

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MÁRCIA HELENA SIERVI RESENDE**

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO  
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PIRACICABA  
2007**

**MÁRCIA HELENA SIERVI RESENDE**

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO  
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, na área de concentração Política e Gestão da Educação.  
Orientador: Prof. Dr. Cleiton de Oliveira**

**PIRACICABA  
2007**

MÁRCIA HELENA SIERVI RESENDE

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO  
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Educação na área de concentração Política e Gestão da Educação.

Aprovada em 07 de novembro de 2007.

Comissão Examinadora:

---

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira  
Universidade Metodista de Piracicaba

---

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi  
Universidade Metodista de Piracicaba

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Raquel Chainho Gandini  
Universidade Metodista de Piracicaba

---

Prof. Dr. João Augusto Gentilini  
Universidade Estadual de São Paulo/Araraquara

---

Prof. Dra. Maria Angélica Penatti Pipitone  
Universidade de São Paulo/Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

Ao Professor Dr. CLEITON DE OLIVEIRA, mais do que orientador, foi o amigo que soube compreender e esperar a superação das minhas dificuldades. Sua orientação precisa, sua capacidade de perceber detalhes e seu grande conhecimento deram-me a segurança necessária para ousar trilhar pelos caminhos que escolhi. Por tudo isso, posso dizer: feliz aquele que o tem como orientador.

**Meu agradecimento especial**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a DEUS por me ajudar a enfrentar mais essa jornada na minha vida, pois nada acontece por acaso. Quando a lógica, a ciência e a matemática desistem, as mãos de Deus explicam. Obrigada Senhor.

À minha mãe, CELMA SIERVI, mais do que mãe, minha amiga e confidente, que durante o Curso de Doutorado esteve sempre presente me ajudando a conciliar os trabalhos de aula com o cotidiano de minha casa. Sendo uma segunda mãe para meus filhos.

À CLARISSA SIERVI RESENDE E EDUARDO SIERVI RESENDE, meus filhos, que com a ingenuidade de crianças que são, foram capazes de me dar o apoio necessário para o desenvolvimento dessa tese.

Ao Professor HENRIQUE DUQUE DE MIRANDA CHAVES FILHO, Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora, que com seu apoio e atenção sempre me incentivou a cursar o doutorado em educação.

Ao Professor ANTÔNIO MÁRCIO RESENDE DO CARMO, pelo incentivo para cursar o doutorado em educação.

Aos meus PROFESSORES DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA (PPGE), pela simplicidade, paciência, solicitude e competência com que conduziram à orientação de minha formação.

Aos Professores VALDEMAR SGUISSARDI e JOÃO AUGUSTO GENTILINI, que participaram da banca de qualificação oferecendo valiosas contribuições para a condução do trabalho.

A todos os meus amigos das turmas de mestrado e doutorado em educação, pela amizade estabelecida e todo apoio dado durante o curso.

À SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA, que, através do Departamento de Arquivo Morto e do SEDINE, concedeu-me a consulta dos Diários Oficiais necessários para a concretização deste estudo; à SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, em Belo Horizonte, por ter permitido a consulta de seus arquivos e fornecido informações preciosas sobre o assunto.

À Coordenadora do Centro de Difusão do Conhecimento da Biblioteca Central da Universidade Federal de Juiz de Fora ADRIANA APARECIDA DE OLIVEIRA pela ajuda e acesso aos livros e periódicos.

À Professora ÂNGELA MARCIA AYUPE, pelas valiosas observações, na leitura técnica, oferecendo sugestões da maior importância para organização do texto.

Às funcionárias da Secretaria de Atendimento Integrado de Pós-graduação da Universidade Metodista de Piracicaba, ANGELISE SALLERA BONGAGNA, do Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, ELAINE XAVIER PEREIRA e à bolsista da Associação de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, FABIANA M. BAPTISTA, pelo apoio e colaboração que sempre me dispensaram no decorrer do Curso.

Ao GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS pela concessão da autorização especial para estudo e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – Brasil pelo investimento nessa pesquisa.

A todos aqueles que de alguma forma participaram na realização desse estudo.

*“Disse que o mineiro não crê demasiado na ação objetiva: mas com isso, não se anula. Só que mineiro não se move de graça. Ele permanece e conserva. Ele espia, escuta, indaga, protela ou palia, se sopita, tolera, remancheia, perrengueia, sorri, escapole, se retarda, faz véspera, tempera, cala a boca, matuta, distorce, engabela, pauteia, se prepara. Mas, sendo a vez, sendo a hora, Minas entende, atende, toma tento, avança, peleja e faz”*

(Guimarães Rosa, 1986, p. 274)

Dedico esse trabalho aos profissionais da educação e a todos aqueles que se motivam pelas questões mais emergentes da escola pública brasileira.



## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	12
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	14
<b>RESUMO</b> .....	17
<b>ABSTRACT</b> .....	18
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
 <b>CAPÍTULO I –</b>	
<b>Federalismo e as Políticas de Municipalização do Ensino no Brasil</b> .....	27
1 – Governo Local e Município: Antecedentes Históricos .....	28
2 – Federalismo e Municipalização .....	36
3 – Centralização, Descentralização e Desconcentração: Conceituação Necessária .....	40
4 – A Municipalização do Ensino e Anísio Teixeira .....	46
5 - Revendo a Produção Acadêmica sobre a Questão da Municipalização do Ensino no Brasil .....	50
 <b>CAPÍTULO II –</b>	
<b>Antecedentes da Descentralização do Ensino em Minas Gerais</b> .....	59
1 – A Organização do Ensino Durante o Período Colonial .....	60
2 – O Ensino no Período Imperial: A Formação dos Círculos Literários .....	65
3 – A Educação Pública no Período da 1ª República .....	72

4 – A Educação no Estado Novo.....	86
5 – Constituição Federal de 1946 e Constituição de Minas Gerais de 1947 .....	98
5.1 – A Descentralização do Ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº. 4.024/61 .....	100

### **CAPÍTULO III –**

<b>A Descentralização do Ensino nas Décadas de 1970 - 1980 .....</b>	<b>113</b>
1 – Contexto Sócio-Político e Econômico dos anos de 1970 .....	113
2 – A Descentralização do Ensino na Lei nº. 5.692/71 .....	120
3 – A Educação Mineira na Década de 1970 .....	124
3.1 – A Educação Mineira Após a Implantação da Lei nº. 5.692/71: Período de 1971 a 1975 .....	126
3.2 – Os Programas de Educação nos Municípios Durante o Período de 1975 a 1978 .....	132
4 – A Redemocratização da Educação: A Descentralização do Ensino em Minas Gerais na Década de 1980 .....	142
4.1 – Período de 1980 a 1983 – Os Programas Assistenciais de Ensino nos Municípios .....	144
4.2 – Período de 1983 a 1987 – Participação, Educação e Mudança .....	146
4.3 – Período de 1987 a 1990 – As Políticas de Municipalização do Ensino .....	150

**CAPÍTULO IV –****Desdobramentos da Municipalização do Ensino de Minas Gerais:**

<b>Período de 1991 a 2002 .....</b>	<b>169</b>
1 – Período de 1991 a 1994: As Propostas de Descentralização do Ensino e o Programa de Qualidade Total .....	171
2 – Período de 1995 a 1998: A Municipalização do Ensino no Estado de Minas Gerais .....	189
3 – Período de 1999 a 2002: A Mudança nos Rumos da Municipalização do Ensino na Proposta da Escola Sagarana .....	208
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>223</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>232</b>

## LISTA DE SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AEBs	Anuários Estatísticos do Brasil
AI-1	Ato Institucional Número 1
ALMG	Assembléia Legislativa de Minas Gerais
AMM	Associação Mineira de Municípios
AMMAM	Associação dos Municípios da Microrregião da Zona da Mata
AMPAR	Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEE/MG	Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais
CIEPS	Centros Integrados de Educação Pública
CME	Conselho Municipal de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODEVALE	Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
CPRO	Centro de Produção e Administração de Informações de Minas Gerais
DRE	Delegacia Regional de Ensino
EAPES	Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior
ERATEM	Equipe Regional de Assistência Técnica aos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPES	Instituto Latino Americano de Planificação Econômica e Social
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
FCO	Fundação Cristiano Ottoni
FEMAM	Federação Mineira de Associações Microrregionais
FNEP	Fundo Nacional de Ensino Primário
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEMA	Grupo Executivo de Modernização Administrativa
KFW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação

MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
NEEC	Núcleo de Extensão Comunitária
OME	Órgão Municipal de Educação
PADEM	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal
PATEM	Projeto de Assistência Técnica Educacional aos Municípios
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEME	Programa Estadual de Municipalização do Ensino
PIB	Produto Interno Bruto
PIPMO	Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PLANOROESTE	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Noroeste de Minas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDES	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PME	Plano Municipal de Educação
PPI	Plano Piloto de Implantação
PREMEN	Programa de Expansão e Melhoria do Ensino
PRODASEC	Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PRODEMATA	Programa de Desenvolvimento Integrada da Zona da Mata
PRODEMU	Programa de Desenvolvimento Municipal
PRODEVALE	Programa de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha
PROECI	Programa de Cidades Intermediárias
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural
PROMUNICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PROQUALIDADE	Programa de Qualidade na Educação
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
SEAM	Secretaria de Assuntos Municipais
SEE/MG	Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIND-UTE	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMI	Superintendência de Modernização e Informática de Minas Gerais
SOMMA	Programa de Modernização Institucional e Ampliação da Infra-Estrutura em Municípios do Estado de Minas Gerais
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPAM	Superintendência de Articulação dos Municípios
UDN	União Democrática Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Criança
USAID	United States Agency of Internatinonal Development

## LISTA DE TABELAS

Tabela nº. 1 – Número de Estabelecimentos de Ensino Primário – Minas Gerais (1926-1937).....	92
Tabela nº. 2 – Matrícula do Ensino Primário - Minas Gerais (1926-1937) .....	93
Tabela nº. 3 – Matrícula do Ensino Primário – Minas Gerais (1956-1969) .....	109
Tabela nº. 4 – Matrícula do Ensino Médio em Minas Gerais (1957-1968) .....	110
Tabela nº. 5 – Número de Estabelecimentos de Ensino Primário – Minas Gerais (1956-1969) .....	111
Tabela nº. 6 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio (1957-1968) .....	112
Tabela nº. 7 – Matrícula Efetiva de Pré-Escolar – Minas Gerais (1971-1979) .....	135
Tabela nº. 8 – Matrícula Efetiva de 1º Grau – Minas Gerais (1970-1979) .....	136
Tabela nº. 9 – Matrícula Efetiva de 2º Grau – Minas Gerais (1970-1979) .....	137
Tabela nº. 10 – Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar – Minas Gerais (1971-1979) .....	138
Tabela nº. 11 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 1º Grau – Minas Gerais (1970-1979) .....	138
Tabela nº. 12 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 2º Grau – Minas Gerais (1970-1979) .....	139
Tabela nº. 13 – Matrícula Efetiva de Educação Pré-Escolar na Rede Pública – Minas Gerais (1980-1990) .....	162
Tabela nº. 14 – Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar na Rede Pública – Minas Gerais (1980-1990) .....	163
Tabela nº. 15 – Matrícula Efetiva de 1º Grau – Minas Gerais (1980-1990) .....	164
Tabela nº. 16 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 1º Grau – Minas Gerais (1980-1990) .....	165

Tabela nº. 17 – Matrícula Efetiva do Ensino de 2º Grau – Minas Gerais (1980-1990) .....	166
Tabela nº. 18 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 2º Grau – Minas Gerais (1980-1990) .....	167
Tabela nº. 19 – Matrícula Efetiva da Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1990-1994) .....	184
Tabela nº. 20 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar – Minas Gerais (1990-1994) .....	185
Tabela nº. 21 – Matrícula Efetiva de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1990-1994) .....	185
Tabela nº. 22 – Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1990-1994) .....	186
Tabela nº. 23 – Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1990-1994) .....	186
Tabela nº. 24 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio – Minas Gerais (1990-1994) .....	187
Tabela nº. 25 – Municipalizações do Ensino – Minas Gerais (1994-1998) .....	202
Tabela nº. 26 – Matrícula de Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1995-1998) .....	202
Tabela nº. 27 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar – Minas Gerais (1995-1998) .....	203
Tabela nº. 28 – Matrícula Efetiva do Ensino Fundamental – Minas Gerais (1995-1998) .....	204
Tabela nº. 29 – Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1995-1998) .....	204
Tabela nº. 30 – Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1995-1998) .....	205
Tabela nº. 31 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio – Minas Gerais (1995-1998) .....	205

Tabela nº. 32 – Matrícula Efetiva de Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1999-2002) .....	217
Tabela nº. 33 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar – Minas Gerais (1999-2002) .....	217
Tabela nº. 34 – Número de Turmas de Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1999-2002) .....	218
Tabela nº. 35 – Matrícula Efetiva do Ensino Fundamental – Minas Gerais (1999-2002) .....	219
Tabela nº. 36 – Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1999-2002) .....	219
Tabela nº. 37 – Número de Turmas de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1999-2002) .....	220
Tabela nº. 38 – Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1999-2002) .....	221
Tabela nº. 39 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio – Minas Gerais (1999-2002) .....	222



## RESUMO

Por esta pesquisa investiga-se como se deu o processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais e quais suas principais conseqüências. Para tanto, faz-se um estudo histórico da descentralização do ensino em Minas Gerais desde o período colonial até 2002, abordando e caracterizando a educação nos governos estaduais e enfatizando os aspectos sociais, econômicos e políticos que interferiram nesse processo, além da análise dos movimentos de centralização, descentralização e desconcentração das políticas públicas implementadas pelo governo estadual. Trata-se de uma pesquisa que privilegiou, nos procedimentos metodológicos, a análise bibliográfica e documental tendo por base os documentos que estão em órgãos como a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais e a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, além da legislação pertinente e artigos do *Jornal Minas Gerais* (Diário Oficial de Minas Gerais), em que se procurou evidenciar os aspectos principais das políticas públicas de municipalização desenvolvidas pelos governos estadual e municipal para que o processo de municipalização de Minas se efetivasse obedecendo ao ordenamento Constitucional. Com esse estudo, observou-se que, muito antes da Constituição de 1988, há participação dos Municípios nas políticas sociais e educacionais, embora com limitações legais, financeiras e políticas. A pesquisa indica que os Municípios mineiros foram induzidos pelos governos federal e estadual a municipalizarem o ensino e têm desenvolvido esforços de políticas educacionais em torno das possibilidades surgidas com a legislação após a Emenda Constitucional nº. 14/96 e o novo pacto federativo.

Palavras-Chave: políticas públicas; descentralização do ensino; municipalização do ensino; federalismo e educação; ensino em Minas Gerais.

## **ABSTRACT**

This study examines the process of municipalization of education in the state of Minas Gerais and its principal consequences. It does so through a historical study of the decentralization of teaching in Minas Gerais from the colonial period until 2002, covering and characterizing education in the state governments, and emphasizing social, economic and political aspects that affect this process, in addition to an analysis of the movements of centralization, decentralization and de-concentration of public policies imposed by the state government. Biographical and documental analysis were the research methodologies used, and the study is based on the documents at the Minas Gerais State Secretary of Education agencies, the State Education Council of Minas Gerais, the Minas Gerais State Legislative Assembly, in addition to relevant legislation and articles from the newspaper *Jornal Minas Gerais* (Official Gazette of Minas Gerais), emphasizing the principal aspects of the public policies of municipalization developed by state and municipal governments to ensure that the municipalization process in Minas properly complied with the Constitutional framework. This study demonstrates that the Municipalities participated in the social and educational policies long before the advent of the 1988 Constitution, although with legal, financial and political limitations. Municipalities in Minas were induced by the state government to municipalize teaching and have worked towards complying with educational policies regarding the possibilities that arose with laws that came into effect after Constitutional Amendment No. 14 of 1996 and the new federative pact.

Key-words: public policies, decentralization of teaching, municipal control of teaching, federalism in education, teaching in Minas Gerais.

## INTRODUÇÃO

---

O interesse pelo estudo do processo de municipalização do ensino surgiu primeiramente quando desenvolvemos uma pesquisa sobre o direito à educação nas Constituintes Mineiras<sup>1</sup>. Analisando a educação nas Constituintes, durante a dissertação de mestrado, constatamos que, a partir da elaboração da Carta Constitucional Estadual de 1989, intensificou-se o debate em torno da efetivação da municipalização do ensino em Minas Gerais.

Esse assunto também está diretamente relacionado ao nosso trabalho diário como Analista Educacional da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. Ficamos motivada a trabalhar com essa temática pelo fato de estarmos em contato com as políticas educacionais emanadas e desenvolvidas pelo Estado e Municípios de Minas Gerais, estando em contato direto com redes e Sistemas Municipais de Ensino, a Superintendência Regional de Ensino, a Secretaria de Estado da Educação e o Conselho Estadual de Educação por meio das práticas, das políticas e da gestão desses diferentes órgãos, muitas vezes temos que ouvir, assessorar, controlar, prestar assistência e, até mesmo, ajudar na implementação de políticas públicas.

Envolvida no intrincado de leis, decretos, regulamentações, formulários e rotinas asfixiantes, encontramos-nos, algumas vezes, orientando normatizações, outras vezes monitorando projetos e experiências pedagógicas. Com essas atividades diárias, percebem-se as contradições estruturais do sistema de ensino. A partir dessas contradições, advindas da participação em programas e projetos educacionais, surge a pergunta que esta tese procura responder: como se deu o processo de municipalização do ensino em Minas Gerais?

Essa questão se justifica, pois, muito embora o processo de municipalização do ensino estivesse sendo discutido em Minas Gerais, foi principalmente a partir da Carta Federal de 1988, bem como da estratégia política

---

<sup>1</sup> RESENDE, M.H.S. **O Direito à Educação na Constituinte Mineira de 1988-1989**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 1997.

adotada pelo governo estadual que, encampando plenamente a política federal, buscou alternativas para que a municipalização se efetivasse, tendo por base a Emenda Constitucional nº. 14/96; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que atribuiu aos Municípios atuação prioritária no ensino fundamental; a Lei nº. 9.424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e finalmente, a Lei Estadual nº. 12.768/98, que regulamentou a municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais. Essa redefinição das competências federativas resultou numa inversão na evolução das matrículas, de modo que, o Município é, hoje, o responsável pela maior parte das matrículas da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental.

Dessa forma, em 1995, a rede municipal responsabilizava-se por cerca de 41,79% dos alunos matriculados na educação pré-escolar da rede pública de ensino de Minas Gerais e em 2002 os Municípios foram responsáveis por 67,79% das matrículas. Já em relação ao ensino fundamental, em 1995, a rede municipal foi responsável por 22,89% do total das matrículas em todo o Estado. Em 2002 atendeu ao percentual de 42,25% do total de matrículas do ensino fundamental da rede pública de Minas<sup>2</sup>.

A discussão acerca da descentralização do ensino esteve presente ao longo da história da educação brasileira. O marco referencial foi o Ato Adicional de 1834 que, naquela época, atribuiu às Províncias a responsabilidade de legislar e organizar o ensino das primeiras letras e o profissionalizante.

O percurso histórico das relações de poder e o regime de colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal nem sempre foram uniformes, apresentaram movimentos de centralização, descentralização e desconcentração envolvendo, na maioria das vezes, interesses econômicos e questões político-partidárias.

Anísio Teixeira (1953, p. 36) foi um defensor da municipalização do ensino e no seu entender deveria haver descentralização com autonomia para os Municípios contribuindo para que os usuários das escolas públicas se envolvessem no processo para atingir a melhoria da qualidade da educação. Segundo esse autor, era preciso primeiro, “descentralizar administrativamente o ensino, para que a tarefa se torne possível, com a

---

<sup>2</sup> Fonte: SEE-MG/SMI/CPRO – 1995-2005. Em 1995 o total de matrículas em todo o Estado de Minas Gerais na Ed. Pré-Escolar era de 430.020 e no ensino fundamental 805.662. Em 2002 o total de matrículas nesse nível de ensino era 501.065 e no ensino fundamental o total de matrículas em Minas Gerais era 3.520.975.

distribuição das responsabilidades pela execução das medidas mais recomendáveis e recomendadas”. Acreditava que era “chegada a ocasião de municipalizar a escola pública, entregando-a ao Município, que a manterá com os recursos do Fundo Escolar Municipal”.

A questão da municipalização do ensino se insere na Constituição Federal de 1988 que introduziu mudanças substantivas no capítulo referente à educação nacional, especialmente a questão do regime de colaboração. Além disso, garantiu ao Município o “status” de ente federado, o que propiciou novas atribuições, principalmente no campo educacional. A legislação que veio a seguir foi fortemente indutora à municipalização do ensino e possibilitou sua descentralização. Nesse sentido, a municipalização significou a transferência da educação infantil e do ensino fundamental para os Municípios com a responsabilidade, não só de gerenciar as escolas, mas também de dar garantia de manutenção e desenvolvimento do ensino. É de se ressaltar que os encargos do ensino fundamental são compartilhados com o governo estadual.

De acordo com a LDB, o Município passa a ter competência para organizar seu sistema de ensino conforme suas possibilidades e expectativas para atender tanto a educação infantil quanto o ensino fundamental. O Município ganha mais autonomia para organizar seus níveis e modalidades de ensino em colaboração com o Estado.

A Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996, alterou a Constituição Federal de 1988 em relação ao financiamento da educação no Brasil. A Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e o Decreto nº. 2.264, de 27 de junho de 1997, regulamentaram o FUNDEF e mantiveram a obrigatoriedade de aplicação de 25% dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências na educação.

Procuramos apresentar uma breve retrospectiva histórica, do período anterior a 1971, por meio de um levantamento bibliográfico. A partir da instituição da Lei nº. 5.692/71, detivemo-nos mais pormenorizadamente na análise do fenômeno utilizando, além da pesquisa bibliográfica, materiais documentais, pois é sob a vigência dessa lei que o princípio da municipalização apareceu explicitamente na legislação brasileira, trazendo mudanças mais significativas no âmbito das redes de ensino.

Ao trazer à tona as políticas relacionadas com a municipalização do ensino em Minas Gerais, lança-se um olhar sobre os momentos fortes de centralização,

descentralização, desconcentração e municipalização. A partir daí, duas questões se impõem para nortear este estudo:

1 – Como se deu o processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais, prevista a partir da legislação de 1996?

2 – Em relação à movimentação das matrículas, quais as principais conseqüências do processo de municipalização do ensino em Minas Gerais?

O objetivo geral deste trabalho é o de analisar o processo de municipalização do ensino em Minas Gerais, cobrindo os antecedentes históricos e mais detalhadamente todo o período de 1971 até 2002, durante os governos de Rondon Pacheco (1971-1975), Aureliano Chaves (1975-1978), Ozanan Coelho (1978-1979), Francelino Pereira (1979-1983), Tancredo Neves (1983-1984), Hélio Garcia (1984-1987), Newton Cardoso (1987-1990), Hélio Garcia (1991-1994), Eduardo Azeredo (1995-1998) e Itamar Franco (1999-2002). Este estudo tem a intenção de analisar os programas e os projetos de descentralização desenvolvidos pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais que tiveram o Município como parceiro. Como objetivos específicos pretendemos:

a) analisar a descentralização do ensino no Estado, observando os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração das políticas públicas do governo estadual;

b) considerar a evolução da descentralização do ensino no contexto da legislação e das políticas públicas que envolveram as instâncias federal, estadual e municipal;

c) proceder a um levantamento do movimento das matrículas da educação mineira, caracterizando, principalmente, a situação do ensino estadual e municipal;

d) caracterizar os principais programas e projetos estaduais que tiveram os Municípios de Minas Gerais como parceiros, no período 1971-2002, explicitando os interesses que estavam subjacentes nas propostas e nos discursos.

Os procedimentos adotados num processo de investigação devem servir como um caminho do pensamento e uma prática utilizada na abordagem da realidade. (Minayo, 1996).

Goldenberg (1998) segue essa mesma linha de pensamento ao visualizar os procedimentos metodológicos como os caminhos possíveis para a pesquisa científica. Ao fazer pesquisa, faz-se necessário, também, “promover o confronto entre os dados, as

evidências das informações coletadas e o conhecimento acumulado a respeito de um determinado assunto, pois, com certeza, sabemos ser impossível prever todas as etapas da pesquisa” (GOLDENBERG, 1998, p. 29).

Ao proceder à investigação, é necessário procurar os procedimentos que melhor nos auxiliem na busca de respostas às nossas interrogações e que nos possibilitem uma interlocução constante entre a teoria e a prática. O processo de municipalização de Minas Gerais é complexo e ao mesmo tempo dinâmico e por isso, o entendimento de tal processo exige um olhar que busque captar a multiplicidade de sentidos que vão além da simplificação analítica.

Tendo em vista o problema a ser investigado, optamos por uma abordagem qualitativa que nos ajuda a responder a questões muito particulares, adentrando no universo das especificidades do objeto em estudo e alargando o entendimento da dinâmica e da complexidade da educação.

Analisar os dados qualitativamente significou trabalhar todo o material documental obtido durante a pesquisa. A tarefa de análise implicou, num primeiro momento, a organização de todo o material, dividido em etapas, relacionando essas etapas e procurando identificar nelas tendências e padrões, buscando relações e realizando inferências.

Segundo Phillips (1974), a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse. Os documentos constituem uma fonte estável e rica. Persistindo ao longo do tempo, os documentos podem ser consultados várias vezes e, inclusive, servir de base para diferentes estudos, o que pode oferecer mais estabilidade aos resultados obtidos. Os documentos constituem também uma fonte de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam, ainda, uma fonte de informação que deve ser contextualizada, pois surgem de um determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

A análise documental possibilitou entender como se deu o processo de municipalização em Minas Gerais. Essa análise permitiu avaliar as informações obtidas, evidenciando os aspectos principais da temática.

A partir das fontes e das evidências, construímos, ao longo da pesquisa, uma base de dados formando uma cadeia de evidências. BOGDAN, R.; BIKLEN, S. (1997)

afirmam que construir esse tipo de cadeia consiste em configurar a pesquisa de tal modo que se consiga levar o leitor a perceber a apresentação das evidências que legitimam o estudo desde as questões de pesquisa até as conclusões finais.

Analisamos tanto documentos como atos legais publicados e consultamos os arquivos da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – SEE/MG, do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais – CEE/MG, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais à procura de documentos, registros e evidências a respeito do processo de municipalização no Estado. Contudo, encontramos poucos os documentos, na maioria das vezes, fragmentados, o que dificultou muito a análise do período posterior a 1971. Analisamos também a legislação publicada no período, bem como notícias do Diário Oficial de Minas (*Jornal Minas Gerais*) que continham registros a respeito do assunto.

Os dados referentes à evolução das matrículas e número de estabelecimentos de ensino no Estado de Minas Gerais foram extraídos dos Anuários Estatísticos do Brasil – AEBs, de 1935 até 1985, que estão nos arquivos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Já os dados do período posterior foram extraídos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e dos arquivos microfilmados do Centro de Produção e Administração de Informações – CPRO, da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.

O texto foi estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da questão teórica e conceitual da municipalização do ensino. Abordamos a questão do federalismo e das políticas de municipalização do ensino no Brasil, enfocando aspectos fundamentais da discussão dessa temática. A partir desses elementos, problematizamos a questão federativa principalmente no que diz respeito ao debate entre centralização, descentralização e desconcentração.

No segundo capítulo, buscamos entender e apresentar os antecedentes da municipalização do ensino em Minas Gerais compreendendo o período Colonial, Imperial e Republicano e dentro desses períodos, estenderemos nossa análise até a década de 1960, destacando a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº. 4.024 de 1961, resgatando os períodos em que houve a maior preocupação do Município na responsabilidade da gestão do ensino.



O capítulo três diz respeito ao período de 1971 a 1990 e refere-se à institucionalização da Lei nº. 5.692/71, da Constituição Federal e 1988 e Estadual de 1989 e às alterações na legislação que envolveram a municipalização do ensino em Minas, compreendendo os governos de Rondon Pacheco (1971-1975), Aureliano Chaves (1975-1978), Ozanan Coelho (1978-1979), Francelino Pereira (1979-1983), Tancredo Neves (1983-1984), Hélio Garcia (1984-1987) e Newton Cardoso (1987-1990) em que houve debates, implementação de programas e projetos especiais e mudanças em torno da temática da municipalização.

No quarto e último capítulo, abordamos, numa primeira fase, o processo de municipalização ocorrido na década de 1990 nos governos de Hélio Garcia (1991-1994) e Eduardo Azeredo (1995-1998). Nesse período, intensificam-se as preocupações dos governos estadual e municipal com a municipalização, sendo esta regulamentada pela Emenda Constitucional nº. 14/96, Lei nº. 9394/96 (LDB) e Lei Estadual nº. 12.768/98. O regime de colaboração é instituído por força de lei e os Municípios, por intermédio de uma frente municipalista, passam a reivindicar seus direitos. Numa segunda fase, analisamos a gestão do Governador Itamar Franco (1999- 2002) que interrompeu o processo e dificultou a municipalização em todo o Estado. A Escola Sagarana – “Educação para a Vida com Dignidade e Esperança” – proposta no último período analisado, anunciou-se como uma contra-reforma ao programa anterior, opondo-se à falácia da qualidade total e a padronização técnica.

Percebemos, de um modo geral, no decorrer da análise dos documentos encontrados sobre a municipalização, que o governo mineiro, aproveitando-se do apoio que teve da legislação federal que induzia de certa forma à municipalização do ensino, apressou esse processo. O governo estadual impôs duas situações aos Municípios: uma, absorver toda demanda da educação infantil e depois a do ensino fundamental; outra era de que deveria haver a municipalização de escolas estaduais, ficando o Estado responsável apenas pelas séries finais do ensino fundamental e pelo ensino médio, sob a justificativa de universalização deste último, o que não se efetivou até hoje.

Considerando os limites deste estudo, temos a expectativa de que ele poderá contribuir para o entendimento do processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais, bem como das suas conseqüências, pois esta pesquisa explicita o

movimento de adesão dos Municípios à proposta de municipalização do ensino, podendo ainda auxiliar na documentação desse processo.

Este estudo, mais uma vez considerando seus limites, ainda poderá contribuir para o debate em torno das relações federativas, em especial do Estado/Municípios no campo educacional, subsidiando práticas e políticas públicas por parte da Secretaria de Estado de Educação e dos dirigentes municipais a partir do desvelamento dos diferentes momentos entre o discurso e a prática do governo, assim como o resgate da legislação acerca do tema.

É importante ressaltar, por fim, que, tanto a gestão como o financiamento do ensino devem ser compreendidos e discutidos para a busca de novos caminhos que possam viabilizar a melhoria da educação escolar, especificamente para o Estado de Minas Gerais que ainda convive com as conseqüências positivas e negativas do processo de municipalização.

## CAPÍTULO I

---

### **Federalismo e as Políticas de Municipalização do Ensino no Brasil**

Neste capítulo vamos examinar as transformações nas políticas educacionais do Estado brasileiro a partir da década de 1980 tendo em vista a Constituição Federal de 1988 e o novo arranjo federativo. Analisaremos alguns conceitos importantes como: centralização, descentralização, desconcentração e municipalização. Destacamos o ideário pedagógico de Anísio Teixeira na defesa da municipalização do ensino e levantamos também uma breve síntese da produção acadêmica sobre os debates em torno da municipalização do ensino no Brasil, a partir da década de 1980.

A década de 1980 foi cenário de transformações importantes que alteraram o relacionamento do Estado com as entidades da sociedade civil. Podemos considerar alguns marcos: o fim da ditadura e o início do processo de redemocratização, promulgação da Constituição Federal de 1988 e desenvolvimento do processo de descentralização política e financeira.

De certa forma, essas transformações interferiram nas relações intergovernamentais provocando mudanças no padrão do federalismo brasileiro. Durante o período autoritário, diferentemente de um Estado federativo democrático, o Estado brasileiro mostrava-se unitário, marcado pela excessiva centralização política, administrativa e fiscal e pela falta de autonomia.

Com a Constituição Federal de 1988 houve o estabelecimento de um novo pacto federativo, que permitiu a ampliação da participação dos governos subnacionais.

## 1 – Governo Local e Município: Antecedentes Históricos

A evolução do município brasileiro como instituição governamental foi, por um lado, condicionada por fatores econômicos, políticos e sociais da formação da comunidade local, e, por outro, pelas variações na estrutura do poder dominante no sistema maior e pelas decisões efetivamente tomadas nas esferas superiores.

Examinando a questão da modalidade municipalizadora do ensino, Oliveira (1999a) indica três possibilidades:

- 1 – o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição;
- 2 – o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual;
- 3 – o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual (OLIVEIRA, 1999a, p. 16-17).

Neste estudo, interessa-nos verificar as três questões, pois pretendemos analisar o processo de municipalização de Minas Gerais por iniciativa dos Municípios em expandir sua rede de ensino, como se processou a municipalização no âmbito das transferências de matrículas da rede estadual para a rede municipal de ensino e ainda os programas desenvolvidos para que se concretizasse a municipalização.

Numa perspectiva histórica, o Município brasileiro tem uma longa tradição. Desde a época colonial, já é registrada sua existência, e, embora o reino português fosse politicamente centralizado, a municipalidade exercia algumas funções administrativas, mas não tinha autonomia política.

Brasileiro (1973, p. 4) lembra que, no período colonial, até 1822, os Municípios funcionavam para promover os interesses dos colonizadores portugueses, isto é, os interesses estavam voltados para a exportação ou para a ocupação do interior. “A municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo”.

A expansão municipalista que se produziu inicialmente no Brasil-Colônia foi restringida, em grande parte, pela centralização das Capitânicas mas, mesmo assim, os Municípios se desenvolveram por iniciativa própria e porque também contaram com o amparo da Igreja Católica (CASTRO, 1999, p. 36).

Segundo Meirelles (1985, p. 5), nesse período, o papel do Município na organização política foi fundamental, uma vez que ficaram a seu encargo as tarefas rotineiras de “administração e justiça”.

Os portugueses transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso país com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. A existência da Câmara, como órgão da administração pública e de representação política, data dos tempos coloniais. A administração da primeira vila brasileira foi a de São Vicente, em São Paulo, no ano de 1532. Herdada dos colonizadores portugueses, a instalação de Câmaras locais era fator obrigatório para a formação e o reconhecimento do Município (cidades/vilas) por ato da autoridade régia. O estímulo por parte da Coroa Portuguesa para a instalação de Câmaras Municipais tinha a intenção de oferecer certa autonomia ao Município, pois este era submetido, como braço administrativo, à centralização monárquica (MELLO, 1955).

O sistema legal vigente era o das “Ordenações do Reino”, isto é, vivíamos no Brasil subordinadas às normas jurídicas das “Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas” que permaneceram até 1822, data da independência (CRETELLA JR., 1981, p. 40).

Dessa forma, segundo Raymundo Faoro (2001), no início da colonização, eram amplas as atribuições das Câmaras Municipais e o poder político local era entregue aos chamados “homens bons”, mas, depois de curto espaço de tempo, com certa autonomia local, as Câmaras passaram a simples executoras das ordens superiores. Faziam parte de sua composição os juizes ordinários, os vereadores e outros funcionários, sem uma distinção clara nas atribuições das autoridades no que se refere à administração, justiça e legislativo, ou com respeito à esfera superior das capitâneas.

Como um dos primeiros órgãos de administração pública e de representação política no país, a Câmara Municipal constituiu a base da vida pública brasileira compondo as primeiras estruturas políticas do país. A trajetória e evolução histórica das suas instituições políticas se reportam aos avanços e retrocessos da sua história em direção à centralização ou à descentralização política, à autonomia ou limitação de autonomia das instituições e à aproximação ou ao afastamento do experimento democrático (MELLO, 1960).

A despeito de estarem praticamente subjugados ao poder centralizador das capitâneas, as cidades e as vilas, através de suas Câmaras Municipais, buscaram autonomia em relação a Portugal.

No Império, a situação dos Municípios não muda muito. Contudo, a Constituição de 1824 permitiu que, em cada cidade ou vila, houvesse uma Câmara, composta por pessoas eleitas, que se encarregaria do governo municipal e econômico, porém subordinada aos Presidentes das Províncias.

O período imperial foi de muita dificuldade na atuação das Câmaras Municipais, uma vez que perderam funções políticas e financeiras. Inspirado na legislação napoleônica de 1804, o Império transformou as Câmaras Municipais em "corporações meramente administrativas", pela Lei Regulamentar de 1º de outubro de 1828 que restringiu grandemente seus poderes (MELLO, 1955). Confirmando isso, Meirelles (1985) aponta que

o centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, que distantes do poder central, e desajustadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império (MEIRELLES, 1985, p. 5).

Segundo Mello (1955), a reação contra esse excesso de centralização foi demonstrada com o Ato Adicional de 1834, que transformou os Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Legislativas Provinciais que tiveram seu poder significativamente vitalizado, pois lhes foi transferida a autoridade sobre os assuntos municipais.

Todavia, as Províncias, durante a Monarquia, não usaram a autoridade das Assembléias Legislativas Provinciais para criar novas instituições de governo municipal e nem para reorganizar, em novas bases, o sistema vigente, ou seja as coisas permaneceram como antes.

Os Municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função jurídica que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o Império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia.

Desprestigiados politicamente, ligados à Província e privados de poder, os Municípios, durante o Império, contrastaram com a organização da Colônia, que desfrutava de franquias mais largas (MEIRELLES, 1985).

Da subestima forçada e do imobilismo imposto sob o Império, o Município na República foi objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político concentrava-se nos oligarcas que dominaram a política estadual, a ponto de deixar a União muito frágil e conseqüentemente os Municípios. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, Governadores ou Presidentes estaduais usavam os Municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência do estado de coisas (MELLO, 1960).

Tal era o descaso em relação ao Município, cuja influência servia para o jogo político apenas, que a primeira Constituição Republicana, apesar de estabelecer sua autonomia, caracterizava-o de forma muito frágil, só lhe dedicando o Artigo 68 que diz: “Os Estados organizar-se-hão de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE H. L., 1992, p.607).

A Constituição de 1891, entretanto, não definiu o que se devia entender por autonomia municipal, nem esclareceu em que consistia o peculiar interesse dos Municípios, mas transformou as Províncias em Estados Federados. A interpretação do texto constitucional foi delegada a cada Estado. Mello (1955, p. 26) explicita que a natureza precária de uma autonomia assim tão vagamente estatuída evidenciou-se por dois fatores importantes em relação à situação dos Municípios: “a permanência no estado de incapacidade financeira e a interpretação dada por vários Estados membros ao conceito de autonomia do Município, no que se referia à eletividade do Prefeito”, ou seja, a falta de eleições para Prefeito na maioria dos Estados brasileiros.

Portanto, sem diretrizes definidas, o Município sofria, nessa época, grande escassez de recursos, o que aumentava a sua dependência ficando sujeito aos interesses e às feições que o Estado lhe desse, tais como: organizar as instituições municipais; definir a competência destas instituições; definir a composição do governo; definir os tipos de controle que exerceria sobre o Município; nomear o Chefe do Poder Executivo;

denominar cargo de Chefe do Executivo (em alguns lugares, era Prefeito, outros, Intendente ou ainda Presidente Municipal) e manipular as finanças municipais.

Tudo isso propiciou intervenções do Estado em seus Municípios. O abuso e a arbitrariedade só foram diminuídos pela reforma constitucional de 1926, ao conceder à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal, também reforçada graças aos movimentos políticos dos anos 20 que levaram à Revolução de 30. Entre as metas revolucionárias, estava a redução do poder do Estado e o fortalecimento da União e dos Municípios, tirando-os dos excessos do controle estadual.

No entanto, a autonomia municipal não se concretizou. Ao contrário, chegou-se a uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, incluindo-se as Câmaras Municipais. Foram nomeados Interventores para os governos Estaduais e os Prefeitos nomeados pelos Interventores.

Para Cretella Jr. (1981, p. 41), a “autonomia municipal ficou apenas no papel” “(...) porque na prática, imperava, no Município, a vontade do governo estadual, representado pelo chefe do situacionismo local”. Esse autor afirma ainda que “cabos eleitorais, os coronéis, os chefes locais, representantes do governo do Estado, é que mandavam na política municipal”.

Formulou-se, à época, um interessante princípio de divisão do trabalho governamental: “a União faz a norma, o Estado adapta a norma e o Município executa a norma” (IBAM, 2006).

Os Prefeitos eram indicados pelo governo estadual. As eleições eram “de antemão preparadas, arrançadas, falseadas ao desejo do coronel” Meirelles (1985, p.8). O autor resume o período afirmando que “nessa atmosfera de opressão, ignorância e mandonismo, o Município viveu quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia”.<sup>3</sup>

Em 1934 temos uma nova Constituição que abriu muitos espaços para o Município. A autonomia municipal foi reforçada pela eleição de Prefeitos e não apenas de vereadores das Câmaras Municipais, possibilitando que os Municípios se organizassem e dirigissem seus serviços.

Meirelles (1985) afirma que a Constituição de 1934 teve para o “municipalismo o sentido do renascimento”. Isto porque:

---

<sup>3</sup> Tal situação é focalizada por Victor Nunes Leal, em sua clássica obra “Coronelismo, Enxada e Voto” (Editora Nova Fronteira, 1997) que traduz a política municipalista brasileira até 1946.



a experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autômico na Carta Magna para a sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as municipalidades, não só o governo próprio, mas antes e acima de tudo de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município (MEIRELLES, 1985, p. 8).

Nesse sentido, essa Carta Constitucional inscreveu 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” (Art. 13) (CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE H. L., 1992, p. 526).

A Constituição Federal de 1934 tratou de modo geral das questões municipais e as minúcias foram deixadas para as Constituições Estaduais. Para Mello (1955, p. 12) “a nova Constituição deu um passo decisivo para o fortalecimento da autonomia municipal, estabelecendo que os Municípios deveriam ser organizados de modo que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo que dissesse respeito”.

Ao mesmo tempo em que procurou assegurar a autonomia municipal discriminou as “rendas municipais”, colocando nas mãos dos governos locais meios financeiros para o aperfeiçoamento dos serviços públicos (CRETILLA JR., p. 42).

Ao estabelecer a divisão de competências entre a União, os Estados e os Municípios, o Brasil inovou o que, desde então, era considerado uma peculiaridade do seu sistema federal que teve uma duração breve, pois, em 10 de outubro de 1937, com a implantação do Estado Novo, voltou-se ao sistema unitário, com centralização desconsiderando, em parte, as questões municipais.

Todas as Câmaras Legislativas foram dissolvidas novamente. Os Governadores Estaduais se transformaram em agentes do governo central ou interventores e os Prefeitos passaram a governar como prepostos desses interventores. Tal situação prevaleceu até a restauração do regime democrático (MELLO, 1955).

Em 1945, com a queda de Getúlio Vargas, uma nova Assembléia Constituinte foi convocada, e em 1946, promulgou-se a nova Constituição que restabeleceu o sistema federativo e refletiu os princípios vigentes na época dentro do processo de redemocratização do país. Brasileiro (1973, p. 8-9, grifos da autora) considera que essa Constituição foi responsável pelo “restabelecimento da democracia local e fortalecimento das finanças municipais” sendo conhecida como “*Constituição Municipalista*”.

De acordo com Mello (1960, p. 60), “À medida que o país marchava novamente para a normalidade constitucional, uma intensa campanha municipalista era levada a efeito tanto fora como dentro da Assembléia Constituinte”.

Nessa época, foi estabelecido um sistema de partilha de impostos com a participação dos Municípios em tributos federais e estaduais. Comentando o espírito da Constituição de 1946, diz Brasileiro (1973):

mais uma vez, contudo, o legislador optou por tratar os Municípios como se fossem iguais, sem levar em conta as diferenças de capacidade para desempenharem os poderes a eles atribuídos. Tal fato repercutiu negativamente na eficácia do Município como instituição governamental e ao mesmo tempo possibilitou o aprofundamento das desigualdades entre eles. Pouco foi feito no sentido de o Município participar realmente de uma política de modernização orientada pelo governo central (BRASILEIRO, 1973, p. 9).

Podemos dizer, assim, que de certa forma o Município estava fortalecido nessa época, principalmente, em relação a sua autonomia financeira.

Com o Regime Militar de 1964, há alterações profundas no sistema político do país. A estrutura básica do Município se mantém, mas grandes modificações são introduzidas restringindo a autonomia municipal e aumentando os casos de intervenção da União no Município. O governo federal reforma o sistema tributário para fazê-lo mais dependente, pois os fundos foram transferidos da União para os Municípios com o estabelecimento de condições e limitando o emprego desses recursos a eles atribuídos sob a forma de fundos especiais (BARACHO, 1986).

A Emenda Constitucional de 1969 seguiu a mesma orientação centralizadora da que a precedeu imbuída das mesmas diretrizes: limitação da autonomia municipal, maior dependência financeira, aumento nos casos de intervenção e alocação de recursos municipais segundo as diretrizes do governo central.

Pelo esboço que traçamos, observamos que a situação do Município no Brasil sofreu alterações conforme o regime político, que ora aumentava, ora diminuía o seu poder de autonomia, dando-lhe “liberdade política e financeira, ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições brasileiras inscrevessem em seus textos a autonomia municipal” (MEIRELLES, 1985, p.12).

Entretanto, ainda segundo Meirelles (1985, p. 13), a autonomia do Município depois da Constituição de 1946, “passou a ser exercida, de direito e de fato, nas administrações locais”, quando antes era apenas “nominal”.

A partir de 1988, a situação dos Municípios muda radicalmente, pois com a nova Carta Constitucional o Município é inscrito como um ente federado, estabelecendo um triplo federalismo, redefinindo as relações de poder e as bases do arranjo federativo.

A seguir, procuraremos abordar o federalismo e a municipalização, a questão da centralização, da descentralização e da desconcentração, os pressupostos da municipalização do ensino para Anísio Teixeira e ainda a produção acadêmica sobre esse assunto.

## 2 – Federalismo e Municipalização

A questão do regime de colaboração entre os entes federados encontra suas bases na idéia do federalismo cooperativo, timidamente registrado nas Constituições de 1934 e 1946 e consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Isso se deveu às políticas relacionadas com a descentralização fiscal e às idéias de participação e de controle social, apontando para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, em oposição ao federalismo do regime autoritário cuja feição se confundia com a de um Estado unitário e centralizador (MACHADO, 2002).

Almeida (2001) considera que o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial, constitucionalmente definido e assegurada, de poder e autoridade entre as instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em suas esferas próprias de ação.

O federalismo, dessa forma, se caracteriza por ser o pacto entre os Estados-membros que se unem em torno da federação com finalidades comuns. Os Estados federados podem gozar das capacidades de autogoverno, auto-administração e auto-organização. Trata-se de uma organização político/territorial do poder com base em uma dupla autonomia: a dos entes federados (Estados e Municípios) e do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas regionais e locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população.

Todavia, a autonomia dos entes federados possui limites, considerando a interdependência entre os mesmos para compatibilizar os interesses locais com os interesses nacionais.

O federalismo tem como pressuposto a existência de poderes difusos em que o governo central dispõe de poder para muitas decisões, mas não as controla considerando o compromisso entre difusão e concentração de poder político (ALMEIDA, 2001).

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1995, p. 475), consideram que, na cultura política, o termo federalismo é usado para indicar dois

objetos diferentes: uma acepção designa a “teoria do Estado federal” e uma outra acepção se refere a uma “visão global da sociedade”. “(...) o conhecimento de um Estado não é completo, se não se tomam em consideração as características da sociedade, que permitem manter e fazer funcionar as instituições políticas”. E os autores ainda recomendam que “devemos revelar a presença de comportamentos federalistas também fora dos Estados federais”. O federalismo é então concebido como sendo “uma doutrina social de caráter global como o liberalismo ou o socialismo, que não se reduz ao aspecto institucional”, mas permite uma “atitude autônoma para com os valores, a sociedade, o curso da história e assim por diante”.

Abrucio (2000) afirma que a existência de uma Constituição é uma das características básicas do federalismo:

a Constituição escrita é o verdadeiro ponto de partida para o jogo federativo. Primeiro porque torna vinculantes normas aceitas por todos os jogadores para que se comece o próprio jogo. E aqui é preciso entender o início do jogo como um problema de ação coletiva, ou, mais especificamente, analisá-lo como um dilema do prisioneiro, no qual os estados, individualmente, não possuem a certeza de que todos aceitarão a solução adotada, podendo existir algum (ou alguns) *free rider* entre os participantes. Assim, a Constituição, que é o contrato federativo por excelência, procura garantir a participação equânime de todos e levá-los à cooperação, a fim de que permaneçam com o valor mais prezado entre eles, qual seja, o de ter o maior grau possível de autogoverno (ABRUCIO, 2000, p. 27).

Prevalece no federalismo brasileiro o princípio de indissolubilidade do vínculo federativo. Isso quer dizer que a união dos entes federativos é indissolúvel e não pode ser modificada nem mesmo através de emenda constitucional, conforme dispõe o Art. 60, § 4º, inciso I.

Art. 60 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

(...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado. (...) (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, como dissemos, um novo pacto federativo ao determinar no Art. 1º que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” e complementa no Art. 18 que “a organização político-

administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Nosso federalismo assenta-se em dois princípios básicos: *autonomia* e *participação*. A autonomia é conferida aos entes federativos dotando-os de capacidade para legislar sobre seus negócios por meio de autoridades próprias (ANDRADA, 2003).

Dessa forma, a autonomia dada pela Carta Federal de 1988 aos Municípios, no Art. 29, consagrou o federalismo brasileiro, concedendo prerrogativas no âmbito tributário, político e jurídico. A partir de 1988, todos os Municípios passaram, então, a autogerir-se dentro dos limites impostos pela Constituição, com direito de organizarem-se por leis orgânicas próprias<sup>4</sup>.

Art. 29 – O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) (BRASIL, 1988).

Reafirmando o Município como um ente federado autônomo, a Constituição Federal de 1988 ainda determina que a União poderá intervir nos Estados ou no Distrito Federal para assegurar a observância desse princípio.

Art. 34 – A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)  
VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...).  
c) autonomia municipal (BRASIL, 1988).

Segundo Dallari (1986, p. 69), o Estado Federal nos diferentes centros políticos não estão hierarquizados. O poder federal não é superior ao estadual e este não é superior àquele. “O que diferencia o uso de um ou de outro é, basicamente, a atribuição e competências diferentes. Cada um é superior ao tratar dos assuntos de sua competência e não há entre eles hierarquia ou subordinação”.

Aos Municípios são atribuídos, além das competências constitucionais, novas responsabilidades como ente federativo. As políticas públicas de cunho social na área de educação, têm no Município a base fundamental, sobretudo na execução, sem a qual dificilmente levam êxito (ANDRADA, 2003).

---

<sup>4</sup> Entretanto, há que se observar que os Municípios do Rio Grande do Sul, desde a primeira Constituição Republicana seguiam o regime de “Cartas Próprias”, ou seja, nesse Estado os Municípios sempre tiveram sua própria Lei Orgânica, elaborada pela respectiva Câmara Municipal (SILVA, 1998, p. 622).

Alguns argumentos da concretização da descentralização administrativa e a participação podem indicar aparentemente gestão democrática. Entretanto, Romualdo Portela de Oliveira (2001b, 177) considera que “o argumento da descentralização baseia-se em uma ambigüidade”. Podemos “ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino”. E esse autor conclui que “a julgar pela prática política vigente na maioria das administrações municipais no Brasil, esta deve ser a tendência predominante”. Descentralização, então, pode ser entendida como “processo de transferência de encargos quanto de poder”. E a municipalização, “a transferência de encargos de uma esfera à outra”, não significando “necessariamente um processo de democratização”(OLIVEIRA, 2001b, 177).

Desse modo, parece haver uma confusão em relação ao significado de descentralização e de municipalização. Para entender melhor as interfaces desses termos, nos valem, a seguir, de alguns conceitos que ajudam a compreender o processo de municipalização do ensino, uma vez que este possui raízes mais profundas do que aparenta ter.

### **3 – Centralização, Descentralização e Desconcentração: Conceituação Necessária**

Baracho (1986, p. 44) entende que centralização significa “centro único, unidade de centro”, ao passo que descentralização demanda “centros múltiplos, pluralidade de centros”. O problema da centralização ou da descentralização, na visão do autor, está ligado “à questão das formas de Estado e outras coletividades políticas, de sua estrutura unitária, simples ou composta”.

Segundo Oliveira (1999a), a centralização/descentralização também tem como ponto principal a expressão *centro*. Isto é, “na descentralização estaríamos nos afastando do centro. (...) as decisões e as definições de ações e alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais”. Explicando melhor, o autor compreende que o conceito de centralização:

pressupõe a tomada de decisão a um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de Secretaria Estadual, nos federados. O que caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução (OLIVEIRA, 1999a, p.14).

A descentralização pode ainda ser definida em três dimensões: descentralização entre as diferentes instâncias de governo (municipalização), descentralização para a escola (autonomia escolar), descentralização para o mercado (responsabilidade social).

Embora as três dimensões sejam fundamentais para a compreensão das políticas públicas em educação, nesta tese nos interessa verificar como se processou a municipalização do ensino do ponto de vista da descentralização das diferentes instâncias de governo, analisando o processo de transferência do ensino para a esfera municipal no Estado de Minas Gerais. Os outros dois enfoques, autonomia escolar e responsabilidade social, ficarão para estudos posteriores.

Analisando essa questão, observamos que a reforma educativa que se formalizou no bojo das mudanças ocorridas nos países da América Latina que iniciaram suas reformas educacionais, provocou modificações nas políticas sociais, requerendo do



próprio governo mudanças no seu padrão de gestão e imprimindo novas formas de formulação e implementação de políticas, principalmente educacionais.

Entre as mudanças estão os processos de descentralização, desconcentração e municipalização que devem ser contextualizados e compreendidos. Destacamos algumas discussões que contribuíram e contribuem ainda para a elucidação conceitual do tema (LOBO, 1990; CASASSUS, 1990; OLIVEIRA, 1992). Esses autores chamam a atenção para a associação freqüente entre descentralização e desconcentração.

Podemos dizer, de maneira geral, que a expressão descentralização pode denotar, nas relações intergovernamentais, o ato e o fato da delegação, outorga ou transferência de competências e poderes do nível federal para os Estados e destes para os Municípios.

Logo, a palavra descentralização tanto pode ser utilizada com o significado de simples transferência de responsabilidades, atribuições ou tarefas, neste caso sendo mais conhecida como desconcentração, ou incluindo também o poder decisório originando uma redefinição dos centros de poder.

Nesse sentido, o artigo de Lobo (1990, p.7) refere-se à questão da descentralização analisando criticamente algumas de suas vertentes. Uma delas diz respeito à passagem de funções da administração direta para indireta, indicando as vantagens e desvantagens; outra refere-se à transferência de recursos e atribuições da esfera central, para Estados e Municípios, mostrando que está em jogo a redefinição de encargos governamentais; e, por último, do Estado para a sociedade civil, isto é, a transferência do setor público para o privado, sendo que aí se situam os que defendem a privatização de um conjunto de atividades econômicas que foram absorvidas pelo Estado e aqueles que propugnam por maior articulação entre sociedade civil e o Estado, por meio da cooperação mútua na prestação de serviços geralmente ligados às áreas sociais.

Ainda Lobo (1990), ao referir-se à desconcentração, considera que esse processo é um fenômeno que necessariamente acompanha a descentralização e que, em maior ou menor grau, acompanha também a centralização, ou seja, qualquer administração centralizada necessita desconcentrar-se, pois somente isso implica transferir competências a organismos dependentes da administração central. Esses movimentos geralmente são acompanhados de outras modalidades como: a

regionalização e a municipalização. É esse movimento que acompanhamos em Minas Gerais, a transferência de responsabilidades do Estado para os Municípios que ocorreu via municipalização induzida.

Casassus (1990) e Lobo (1990) apontam que há uma confusão semântica muito grande entre os termos desconcentração e descentralização, fazendo com que ambos pareçam sinônimos.

Assim, para Lobo (1990),

confundir conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização, implica encobrir as dificuldades de encaminhamento concreto desta última que, em seu sentido e práxis real, significaria uma alteração profunda na distribuição do poder, o que, obviamente, encontrará enormes resistências dentro do próprio sistema que estiver patrocinando a descentralização (LOBO, 1990, p. 6).

A desconcentração, neste sentido, reflete um processo que tem por objetivo assegurar a eficiência do poder central, enquanto a descentralização é um processo que assegura, de certo modo, a eficiência do poder regional ou local. A desconcentração acontece por meio da distribuição de tarefas para os órgãos regionais ou locais, todavia ainda se mantendo concentrado o poder de decisão.

Casassus (1995) entende a desconcentração e a descentralização como fenômenos distintos. Para ele a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, ao passo que a descentralização procuraria assegurar a eficiência do regional ou local.

Esse autor conclui que, praticamente todos os processos de descentralização educacional na América Latina, estudados até então, foram processos de desconcentração. As experiências de descentralização resultam de diversos fatores, entre os quais aqueles ligados à tradição centralista ou ainda à falta de tradição descentralizadora (CASASSUS, 1990).

Guimarães (1995, p. 24) afirma que a desconcentração reflete “um movimento de cima para baixo” e a descentralização, “um movimento de baixo para cima”. Entende ainda que “essas observações parecem encontrar respaldo e ao mesmo tempo justificar a tendência que os governos têm de privilegiar em suas ações administrativas a desconcentração rotulando-a de descentralização”.

Casassus (1995) aponta que a descentralização pode vincular-se a mais democracia ou possibilidade de participação; a mais recursos ou interesse das pessoas

em participar do financiamento e mais eficiência, ou desburocratização dos sistemas centralizados.

Nesse sentido, teoricamente, a descentralização na educação passaria pela necessidade de romper com os modelos centralizados, estando ligada à participação, à melhor aplicação de recursos, à desburocratização administrativa, portanto à racionalidade administrativa. No entanto, parece-nos que esse processo não se dá de forma linear. Os aspectos políticos interferem diretamente no processo, condicionados pelos governos que apresentam a descentralização conforme seus interesses.

De um modo geral, as políticas públicas de descentralização no Brasil, desenhadas a partir da década de 1980 e com reflexos na década de 1990, pautaram-se, de certa forma, nas premissas de modernização, racionalização e privatização.

Essa situação aumentou ainda mais, segundo Dourado (2001, p. 49-50) à medida que “o Estado, patrimonial, ratifica novos mecanismos e formas de gestão subordinando-os, predominantemente, à expansão do capital”. Como consequência, as “(...) políticas são redirecionadas, em sintonia com os novos padrões de regulação e gestão, e a educação vai perdendo a sua identidade como um direito social”.

De acordo com Catani e Oliveira (1999), as reformas educativas no Brasil, na década de 1990 procuraram incorporar, em nome da eficiência, os valores e procedimentos do mercado para o interior do sistema educativo. E argumentam que:

(...) tais reformas buscaram redimensionar a polaridade centralização/descentralização, vale dizer, ao mesmo tempo em que descentraliza-se a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle do sistema. (...) No Brasil, no que diz respeito à descentralização, sua manifestação mais evidente é a Emenda Constitucional nº 14/96, que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, regulado pela Lei 9.424/96. Sua principal característica é permitir o desembarque da União do financiamento deste nível de ensino com recursos orçamentários, transferindo esta responsabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios (CATANI & OLIVEIRA, 2000, p. 77-78).

Também argumenta, nesse sentido, Oliveira (2002a, p. 126), que aponta os objetivos do Estado nos anos 1990, no contexto de reformas, “a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial”.

Podemos considerar que o processo de descentralização, então, começa a ocorrer, sobretudo a partir da tentativa de municipalização, defendida como a possibilidade de permitir às populações maior controle sobre a gestão das políticas públicas pela proximidade física com os meios de decisão e gestão das mesmas (OLIVEIRA, 2002a, p. 127).

A ênfase na descentralização foi apoiada por correntes políticas de diversas tendências em vários países. No Brasil, acentuou-se após os governos militares com a perspectiva de maior democratização e nos anos noventa com as pressões neoliberais em torno da reforma do Estado. As disputas pela descentralização ou pela centralização das políticas educacionais no Brasil têm se constituído parte importante na literatura sobre o tema.

A estratégia de descentralização nos parece presente nos propósitos da política nacional de educação e inscreve-se nas mudanças de rumo dos mecanismos de regulação da sociedade.

A despeito do princípio da descentralização ser orientado pelo argumento de aproximar as decisões políticas das demandas, na prática tanto a autonomia do Município quanto a democratização na gestão precisam ainda ser conquistadas.

Apesar das expectativas criadas em torno da necessidade dos gestores da educação, no Município, desfrutarem de maior autonomia nas decisões administrativas, sobretudo na aplicação dos recursos financeiros, constatamos que o deslocamento de algumas decisões do poder central para o local, não confere, por si, esses atributos próprios de conquistas democráticas.

No Brasil, a educação vem, ao longo dos anos, descentralizando as políticas e as atividades. Percebemos que o desenho de gestão parece estar baseado nos princípios da descentralização - administrativa, financeira e curricular - mas, a estratégia política acaba por centralizar as decisões.

O estudo de Arretche (1996) indica que, no caso brasileiro, parece que não haver a criação de uma estratégia para nortear o processo de descentralização das políticas sociais que sirva para orientar os governos estaduais e municipais. De acordo com a autora:

seria impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. Na verdade, para além dos esforços de descentralização de alguns programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensejado, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado. Existe, sim, sob impulso da consolidação democrática e da crise de capacidades estatais do governo federal, uma conflituosa barganha em torno da descentralização fiscal, processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais (ARRETCHÉ, 1996, p. 54).

Mesmo com o disposto na Constituição Federal de 1988, em relação à forma de cooperação entre os entes federados, o que observamos é talvez a inexistência de critérios e de planejamento o que possibilita a efetivação da descentralização como um complicador desse processo.

A esse respeito, as análises de Arretche (2000) trazem contribuições para os estudos dos processos de descentralização de políticas sociais nas últimas décadas. Mesmo reconhecendo a emergência de programas sociais em municipalidades cuja administração se mostra mais sensível aos problemas populares, a autora considera que isso pode não significar a construção de um modelo de prestação de serviços de âmbito nacional com características descentralizadas.

Ainda de acordo com Arretche (2000), as relações intergovernamentais foram alteradas no Brasil com a redemocratização e a descentralização fiscal após a Constituição Federal de 1988. Os Estados e os Municípios assumem a implementação de políticas públicas sob os seguintes aspectos: por iniciativa própria, por adesão a programa proposto por outro nível mais abrangente de governo ou por expressa imposição constitucional.

A definição dos Municípios, como entes federativos autônomos na Constituição Federal de 1988, modificou a natureza das relações intergovernamentais e, por extensão, tiveram impacto sobre o processo de redefinição de competências na área social. Sob o Estado federativo, os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis dessa decisão. Isso implica que, para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução (ARRETCHE, 1999).

Alguns outros estudos procuram analisar a questão da descentralização e a municipalização do ensino no Brasil nos dando as bases para o entendimento do processo de municipalização do ensino em Minas Gerais. O que será feito a seguir é o levantamento da produção acadêmica sobre essa temática, começando pelo ideário educacional municipalista de Anísio Teixeira.

#### 4 – A Municipalização do Ensino e Anísio Teixeira

A preocupação de Anísio Teixeira (1947) com a municipalização do ensino e o regime de colaboração entre os entes federados (União, Estados e Municípios) permeou parte de seus estudos e de suas discussões no âmbito da educação e atuação na Associação Brasileira de Educação (ABE). Como Secretário de Educação da Bahia, já defendia na década de 1940 a autonomia da educação nos Municípios. Ao fazer uma explanação dos problemas educacionais, durante a sessão em que foi debatido o capítulo sobre educação e cultura, na Assembléia Constituinte Estadual, defendeu enfaticamente a democracia e a autonomia dos Municípios baianos.

A conferência que fez, em 1954, sobre o tema Padrões de Educação e Cultura no Ministério da Educação e Cultura, Anísio Teixeira (1976, p. 77) afirmou que era o momento de se pensar num “plano unificado de ação” em que os sistemas federal, estadual e municipal juntariam seus recursos para uma “ação coordenada e contínua nas órbitas do Município, do Estado e da União, em prol do desenvolvimento disciplinado de suas escolas”. Discutiu sobre o espírito da Constituição Federal de 1946 que, segundo o autor, não só permite como indica o plano.

Se o plano em vez de optar pelo centralismo da sua autoridade executora, escolher corajosamente a orientação descentralizadora, confio em que venha a despertar insuspeitadas forças de cooperação nos Estados e Municípios. As linhas fundamentais do plano consistiriam, assim, na atribuição aos poderes municipais da função de administrar a escola primária e, em certos casos, a média e secundária; na atribuição ao Estado da função de formar os professores e manter o ensino médio, secundário e superior; e à União, a função supletiva, de preferência mediante a assistência financeira e técnica, e, além dessa harmônica distribuição de funções, na unificação dos recursos das três ordens governamentais, despendendo o Município a totalidade dos seus recursos para educação no ensino primário, no que seria substancialmente ajudado pelo Estado e pela União, os quais, por sua vez, despenderiam, além do que fosse atribuído a essa assistência ao Município, os seus restantes recursos na formação do magistério e no ensino médio e superior (TEIXEIRA, 1976, p. 77).

Anísio Teixeira (1976, p. 178) acreditava na divisão de competências. Não bastava para ele a descentralização até o Estado, pois considerava necessária a chegada da ação descentralizadora aos Municípios que devem ser as unidades administrativas básicas do ensino. Considerava que “o ensino local e de responsabilidade local não

ferirá em nada a unidade nacional, mas, antes, permitirá que essa unidade se faça diversificada e dinâmica”<sup>5</sup>.

Durante o IV Congresso Nacional dos Municípios, em 1957, Anísio Teixeira defendeu a tese da municipalização do ensino primário engajando-se também na campanha municipalista. Teixeira (1976) considerava que

é chegada a ocasião para municipalizar a escola pública, entregando-a ao Município. (...) essa descentralização da administração e manutenção das escolas irá, antes de mais, ligá-las melhor à comunidade local e, desse modo, vitalizá-las, tornando-as responsáveis perante a comunidade e essa, por sua vez, responsável pelas suas escolas (TEIXEIRA, 1976, p. 54).

Nesse pensamento, entendia que para melhorar a educação seriam necessárias algumas providências,

primeiro, descentralizar administrativamente o ensino, para que a tarefa se torne possível, com a distribuição das responsabilidades pela execução das medidas mais recomendáveis e recomendadas. Segundo, mobilizar os recursos financeiros para a educação, de forma a obter deles (de todos eles, em cooperação e conjugação) maiores resultados. Sugerimos a constituição, com as percentagens previstas na lei magna da República, de fundos de educação – federal, estaduais e municipais; estes fundos, administrados por conselhos, organizados com autonomia financeira, administrativa e técnica e todos os poderes necessários para a aplicação dos recursos, inclusive no pagamento de empréstimos e planos de inversões e dos quadros do pessoal e do magistério locais, permitindo assim, a adaptação da escola às condições econômicas de cada localidade (TEIXEIRA, 1976, p. 52).

Dessa forma, Anísio Teixeira (1976, p. 181) julgava que nem a União nem os Estados devem ou podem ser centralizadores em termos educacionais. Segundo ele, “descentralização e autonomia são princípios complementares”. Era totalmente contra a centralização da educação por parte da União, pois no seu entender,

a centralização, num país como o nosso, é uma congestão cerebral. Por isso somos uma federação. Por isto, temos os municípios autônomos. Ora, não é possível a federação política dos municípios, sem equivalentes autonomias dos seus serviços de educação. Uns acompanham os outros. (...) a centralização da educação parece-me, sem exagero, mortal. E muito do sentimento de impotência que vai pelo país, em relação à possibilidade de resolver os seus problemas educativos, provém, a meu ver, desse estrangulamento causado pela centralização federal (TEIXEIRA, 1976, p. 184-185).

A descentralização do ensino estará, assim, implicada numa obra de significado amplo, constituindo-se, para Anísio Teixeira, em um dos pilares para a

---

<sup>5</sup> Parte do depoimento prestado por Anísio Teixeira na sessão de 7 de julho de 1952 da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados, para debate do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases (TEIXEIRA, 1976, p. 161).

sistematização de sua proposta de regionalização e municipalização do ensino. É o que constatamos em pelo menos duas de suas obras, “Educação não é privilégio” (1957) e “Educação é um direito” (1996), quando a municipalização do ensino é tomada como estrutura básica para a organização política do ensino no Brasil. Ele revela, então, que:

a regionalização da escola que, entre nós, se terá de caracterizar pela municipalização da escola, com administração local, programa local e professor local, embora formado pelo Estado, concorrerá em muito para dissipar os aspectos abstratos e irrealis da escola imposta pelo centro, com programas determinados por autoridades remotas e distantes e servida por professores impacientes e estranhos ao meio, sonhando perpetuamente com redentoras remoções (TEIXEIRA, 1957, p.51).

A municipalização, nesses termos, não se caracteriza como um fim, mas antes se revela como um dos meios para organização do ensino no Brasil, tendo em vista a sua descentralização. Assim, Teixeira (1996) explica:

é tempo que alarguemos a nossa visão do problema educacional e projetemos algo de simples e ao mesmo tempo vigoroso, lançando as bases de uma escola brasileira, contínua desde o nível primário até o secundário, com um currículo dominado pela língua portuguesa, pela civilização brasileira e pelo estudo da matemática e da ciência, mantida e disseminada pelo Brasil, por intermédio de um sem número de poderes locais, que irão experimentar e consolidar como se estivessem experimentando e consolidando a própria cultura brasileira (TEIXEIRA, 1996, p. 95).

Um dos eixos centrais dessa formulação encontra-se na idéia de cumplicidade entre as instâncias governamentais. Essas teriam, segundo Anísio Teixeira (1996), competências distintas, porém, complementares no processo de organização do ensino.

A escola seria, assim, federal, pelo cumprimento das diretrizes e bases federais, estadual, pela organização e pelo magistério, cuja formação e licenciamento ficariam atribuídos, privativamente aos Estados, e municipal, pela sua imediata direção e administração e, por tudo isto, nacional-brasileira (TEIXEIRA, 1996, p. 70).

Anísio Teixeira sugeria a existência de uma lei federal que fixasse as condições para aplicação de recursos das esferas federal, estadual e municipal em educação. A União deveria reservar 10%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% da renda resultante dos impostos para manutenção e desenvolvimento dos serviços públicos de educação e cultura. Previa ainda, esse autor, Fundos Federal, Estadual e Municipal de Educação (TEIXEIRA, 1976).

Os Fundos de Educação propostos por Anísio deveriam ser administrados por conselhos, organizados pelos governos federal, estadual e municipal que deveriam



elaborar os orçamentos da educação e uma quota por aluno a ser mantida pelo Município, incluindo obrigatoriamente as despesas com os professores, a administração de escolas, o material didático e o prédio e sua conservação (TEIXEIRA, 1976).

Observamos no pensamento de Anísio Teixeira a sua defesa da tese de municipalização do ensino no Brasil. Os elementos introduzidos pela sua abordagem e sistematização irão interferir nas discussões sobre o ensino público brasileiro. Entretanto, desde a sua formulação, a municipalização terá uma trajetória permeada por polêmicas.

## **5 – Revendo a Produção Acadêmica Sobre a Questão da Municipalização do Ensino no Brasil.**

São muitos os estudos que procuram analisar as medidas de descentralização no Brasil. Essas pesquisas focalizam, em geral, as questões relativas aos processos de municipalização. A partir de 1996, com a implantação do FUNDEF, a produção acadêmica voltou-se mais aos estudos sobre os impactos da medida nos Municípios.

A intensificação do processo de municipalização, nas décadas de 1980 e 1990, gerou demandas mais intensas, em que se observavam, além dos processos mesmos, estudos de escolas municipais, a relação Município-escola, a implantação e execução de políticas de democratização e de descentralização em Municípios.

Ao lado disso, alguns fatores têm surgido nas últimas décadas, como a crise fiscal e a sobrecarga de demandas sociais no Brasil, assim como em outros países, que têm provocado importantes alterações na configuração e nos padrões de intervenção estatal. A par de um amplo conjunto de iniciativas voltadas para a reforma do Estado, em determinadas áreas, o tema e as práticas das diferentes modalidades de descentralização das políticas públicas ganham importante expressão.

A descentralização do ensino, processo que tem a municipalização como uma de suas formas importantes de realização, não é uma idéia nova no Brasil. Uma revisão de literatura sobre o tema vai mostrar que, em determinados períodos da história brasileira, o tema tem sido mais discutido que em outros, sendo importante salientar que a oscilação na frequência dos debates e na produção do conhecimento nesta área tem razões históricas, econômicas, políticas e sociais (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2001).

Dois estudos, um de OLIVEIRA (2002) e outro deste autor em co-autoria com Teixeira (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 2001; OLIVEIRA, 2002), buscam apresentar o estado da arte em municipalização e gestão municipal no Brasil. O primeiro estudo deteve-se na análise da produção acadêmica no período 1991-1997; o segundo analisou as tendências na produção acadêmica sobre a temática.

O levantamento elaborado por Oliveira e Teixeira (2001) e Oliveira (2002) também destacou que o estudo de Mascaro (1958) em contraposição a Anísio Teixeira, demonstrou que não havia condições de municipalizar integralmente o ensino. Podemos

citar outros estudos como o de Brasileiro (1973) que analisou os Municípios do Estado do Rio de Janeiro e de Costa (1977) que estudou o programa do PROMUNICÍPIO nos estados de Alagoas, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (apud OLIVEIRA, 2002a).

A partir dos anos 1980, alguns fatores foram decisivos em torno das discussões da municipalização do ensino. O parágrafo único dos Art. 58 e 59 da Lei nº. 5692/71<sup>6</sup> incentivou a municipalização do ensino por meio de projetos implantados sobretudo na região nordeste e previu a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Dentre os que fizeram referência a esse assunto, podemos citar Soares (1980), que pesquisou os programas Pólo-Nordeste e PROMUNICÍPIO nos Estados de Alagoas, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul; Baranda (1981), que investigou a municipalização em Niterói (RJ) e Barrio (1985), que analisou a municipalização no Estado do Mato Grosso do Sul (apud OLIVEIRA, 2002a).

O debate sobre a municipalização do ensino, segundo Araújo (2005), intensificou-se no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, tendo como foco três aspectos: os que eram favoráveis à municipalização do ensino com base nos argumentos da participação; os que apontavam os problemas decorrentes da municipalização do ensino e os que eram contrários à municipalização, denunciando os seus determinantes e as suas conseqüências.

Entre os autores que defendiam a municipalização do ensino e que publicaram sobre o assunto, destacam-se, dentre outros, José Eustáquio Romão, Genuíno Bordignon e Moacir Gadotti.

Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão tiveram uma atuação importante na articulação e na consolidação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Gadotti e Romão (1993, p. 87-88) organizaram diversos artigos no livro “Município e Educação” em defesa da municipalização. Argumentavam que “os

---

<sup>6</sup> Art. 58 – (...) Parágrafo único - As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.

Art. 59 – (...) Parágrafo único - Os Municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

sistemas municipais podem tornar-se um instrumento de valorização do Município e da educação”. Nessa publicação, há um artigo em que Gadotti faz ainda referência aos sistemas nacionais de educação com o tema “a origem do controlador dos espíritos” quando defende a criação do sistema municipal de educação e propõe o regime de colaboração em todos os níveis de poder (GADOTTI, 1993, p. 75).

Segundo Gadotti (1989, p. 61), “existe uma **pressão natural** junto às prefeituras para ampliar a oferta de vagas em creches e pré-escolas. A expansão da educação municipal é inevitável, mesmo sem a transferência de escolas estaduais e federais para a prefeitura” (grifos do autor).

Para Romão (1988), a questão da democracia passa pela questão da municipalização do ensino. Ele a defende considerando três aspectos:

1- são inúmeras as provas de que a administração municipal gasta menos que o governo estadual, no desenvolvimento de qualquer ação pública. 2- as autoridades municipais estão mais próximas do cidadão e este pode, portanto, com mais eficácia, cobrar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos em iniciativas que beneficiem maior número de pessoas. 3- a definição das prioridades sociais é facilitada se os governos municipais abrirem-se, cristalinamente, à participação popular, viabilizando a gestão comunitária da coisa pública (ROMÃO, 1988, p. 156).

Ao tentar justificar e minimizar as críticas em torno dos debates da municipalização, Romão (1992, p. 65) indica que “a municipalização preconizada é uma espécie de prefeiturização envergonhada”, por isso, propõe a mudança do termo municipalização para publicização e, em decorrência, propõe também abandonar a expressão “educação municipal por educação no município”. Assim, justifica:

seria mais adequado falar em educação no município, isto é, educação pública que se dá no âmbito territorial do município. Nesse sentido, independentemente da jurisdição das escolas, pode-se pensar em um planejamento integrado, cujas diretrizes estabeleceriam as bases da negociação e das parcerias possíveis entre os três níveis de governo.

Romão (1992) defende a idéia de que a municipalização contribui para a democracia<sup>7</sup>. Para ele é preciso descentralizar o poder de decisão na direção da população e não na direção dos administradores, isto é, as elites do poder local.

---

<sup>7</sup> Mesmo em período autoritário tivemos exemplos de administração municipal voltada para interesses populares e com participação ativa de movimentos da sociedade civil. Como exemplo podemos citar: Boa Esperança no Espírito Santo, Lages e Blumenau em Santa Catarina e Piracicaba em São Paulo (CUNHA, 1991).

Portanto, uma municipalização democrático-pedagógica e não puramente político-administrativa.

A tese da descentralização é tida para Genuíno Bordignon, como a alternativa para a ruptura do impasse em que se encontra a gestão do sistema educacional. No artigo intitulado “A Escola Cidadã: uma utopia municipalista” Bordignon (1989) propõe a integração das redes de ensino em torno de uma escola pública única, municipalizada, como eixo do processo de gestão do sistema educacional. Nesse artigo, o autor retoma o tema das políticas e da gestão educacional a partir do cidadão, da escola e da comunidade local como forma de superação dos problemas educacionais. A partir daí, faz considerações sobre as vantagens e as desvantagens da municipalização do ensino.

Bordignon (1993, p. 158) observa que o sistema educacional brasileiro é muito centralizado e burocrático o que dificulta a democratização das políticas públicas. Acredita na descentralização como um ato político, não administrativo, pois:

a descentralização como ato político situa no município um novo espaço de poder, de elaboração de propostas, via participação. Isso implica conceber a municipalização não como um processo de exclusão, mas como mediação entre o concreto educativo e as políticas educacionais estaduais e nacionais. Trata-se da estratégia de gestão local do sistema educacional.

Há, então, no artigo de Bordignon (1993, p. 159), a crença no potencial do Município como *locus* de democratização da sociedade brasileira, pois compreende que a municipalização pode possibilitar a criatividade e a participação das propostas locais. “A verdadeira municipalização diz não aos grandes projetos nacionais, para dar ênfase às propostas e experiências locais”.

Entre os autores que apontaram os problemas técnicos, políticos e financeiros decorrentes da municipalização do ensino, nas décadas de 1980 a 1990, têm-se Guiomar Namó de Mello e Eny Marisa Maia.

Mello (1990) parte do pressuposto de que a municipalização do ensino não é uma questão isolada, mas remete ao problema do papel do Estado. Segundo a autora, é necessário descentralizar e democratizar os órgãos centrais para que a municipalização seja viabilizada.

A estrutura altamente centralizada das Secretarias de Educação separou, a nível central, os órgãos técnicos ou de planejamento dos órgãos de linha ou executivos. (...) Municipalizar a gerência das escolas da administração estadual, deixando

intocada a questão da descentralização e democratização em ambas as esferas de governo, é apenas replicar o modelo (MELLO, 1990, p. 73).

Assim, Mello (1990, p. 76) considera que é necessário autonomia orçamentária, pedagógica e administrativa para a efetivação da municipalização e democratização do ensino que “reconheça a diversidade nos pontos de partida e assegure a equidade nos pontos de chegada. Descentralizar, enfim, significa, trocando em miúdos, delegar decisão e competência, garantir recursos e autonomia e cobrar a responsabilidade avaliando os resultados”.

Mello (1990) estabelece quatro condições para concretização de sua proposta:

- 1 – estabelecer uma política educacional para todo o Estado, com metas, normas e diretrizes gerais que devem ser comuns e efetivamente cumpridas por todos;
- 2 – redistribuir recursos para corrigir as desigualdades;
- 3 – avaliar os resultados, tendo como referência as metas gerais e as metas locais, responsabilizando efetivamente os encarregados pela sua execução;
- 4 – coletar e sistematizar informações para seu próprio planejamento estratégico, e, sobretudo para torná-las públicas e disponíveis a toda a população (MELLO, 1990, P. 77).

A autora critica o eventual autoritarismo municipal ao afirmar que a “municipalização não pode mais ser a prefeiturização da gerencia do ensino” e menciona a questão federativa como crucial para concretização da democratização do ensino. “O verdadeiro espírito da federação não é a transformação das prefeituras em novos feudos de atores hiperautônomos, mantendo ao mesmo tempo sua dependência da União e do Estado” (MELLO, 1990, p. 77).

Mello (1990) supõe ainda que a federação somente existirá quando houver articulação entre:

as ações, políticas e recursos federais, estaduais e municipais, na área da educação e das outras políticas públicas; os atores sociais e sua representação no aparato público estadual ou municipal, com alto grau de sintonia entre necessidades daquele Município e região, e a atuação dos agentes técnicos e políticos que atuam na prestação de serviços públicos (MELLO, 1990, p. 78).

Maia (1990) analisou a questão da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, através de parceria Estado/Município em relação ao ensino. Reconhece a autora que a questão da descentralização/centralização extrapola o âmbito educacional, uma vez que supõe relações entre as instâncias federativas. Critica o processo de municipalização do Estado de São Paulo no período de 1983 a 1986.

A questão da municipalização do ensino foi analisada também por outros autores, dentre os quais destacamos Luiz Antônio Cunha, José Mário Pires Azanha e Lizete Regina Gomes Arelaro que debateram o assunto analisando a argumentação acrítica em defesa da municipalização do ensino.

Luiz Antonio Cunha (1991) discute a questão da municipalização do ensino lembrando que, a partir do Estado Novo e do golpe de Estado de 1964, essa questão esteve em pauta, pois se buscava nos EUA o modelo para a educação brasileira. Esse autor argumenta que nos EUA,

a escola elementar é geralmente da responsabilidade do condado (county) e da cidade (city) que para ela destinam as receitas de impostos sobre a propriedade imobiliária. O condado e a cidade têm seus boards of education (conselhos de educação) com a atribuição de contratar e demitir os diretores de escola, determinar currículos e normas pedagógicas. Esse sistema assim descentralizado era apresentado pelos seus defensores como tendo grandes vantagens: a descentralização, que dispensava uma cara e muitas vezes incompetente burocracia; a flexibilidade, que permitia mudanças nos currículos escolares quando e onde elas se mostravam necessárias; a democratização da gestão, pois os administradores educacionais pertenciam todos à mesma comunidade (CUNHA, 1991, p. 409).

Cunha (1991) argumenta ainda que quem defende o modelo norte-americano não mostra as condições sociais diversas da administração educacional descentralizada nos EUA em relação à brasileira e nem os problemas enfrentados pelos EUA em contraposição ao poder local.

Assim, Cunha (1991, p. 412) enfatiza que a defesa da municipalização do ensino vai ao encontro das doutrinas neoliberais que defendem o Estado mínimo, isto é, “sua retirada do campo econômico e até social” para o livre mercado, “que tudo regularia em benefício de todos. Para os neoliberais, a descentralização do Estado (inclusive pela via da municipalização do ensino de 1º grau) facilitaria o processo de sua minimização”. Junto com os liberais “na defesa da municipalização do ensino de 1º grau estavam os privatistas”.

Cunha (1991) afirma que, contraditoriamente, os defensores da municipalização se apóiam em autores socialistas clássicos e são provenientes dos movimentos de esquerda no Brasil que, vinculados à UNDIME, defendem essa bandeira ingenuamente, sem perceber o jogo político que se faz por trás.

Conclui esse autor taxativamente que a municipalização do ensino “tem sido no Brasil uma falsa solução para se oferecer às populações mais miseráveis um ensino

de baixíssima qualidade, e, como se isto já não bastasse, sujeito ao controle direto das oligarquias locais” (CUNHA, 1991, p. 421).

José Mário Pires Azanha (1990), sobre as idéias de Anísio Teixeira em relação à municipalização do ensino, afirmou que:

para Anísio Teixeira a municipalização do ensino era a resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão que, de outro modo, não parecia viável. Inspirado na educação norte-americana, de tradições fortemente locais, pareceu a Anísio Teixeira que uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal seria suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse (AZANHA, 1990, p. 1).

Azanha (1990) continua enfatizado dizendo que:

sabemos, hoje, que essa visão era um pouco simplista e algo romântica, porque ignorava, deliberadamente, toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas. Mas, em que pese a singeleza do modelo proposto, nele a municipalização tinha um propósito claro: a melhoria do ensino primário. Desde então, até os nossos dias, essa clareza foi sendo perdida e nem sempre é fácil saber o que se pretende quando se fala em municipalização do ensino (AZANHA, 1990, p. 2).

Segundo Azanha (1990, p. 2), a municipalização do ensino é muito mais uma bandeira do participacionismo do que um projeto de reordenação legal das responsabilidades públicas em matéria de educação, além de se relacionar fortemente com a descentralização e desconcentração como se invariavelmente indicasse maior democratização e, também, maior racionalização. “Todos sabemos que as coisas não são bem assim e que a simples administração local do ensino não representa por si só nenhuma garantia de sua efetiva democratização e pode até mesmo ser oportunidade de exercício de formas mais duras de coerção”.

Azanha (1990, p. 7) adverte que o movimento em prol da municipalização do ensino “não pode ser uma ação social exterior à escola, como quem levanta um corpo inerte (...)”.

Os cuidados oferecidos à educação e os recursos a ela destinados estão sofrendo um processo de municipalização acelerado que, na maioria das vezes, vem sendo feito sem uma negociação sólida entre Estado e Municípios, explica Arelaro (ARELARO, 1999). Para a autora, essa transferência de obrigações deve ser repensada, tendo em vista as condições de cada Município em assumir tal responsabilidade.



Arelaro (1999, p. 65) afirma que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem se constituindo, quase que exclusivamente, como “fruto das iniciativas do governo federal e estadual, visando a adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade”, contribuindo para o “enxugamento do aparato estatal” e não para o atendimento às reivindicações da sociedade civil. As contradições que vêm, então, demarcando o espaço e a construção da gestão municipal do ensino caracterizam a própria natureza do Estado e da sociedade brasileira que, embora possuam muitas leis supostamente democráticas, têm mantido práticas autoritárias e excludentes, não garantindo a participação de todos os atores envolvidos com a instituição escolar.

As pesquisas, a partir da década de 90, sobretudo a partir de 1996, quando da promulgação da Emenda Constitucional 14/96, vão direcionar as análises em função da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF.

As alterações ocasionadas por essa dinâmica de distribuição de recursos têm chamado a atenção de pesquisadores que se debruçam para analisar vários temas ligados a esse novo reordenamento da política educacional. Dessa forma, os fenômenos da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino passam a constituir temas de uma série de pesquisas e estudos, muitos deles compreendendo dissertações e teses de cursos de mestrado e de doutorado, assim como de artigos publicados pelos pesquisadores em revistas especializadas.

Recentemente, vários autores, como Ângela Maria Martins (2003), Cleiton de Oliveira (2004), José Marcelino Resende Pinto (2000), José Luiz Guimarães (1995), Nicolas Davies (1992, 1999, 2001), entre outros têm, produzido estudos sobre a descentralização, financiamento e a municipalização da educação no Brasil.

Martins (2003) tem desenvolvido pesquisas sobre a municipalização do ensino no Estado de São Paulo, enfatizando a gestão das políticas de municipalização. A autora analisa o desenho institucional construído no processo de municipalização no Estado de São Paulo, com base nas diretrizes políticas da Secretaria de Estado da Educação.

Já Oliveira (2004) desenvolve estudos relacionados com o processo de municipalização, caracterizando historicamente a questão do financiamento do ensino brasileiro e especificamente no Estado de São Paulo.

Assim como outros autores, Guimarães (1995), Pinto (2000) e Guimarães e Pinto (2001), têm feito estudos sobre os prováveis impactos do FUNDEF e sobre os resultados de novas formas de financiamento e das políticas públicas decorrentes para a questão. Davies (1992, 1999, 2001) tem investigado o FUNDEF e suas implicações no contexto da educação brasileira. Esse autor tem apresentado muitas publicações nessa área de estudo.

A seguir, analisaremos a descentralização do ensino no Estado de Minas Gerais enfocando os períodos históricos e destacando aqueles em que houve maior controle da educação por parte do governo estadual, e os determinantes da centralização, descentralização e desconcentração das ações do governo federal, estadual e municipal.

## CAPÍTULO II

---

### **Antecedentes da Descentralização do Ensino em Minas Gerais**

Neste capítulo pretendemos tratar brevemente do surgimento da educação formal no Brasil e em Minas Gerais procurando destacar a ação do Estado na gestão das políticas públicas do sistema educacional e correlacionando com a educação de um modo geral. Levaremos em consideração os aspectos relacionados com a descentralização do ensino, uma vez que tais aspectos interferem no desenvolvimento das políticas educacionais e podem explicar melhor o processo da municipalização do ensino.

Muitas são as formas de análise que podem ser abordadas em relação a este estudo observamos que os pesquisadores têm empregado nas pesquisas periodizações para análise, utilizando o critério político, econômico ou a partir do próprio objeto de estudo. Optamos, contudo, por fazer a análise a partir do critério político. Para tanto privilegiamos, neste capítulo, aspectos da descentralização administrativa, curricular e financeira do ensino ocorridas no Estado de Minas Gerais.

Num primeiro momento, iremos abordar como surgiram as primeiras iniciativas por parte do governo em relação à educação. Para facilitar a leitura e tornar o texto mais didático, dividimos este capítulo em quatro períodos.

O primeiro diz respeito ao período colonial com poucas iniciativas educacionais. Em seguida, no Império, tivemos a instituição dos chamados *Círculos Literários* que, de certo modo, possibilitaram a desconcentração do ensino na época. No segundo momento, daremos ênfase ao período republicano que compreendeu a República Velha, procurando enfatizar as reformas de ensino. No terceiro período, abordaremos da Revolução de 1930 até a tramitação e aplicação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº. 4.024/61.

## 1 – A Organização do Ensino durante o Período Colonial

Pressionado pelo sistema econômico que atingia toda a Europa e vendo acabar o ouro, Portugal incentivou as bandeiras em direção às Minas Gerais. O interesse pelo ouro das Gerais estimulou a entrada de pessoas de origens diversas e provocou inúmeras medidas oficiais. Ao tumulto dos primeiros momentos, diz Vergueiro (1981, p. 164-165), “seguiram-se a fome e a carestia dos alimentos, de vez que os moradores dos primeiros núcleos, desiludidos pela falta de recursos e da riqueza esperada, não criavam raízes e viviam em disputa e atritos”.

Boschi (1986, p. 3) enfatiza que os homens que se instalaram em Minas Gerais, no momento inicial de colonização, eram atraídos pela ilusão da riqueza fácil, mas o clima era de insegurança e instabilidade. Desse modo, “pode-se dizer mesmo que o povoamento inicial resultou da convergência de toda a espécie de aventureiros. O Estado, no princípio não estabeleceu, em linhas precisas, uma política para a região”.

Os conflitos surgidos nessa época fizeram com que a Coroa Portuguesa integrasse Minas Gerais ao aparelho administrativo colonial, subordinando-a diretamente ao poder de decisão da metrópole. Assim, criou-se um núcleo de poder, com governador nos arraiais auríferos, para neutralizar os conflitos. Estabeleceu-se o controle fiscal do ouro para evitar saídas clandestinas e canalizar recursos para Portugal (WIRTH, 1982).

Entre 1708 e 1709, ocorreram vários conflitos armados em Minas na zona aurífera, envolvendo de um lado paulistas e de outro portugueses e pessoas vindas de vários pontos do Brasil. Os paulistas referiam-se aos recém-chegados com o apelido pejorativo de emboabas. Os emboabas aclamaram o português Manuel Nunes Viana como governador das Minas. Nunes Viana, que enriquecera com o contrabando de gado para a zona mineira, foi hostilizado por Manuel de Borba Gato, um dos mais respeitados paulistas da região. Nos conflitos que se seguiram, os paulistas sofreram várias derrotas e foram obrigados a abandonar muitas minas.

Um dos episódios mais importantes da Guerra dos Emboabas foi o massacre de paulistas pelos emboabas, no chamado Capão da Traição nas proximidades da cidade de São João Del Rei. Em represália, os paulistas organizaram uma tropa que viajou para

Minas Gerais com o objetivo de aniquilar os emboabas, mas não chegou a atingir aquela capitania. A guerra favoreceu os emboabas e fez os paulistas perderem várias minas.

As principais conseqüências da Guerra dos Emboabas foram a criação de normas que regulamentam a distribuição de lavras entre emboabas e paulistas e a cobrança do quinto. Essa guerra pode ser considerada um marco na construção da identidade da população de Minas Gerais.

A partir daí, surgiram os núcleos urbanos, base de um aparato burocrático, que compunha a estrutura de poder em Minas Gerais. A pressão exercida pelo fisco e pelo aparelho de controle gerou insatisfações e rebeliões; por exemplo, a de Vila Rica, em 1720, provocou pânico, delação e pobreza.

A estrutura econômica de Minas Gerais privilegiava o possuidor de maior número de escravos, mas não gerou produção de gêneros de subsistência para exportação, ou mesmo auto-manutenção. O Estado não era sentido como protetor dos interesses particulares, era, unicamente, o cobrador dos impostos, estranho e alheio à sociedade, “amputando todos os membros que resistissem ao domínio” (FAORO, 2001 p. 64-65).

Minas Gerais, no século XVIII, foi uma capitania pobre onde, com grande prestígio, o tropeiro e o atravessador fizeram fortunas. A camada dominante era composta de altos funcionários da administração, de pessoas que viviam em centros urbanos e de um reduzido grupo de grandes senhores confinados nos sertões. Os mineiros possuidores de um pequeno grupo de escravos buscavam os garimpos, e os pequenos roceiros desenvolviam as atividades de subsistência. Os padres, geralmente seculares, participavam das camadas intermediárias. A maioria da população daquela época era constituída de homens livres, pobres e negros alforriados.

Somente com a escassez dos metais preciosos, na segunda metade do século XVIII, surgiram os escultores, pintores e músicos, requisitados para trabalhos na família ou na Igreja (WIRTH, 1982).

A formação da sociedade daquela época era fruto de um sistema econômico concentrador de riqueza e de uma estrutura de poder violenta, pois a Coroa Portuguesa nunca concordou com a redução da extração do ouro. A sociedade mineira era formada pelo pobre e o rico e uma camada intermediária instável que aspiravam à independência.

Wirth (1982), Diegues Júnior (1960), Veiga (1926), Mata-Machado (1987) dentre outros, tratando da sociedade em Minas Gerais, destacam o orgulho da família e das origens, que deu à elite mineira um forte senso de lugar. A família mineira consistia em uma útil rede de parentesco garantidor de acesso às informações mais privilegiadas, às instituições e a órgãos públicos.

Os sentimentos separatistas, abandonados em parte com essa mudança, persistiram devido às grandes desigualdades de poder entre as regiões mineiras. Os movimentos separatistas<sup>8</sup> foram, por vezes, utilizados como pressão para extrair concessões governamentais. A nova capital, Belo Horizonte, reforçou o sentimento de unidade evoluindo para o mini-sistema federal que permitiu o balanceamento dos interesses regionais a partir de uma concepção do todo. (WIRTH, 1982). Buscou-se, nos anos seguintes, reduzir o esvaziamento dos recursos mineiros, velha aspiração dos inconfidentes, melhorar as condições de exportação e, ainda, tornar a unidade política mais viável economicamente.

A população de Minas Gerais, no século XVIII, era praticamente analfabeta. Além dos padres, poucas pessoas tinham alguma instrução. Os filhos das elites econômicas estudavam em Coimbra, no Colégio dos Jesuítas no Rio de Janeiro ou freqüentavam cursos particulares com padres instruídos. Os habitantes dos núcleos urbanos passaram, nesta época, a sentir a necessidade de alfabetizar seus filhos. A Igreja, através dos padres, do vigário ou do capelão foi fundadora das aulas das primeiras letras. O papel educativo que, em parte do Brasil, de início coube aos Jesuítas, em Minas foi desenvolvido principalmente pelos capelões e vigários.

Sobre o tipo de educação oferecida em Minas Gerais nesta época, Barbosa (1979, p.535-536) nos diz que “às mulheres reservava-se a aprendizagem de tecer, coser e bordar, elas não precisavam ler”. Afirma ainda que a preocupação era “(...) ensinar os machos a ler, a escrever e contar e as fêmeas a coser e lavar”.

Ainda de acordo com Barbosa (1979), as iniciativas oficiais educativas em Minas foram tímidas, fazendo o registro apenas da Carta Régia de 22 de março de 1721, não se tendo notícia da aula, cadeira ou escola criada pela Câmara Municipal no século XVIII.

---

<sup>8</sup> Os movimentos emancipacionistas ou separatistas ocorreram durante à Inconfidência Mineira de 1789.

A criação de escolas no período colonial foi privilégio da Igreja e da Coroa. O bispo de Mariana, antigo professor da Universidade de Coimbra, D. Frei Manoel da Cruz nomeou os primeiros mestres para publicamente ensinar os meninos a ler, escrever e contar (MOURÃO, 1959).

Em 1772 é implantado o ensino público oficial. A Coroa nomeia professores e estabelece planos de estudo e inspeção. O curso de humanidades jesuítico é modificado para o sistema de aulas régias de disciplinas isoladas. Para o pagamento dos professores, o governo instituiu um imposto, o subsídio literário<sup>9</sup>, gerando recursos que nem sempre foram aplicados na manutenção das aulas (HOLANDA, 1995).

Segundo Mourão (1959), esse imposto foi cobrado pelas Câmaras Municipais mineiras até 1804, quando foi confiado a particulares que recebiam pela cobrança. A arrecadação não era grande, a despesa era pequena, foi bastante irregular e por isso em alguns anos os recursos sobraram, em outros, os professores ficaram sem receber.

Foram muitas as vantagens proclamadas pelo ensino reformado contra o dogmatismo da tradição jesuítica. Porém, eram muitas as dificuldades. Os colégios eram dispersos, não havia mais a formação de professores nem uniformidade do ensino. O centro das decisões estava no reino, o que tornava a administração morosa e ineficaz.

Onde havia uma obra de organização escolar, lenta e solidamente edificada através de dois séculos, tinha ele de levantar outra, num imenso esforço de reestruturação recomeçando pelos próprios fundamentos. Não foi o que fez o ministro, na reforma de estudos empreendida, depois que atingiu o objetivo fundamental de emancipar o ensino público da influência pedagógica dos Jesuítas. O que nos veio, não foram propriamente reformas (nem era possível exigir de golpe reformas que só longamente se podiam realizar), mas uma série incoerente de medidas, tardias e fragmentárias, com que em 1759 e 1772 o governo da Metrópole se pôs a talhar, na massa inerte da sociedade colonial, uma obra que desse a ilusão de substituir o organismo desmantelado (AZEVEDO, 1958, p. 549).

Azevedo (1958, p. 550) afirma que, embora Portugal tenha criado em 1759 uma diretoria geral de estudos, a fiscalização das aulas e escolas régias somente começou a ser feita regularmente no Brasil a partir de 1799, quando o governo português atribuiu ao Vice-rei a inspeção geral da Colônia, com o direito de nomear anualmente um professor para visitar as aulas e informar-lhe sobre o estado da instrução. "O Estado que não intervinha na gestão das escolas elementares e

---

<sup>9</sup> O subsídio literário era um imposto destinado a manter o ensino elementar e de humanidades, criado após a expulsão dos Jesuítas pelo Marquês de Pombal.

secundárias, tomou a seu cargo, por iniciativa de Pombal, a função educativa que passou a exercer, (...) a um largo plano de oficialização do ensino”.

Com a vinda da família real para o Brasil, iniciam-se as mudanças no campo educacional a fim de atender à corte portuguesa. Houve a abertura de novas escolas, academias e a biblioteca pública. Quanto ao ensino primário não houve, segundo Paiva (1973), grande progresso. As elites recebiam educação elementar em suas casas, como ensino privado.



## 2 – O Ensino no Período Imperial: A Formação dos Círculos Literários

Quando o Brasil se viu independente, um dos principais problemas identificados era a falta de ensino para a população. Esse período ficou marcado pelos constantes movimentos de centralização e descentralização do poder administrativo, influenciado pelos aspectos sócio-políticos e econômicos.

As pessoas em Minas Gerais estendiam-se além das bases municipais para formar grupos de poder. Em 1850, a base do poder era a terra e o comércio. A elite não era a aristocracia de terras ou uma oligarquia patrimonial, era elite econômica conhecida pelo trabalho e o jeito para negócios. Aberta a mudanças, mas não rompendo com a sociedade tradicional, a elite era conservadora e localista (WIRTH 1982).

A unidade foi, desde o século XVIII, um ideal da elite política mineira. A herança de autonomia e liberdade, assim como o patriotismo regional levaram os mineiros a buscar um centro capaz de ajudar a promover a integração, fato que provocou a substituição, em 1897, da decadente capital, Ouro Preto, por outra mais adequada à, Belo Horizonte.

Chagas (1982) afirma que o Brasil imperial começou a viver um mundo real e outro ideal, a começar pela própria independência que, conquistada no plano político, não se orientou para a unidade nacional, enfraquecendo o poder central com o fortalecimento das oligarquias locais. A Igreja mantinha sua poderosa influência e a vida intelectual seguia o modelo europeu. A educação popular fracassou, já que o governo não se mostrou capaz de organizar o ensino público.

Assim, as diferenças de ideais e interesses e as desigualdades sócio-econômicas e culturais das classes e das Províncias impediram a formação de um sistema nacional de educação. A instrução primária passou a ser organizada pelas Províncias seguindo as limitações e interesses locais, o que demonstra, de certo modo, uma das primeiras iniciativas de descentralização.

O surgimento da instrução primária oficial na Província de Minas Gerais data de 1835<sup>10</sup>, pois nessa ocasião instituiu-se a Lei nº 13, de 28 de março<sup>11</sup>. Essa

---

<sup>10</sup> Segundo Mourão (1959) registram-se também alguns atos legislativos relativos à instrução provincial:

legislação procurava organizar a instrução pública na Província mineira. Isso se deveu ao Ato Adicional à Constituição Monárquica em 1834, de 06 de agosto de 1834, que delegou às Províncias a incumbência de legislar e promover a instrução pública. Descentralizou a administração pública no país durante o período das Regências, o que acabou resultando, no que diz respeito ao sistema de instrução, na transferência da competência relativa às escolas de primeiras letras e ao ensino profissional para os governos provinciais.

Até então, cabia à Assembléia Geral elaborar leis, interpretá-las, suspendê-las, revogá-las, e os Conselhos das Províncias tinham a competência para formular projetos de leis os quais deveriam ser remetidos à Assembléia Geral, única competente para legislar. O Ato Adicional transferia às Províncias essa competência a respeito do ensino das primeiras letras, com exceção do ensino superior e do ensino do Município Neutro (a sede do Império) (MIRANDA, 1978).

Operava-se, segundo Miranda (1978), a descentralização do ensino, pois, dessa forma,

permitia às Províncias atenderem às necessidades locais, mas também permitiria ao governo central uma omissão a respeito da educação elementar, (que não era privativa das Províncias) o que não possibilitaria uma organicidade, nem a formação de um pensamento pedagógico comum (MIRANDA, 1978, p. 47).

Paiva (1973) considera que o Ato Adicional de 1834 teve por função promover a descentralização do ensino, transformando os Conselhos Provinciais em Assembléias Legislativas Provinciais. A Província passou a legislar sobre a instrução pública de seus próprios estabelecimentos.

Fernando de Azevedo (1958), em seu clássico estudo sobre a cultura brasileira, nos informa que:

a descentralização do ensino fundamental, instituída pelo Ato Adicional e mantida pela República, quanto ao ensino primário, atingindo um dos pontos essenciais da estrutura do sistema escolar, não permitiu, durante um século, edificar, sobre a base sólida e larga da educação comum, a superestrutura do ensino superior, geral ou profissional, nem reduzir a distância intelectual entre as camadas inferiores e as elites do país (AZEVEDO, 1958, p. 575).

Considera ainda Azevedo (1958) que:

---

Lei de 15/10/1827, sobre o ensino primário; Decreto Imperial de 06/06/1832, criando colégio para índios em Minas Gerais; Decreto Imperial de 06/07/1832 criando colégio para índios; Decreto Imperial de 06/07/1832 sobre método de ensino primário.

<sup>11</sup> Primeira Lei Orgânica do Ensino Primário de Minas Gerais (TAJÚRI, 1973, p. 107).

o ensino público estava condenado a não ter organização, quebradas como foram as articulações e paralisado o centro diretor nacional, donde se devia propagar às instituições escolares dos vários graus de uma política de educação, e a que competia coordenar, num sistema, as forças e instituições civilizadoras, esparsas pelo território nacional AZEVEDO, 1958, p. 575).

Segundo o Ato Adicional, competia às Assembléias Provinciais legislar:

Art. 10 – (...)

§2º - Sobre instrução pública e estabelecimentos proprios a promover-a, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Juridicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem creados por lei geral (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE, 1992, p. 574).

Do ponto de vista educacional, o Ato Adicional resultou da vitória das tendências descentralizadoras transferindo às Assembléias Provinciais o encargo de regular a instrução primária (AZEVEDO, 1958).

As Províncias, entretanto, não dispunham de recursos financeiros suficientes para assumir essa grande tarefa. Segundo Oliveira (1999, p. 17), as “Províncias para dar cabo dessa incumbência apelaram para auxílios das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte, de subordinação destas àquelas”.

A instrução primária, confiada às Províncias, foi se organizando, segundo Azevedo (1958, p. 594), por um sistema de “tentativas e erros”, de acordo com os recursos limitados de cada uma delas e conforme as circunstâncias com “variações nas políticas locais de educação”.

Tôrres (1980) observa que, de um modo geral, as Províncias tinham uma política unificada, mas descentralizada, desse modo:

as Províncias gozavam de ampla autonomia legislativa nas matérias de seu peculiar interesse, em bases equivalentes às atuais, autonomia que se verifica sem interferência do Executivo, a não ser através do veto. Havia uma administração especificamente provincial, dirigida, no entanto, por um presidente escolhido pelo governo imperial. Os serviços gerais, igualmente subordinados ao presidente, eram bem centralizados, pois os presidentes de província podiam decidir muitas questões atualmente atribuídas aos ministros. Os serviços públicos provinciais e gerais eram de tal modo articulados, graças ao chefe comum, que não havia paralelismo, superposição, repetição, ou mistura de atividades (TÔRRES, 1980, P. 924).

Minas Gerais estabeleceu a Lei nº. 13/1835, completada pelo Regulamento nº. 03 que fixava normas para sua execução. Esta Lei procurou dar a primeira organização ao ensino primário oficial e determinou que as escolas secundárias ficariam nas cidades ou vilas e as escolas de primeiras letras nos arraiais ou povoações.

Mourão (1959) afirma que, além disso, a Lei nº. 13/1835 criou:

uma escola especial, mais desenvolvida, com matérias de aplicação técnica. Fixou normas para a verificação da competência dos candidatos aos cargos de magistério, exigindo que, depois de certo prazo, o provimento das cadeiras se fizesse pelos que fossem aprovados no curso da Escola Normal. (...) restringia as escolas para meninas às cidades e vilas, acrescentando, entretanto, ao currículo, mais disciplinas além das ensinadas aos meninos; exigia prova de habilitação dos professores particulares para poderem lecionar; determinava multas para os responsáveis pelos menores que não freqüentassem as escolas ou não recebessem instrução (MOURÃO, 1959, p. 9).

Um aspecto relevante para o nosso estudo é que a Lei nº. 13/1835 previa a colaboração das Câmaras Municipais na tarefa do ensino, medida essa muito importante, dado ao natural interesse local pelos estabelecimentos de instrução primária, permitindo que houvesse algumas vezes, mesmo de forma incipiente, uma fiscalização do ensino (TÔRRES, 1980).

A partir dessa Lei, a Província de Minas Gerais foi dividida em Círculos Literários. Em princípio, eram quinze *Círculos Literários*<sup>12</sup>, cada um chefiado por um delegado do governo. A sede desses Círculos ficava nas cidades ou em vilas importantes e cada Círculo abrangia uma extensão mais ou menos ampla de acordo com a densidade da população. Os delegados dos *Círculos Literários* deveriam apresentar ao governo os mapas referentes às atividades na área de sua abrangência, de acordo com as exigências da Portaria de 09 de fevereiro de 1837. As escolas componentes de cada Círculo seriam secundárias, nas cidades ou vilas, e nas demais povoações seriam escolas de primeiras letras (TÔRRES, 1980).

A divisão da Província em determinado número de *Círculos Literários* já demonstrava uma mudança na administração do ensino, uma vez que oportunizava decisão, mesmo que restrita, a outros agentes que deveriam superintendê-las.

Para melhor organizar o ensino, o governo instituiu um departamento que supervisionasse a instrução na Província, sendo criado pela Lei nº. 435, de 19 de outubro de 1848. Foi assim criada a Diretoria Geral de Instrução Pública que tinha a função de centralizar as ações de todos os Círculos Literários (MOURÃO, 1959).

---

<sup>12</sup> 1º Círculo: sede em Ouro Preto; 2º Círculo: sede em Mariana; 3º Círculo: sede em Sabará; 4º Círculo: sede em Tamanduá; 5º Círculo: sede em Diamantina; 6º Círculo: sede em Minas Novas; 7º Círculo: sede em Formiga; 8º Círculo: sede em Barbacena; 9º Círculo: sede em São João Del Rei; 10º Círculo: sede em Baependi; 11º Círculo: sede em Campanha; 12º Círculo: sede em Uberaba; 13º Círculo: sede em Paracatu; 14º Círculo: sede em Pitangui; 15º Círculo: sede em Pouso Alegre.

O § 3º do Artigo 2º dessa Lei de 1848 obrigava o Diretor Geral de Instrução Pública a informar ao governo, a cada três meses, o estado geral do ensino na Província. Na realidade, a Diretoria de Instrução Pública tornou-se um órgão opinativo sobre o ensino com o encargo de tomar conhecimento das petições, propostas e reclamações dos professores. Recebendo os processos do delegado do *Círculo Literário* respectivo, o diretor os transmitia ao governo, esclarecendo-o com as informações sobre os dispositivos legais referentes ao assunto, e dando, não raro, a sua opinião pessoal (MOURÃO, 1959).

A Lei nº. 516 de setembro de 1851 autorizava os governos das Províncias a reorganizar a instrução pública, nas seguintes bases:

marcar as condições de capacidade para o magistério; estabelecer as garantias e determinar os vencimentos e mais vantagens aos mestres; criar e suprimir cadeiras não só de instrução primária, bem como secundárias, tendo em consideração as circunstâncias locais; determinar as formalidades que devem preceder à fundação de estabelecimentos de instrução particular; exercer por empregados de sua escolha com vencimentos proporcionais ao seu trabalho, toda a fiscalização sobre a instrução tanto pública como particular; expedir os regulamentos nos quais poderá cominar as penas que julgar convenientes a todos os empregados da instrução pública. A reorganização será posta em execução, ficando, todavia sujeita à definitiva aprovação da Assembléia Legislativa (MOACYR, 1936, p. 91).

Segundo Moacyr (1936), em outubro de 1853, o Diretor Geral da Instrução de Minas Gerais, Dr. Silva Viana, informou a seu sucessor que “a instrução pública continua a merecer do governo a mais acurada atenção e o mais constante desvelo”. Esse Diretor apontou no seu relatório os problemas por que passava a educação daquela época. As leis do orçamento consignavam um valor muito baixo para a instrução. A conseqüência era “a adoção do ensino individual, em quase todas as escolas da província”.

Do que fica exposto é fácil concluir, que a instrução primária continua ressentir-se dos defeitos provenientes do ensino individual que por sua natureza, aumenta improficuamente o trabalho do professor, confunde as classes, e dificulta ou impossibilita o aperfeiçoamento do ensino, e retarda o desenvolvimento da inteligência juvenil. Junte-se aos defeitos do método, a falta de casas espaçosas e arejadas, a diversidade de objetos de leitura, de contabilidade, de escrita, e até de doutrina cristã, tem concluído o quadro de confusão que preside o ensino primário (MOACYR, 1936, P. 93-94).

No entanto, apesar de o governo português ter autorizado desde 1851 a reorganização da instrução por meio de regulamentos nas Províncias, essa não ocorreu imediatamente. Somente em 1854 criou-se um liceu na capital mineira e um

regulamento visando à reformulação das ações administrativas. Esse regulamento dava mais poderes ao Diretor Geral da Instrução Pública que ficou responsável, entre outras coisas, pela reorganização dos *Círculos Literários*.

A Província será dividida em tantos Círculos Literários, quantos o governo julgar convenientes a regularidade do serviço e fiscalização do ensino. Os limites do Círculo poderão ser ampliados ou restringidos a juízo do governo, precedendo informações do Diretor Geral da Instrução (MOACYR, 1936, p. 98).

O que se percebe é que, embora a organização do ensino de instrução elementar fosse bastante simplificada, havia forte tendência à centralização, à sistematização, à fiscalização e à orientação por parte do governo provincial, que inclusive exercia vigilância em relação às condições do ensino e à admissão de professores. Segundo Mourão (1959) na contratação de professores:

eram estabelecidos em leis, concursos e provas de habilitação para os professores do ensino elementar oficial e até para o particular que não era livre (...). Além disso, as autoridades proporcionavam meios para permitir aos professores já nomeados irem à Capital se habilitarem nos novos métodos adotados no ensino ou para fazerem curso de aula normal (MOURÃO, 1959, p. 56).

Em relatório ao Presidente da Província mineira, o Diretor Geral da Instrução em 1869 aponta a existência da centralização na administração da Província, mas argumenta “a necessidade maior é a descentralização, para dar vida e animação ao poder local” (MOACYR, 1936, p. 168).

Entretanto, apesar disso, havia inspetores municipais nas Províncias e inspetores paroquiais nos distritos ou lugares em que houvesse escolas públicas ou particulares com o objetivo do controle das ações escolares.

Pedro Vicente de Azevedo, em seu relatório faz duras críticas aos presidentes das Câmaras Municipais que eram fiscais do ensino nos seus Municípios. Esse Diretor Geral da Instrução Pública em Minas Gerais diz que:

(...) infelizmente as câmaras municipais de nossos dias, tão mudadas das passadas épocas em que o senado das câmaras tanto patriotismo ostentava nas suas prerrogativas contra os governos despóticos, como guardas que foram das liberdades populares, pouco servem em geral, aos seus municípios na difusão e propagação do ensino público (MOACYR, 1936, p. 189).

Embora não houvesse recursos suficientes para o ensino, proliferaram leis e regulamentos com o objetivo de aumentar a sua eficiência no controle do ensino elementar no tempo do Império. O governo não tinha interesse em oferecer o ensino secundário gratuito. O empenho era com a instrução das primeiras letras. Isso é

identificado nos vários relatórios que Moacyr (1936) apresenta dos Diretores Gerais da Instrução em Minas datados de 1868, em diferentes locais, que demonstram isso, por exemplo:

(...) a Província não deve aos seus filhos instrução secundária gratuita; é favor que lhe faz e este só tem lugar quando se pode. (...) a instrução secundária deve correr por conta dos colégios particulares, como outrora acontecia, e com grandes vantagens. (...) seria de bom aviso suprimir não só os externatos como essas cadeiras de latim e francês, revertendo a despesa que com esta verba se faz a benefício dos professores primários das cidades e vilas e do liceu mineiro (MOACYR, 1936, p. 166–209).

Com a Lei nº. 2.392, de 1882, tornou dependente a instalação de escolas nas freguesias da doação, por parte de seus habitantes, de prédios para as escolas. Esse regulamento, segundo Moacyr (1936, p.223), vigente à época, instituía “o fundo escolar para construção de casas e aquisição de mobília e material técnico e compra de livros para os alunos pobres”. Esse fundo escolar era municipal e “veio para socorrer a estes alunos com roupa, calçado e objetos de escrita”. Contudo, esse fundo de auxílio escolar não atingiu diretamente os alunos carentes e nem as quotas eram repassadas para os orçamentos municipais. O relatório de um Diretor Geral da Instrução sugeria que “seria preferível para constituição de um outro fundo, cuja necessidade é incontestável, estabelecer um imposto adicional às imposições provinciais e municipais”.

A estrutura dos *Círculos Literários* foi desfeita ao final do período do Império e pode ser identificada como desconcentração do ensino, pois as escolas não estavam descentralizadas e o que existia mesmo era uma desconcentração de poder, ou seja, as escolas continuavam atreladas aos órgãos centrais, sem autonomia financeira, pedagógica e principalmente administrativa. As unidades escolares eram controladas por um delegado de governo que fiscalizava todas as ações e prestava informações à Diretoria Geral de Instrução Pública e em seguida era repassada ao Governo. O que ocorria era a centralização das decisões políticas e estratégicas desconcentrando somente as estruturas operacionais e de coordenação ao nível local.

No início da República, duas orientações nas propostas mineiras já se esboçavam em crescente ampliação: uma definia o direito do Estado sobre a educação, outra organizava as estruturas hierárquicas centralizadoras, no que concernia à decisão final, e descentralizadora para a execução por meio das autoridades delegadas (MOURÃO, 1959).

### **3 – A Educação Pública no Período da 1ª República**

Com a Proclamação da República em 1889, inicia-se no Brasil o período denominado de República Velha. O período republicano em Minas iniciou-se sob o governo de um professor da Escola de Minas de Ouro Preto, Antônio Olinto dos Santos Pires, a quem Cesário Alvim substituiu em novembro do mesmo ano. Minas Gerais sofria ainda o impacto da abolição da escravatura, por falta de mão-de-obra para suas lavouras, uma vez que não havia também trabalhadores imigrantes (RESENDE,1982).

O café era o produto mais valioso do Estado no início do século XX. Os fazendeiros, com imensas lavouras, produziram o café em excesso, ocorrendo a crise agrícola, em 1903. Minas, por causa da monocultura que desenvolvia e do preço baixo do café, não podia importar produtos básicos necessários. As medidas fiscais protecionistas foram tentadas para que o Estado saísse da depressão, ainda no governo João Pinheiro (1906-1908).

A educação mineira configura-se, segundo Gouveia (2002, p. 260), “num período caracterizado pela tentativa, ainda que descontínua, da conformação de um sistema público de ensino estendido à população branca e livre”. A educação neste contexto era pensada como estratégia civilizatória da população, possibilitadora da consolidação e manutenção da ordem pública.

No campo do ensino primário elementar, os primeiros anos do regime republicano não se diferenciaram muito das últimas décadas do Império. Havia a busca pela educação, entretanto as condições de atendimento eram precárias e existentes apenas nas grandes cidades. Segundo Paiva (1973), no centro-sul do país, onde se localizavam as fazendas de café e também indústrias, havia maior recurso e crescimento da educação elementar.

Sob o governo provisório de Cesário Alvim (1890), foram dissolvidas as Câmaras Municipais Mineiras até que se elaborasse nova Constituição. Nesse entendimento, a organização do Estado, em relação ao setor público, buscou tanto centralizar e unificar as diretrizes no centro como fortalecer o governo nas suas bases municipais.



No que diz respeito à Carta Constitucional Federal de 1891, ela foi parcimoniosa e facultou aos Estados, no Artigo 65, todo e qualquer direito que não lhes fosse negado por cláusula expressa. Assim, as unidades da federação ficaram com a responsabilidade de organizar, manter e fiscalizar os sistemas públicos de instrução.

Art. 65 – É facultado aos Estados:

- 1º) Celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político;
- 2º) Em geral, todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.606).

Em relação ao Município, a Constituição Federal de 1891 limitou-se a determinar no Art.68 que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE, 1992, p.603). Ou seja, manteve a mesma direção do Ato Adicional de 1834, fazendo ampliar o federalismo. Sobre isso Cury (1996, p. 75) nos diz que “era quase que conatural a adjunção da educação como instrução pública na esfera das unidades federadas”.

Cury (1996, p. 76) analisa também o Art. 35 da Carta Federal de 1891 e entende que dele decorrem duas realidades: a primeira é que “O Governo Federal anima, mas não pode tolher a ação dos governos locais. É a assunção de uma espécie de federalismo educacional” e a segunda que “existe a figura de um ensino oficial, normatizado e regulamentado, a partir ou do Distrito Federal ou do Congresso Nacional”.

Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

- 1º) Velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;
- 2º) Animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;
- 3º) Criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;
- 4º) Prover a instrução secundária no Distrito Federal (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE, 1992, p.595).

Assim, quanto à organização do ensino, a Constituição Federal de 1891 procurou evidenciar a existência de uma esfera pública subdividida entre a União e as Unidades Federadas (CURY, 1996).

Resende (1997) revela que a Constituição Mineira de 15 de junho de 1891 foi bastante lacônica em termos de educação, pois, os poucos artigos que trataram

repetiram o que estava escrito na Carta Federal. Todavia, em relação aos Municípios fortaleceu-os significativamente.

Durante a Constituinte Mineira de 1891, os deputados se reuniram para organizar o novo regime, bem diferente do anterior. “Era ampla a tarefa a enfrentar. Saía-se do unitarismo do Império e das limitações das Províncias para o Federalismo da República e das maiores possibilidades dos Estados” (Minas Gerais, 1989b, p. 19).

Por conseguinte, cresceu a campanha federalista contra a Constituição Monárquica de 1824 que era centralista e bastante unitária. Sob o regime imperial, os Municípios eram definidos como entidades estritamente administrativas, mas, com a República, observamos um movimento no sentido de conceituá-los como unidades políticas, nos parâmetros da introdução do federalismo. Essa tendência se manifestou em Minas Gerais por certas disposições da Constituição Estadual de 1891, como a criação das Assembléias Municipais e dos Conselhos Distritais, bem como pelo poder conferido às Câmaras Municipais de deliberar livremente sobre a política local, a divisão distrital e outros assuntos.

O parecer da comissão encarregada do projeto de Constituição de Minas Gerais de 1891 fazia uma alusão crítica ao Ato Adicional de 1834, em função da mudança do regime monárquico para o republicano e também das mudanças que essa nova Constituição iria causar. Assim, segundo essa comissão, “procurou introduzir no Brazil o systema americano tanto quanto fosse compatível com a instituição monarchica” (Minas Gerais, 1989a, p. 19-20). E continuam no relatório final:

(...) lembramos esta circumstancia histórica que muita luz derrama sobre o intuito da constituinte emanada dos acontecimentos políticos de 1831 – 1834, quanto ao alcance da criação das assembleas legislativas provinciaes, sem dúvida alguma destinadas ao alargamento das franquias provinciaes, mas cuja acção foi entorpecida e peada pela reacção centralisadora que desenvolveu-se de 1840 em diante. (...) as tradições centralisadoras, acima indicadas, crearam interesses, estabeleceram practicas, profundamente radicadas que hão de constituir sério embaraço ao bom andamento do regimen que o Congresso é chamado a organizar (MINAS GERAIS, 1989a, p. 19-20).

A Constituição Mineira de 1891 procurou fortalecer a ação do poder local, constituindo o Município em uma das grandes forças aliadas à organização do novo regime. Isso fica explícito no parecer da comissão da seguinte forma:

É na vida local, autônoma e independente, que deve descançar a solução de todos os negócios que lhe são peculiares, competindo aos Municípios exercer vigilância e

fiscalização activa na marcha que aos negócios for dada por aquelles a quem for conferido o mandato para geril-os (MINAS GERAIS, 1989a, p. 26).

As discussões na Constituinte Mineira acerca da organização do Estado e da organização do Município revela, segundo Resende (1982), que havia muitos projetos políticos das regiões mais desenvolvidas do Estado, como a Zona da Mata e o Sul de Minas. As propostas dos representantes políticos dessas regiões vinham defender os interesses locais. Chegaram mesmo a aventar a hipótese de desmembramento do Estado e de que as verbas arrecadadas tivessem a sua aplicação no desenvolvimento da própria região que as gerava.

Os intensos debates sobre a organização municipal deram-se sempre de forma a se localizarem como parte não apenas integrante, mas essencial do Federalismo. É que a descentralização (...) é fundamental e prepondera sobre quaisquer outras propostas de República, de outros segmentos sociais. A República passa a ser, assim, a consagração da igualdade formal dos Municípios e não tanto dos cidadãos (MINAS GERAIS, 1989b, p. 44).

A questão da organização municipal ganhou contornos regionalistas e segundo Resende (1982, p. 71), havia duas propostas: “uma exclusivamente política, que relegava a questão financeira a segundo plano, liderada por Afonso Pena, representando o centro minerador decadente e as demais regiões não cafeeiras do Estado”, e outra que afirmava a “essencialidade da questão financeira para a efetiva autonomia municipal, composta pelos representantes a zona da Mata e do Sul de Minas”, destacando Silviano Brandão, Carlos Alves, entre outros.

A solução para o impasse surgiu da Emenda de Silviano Brandão, que, consagrando os princípios defendidos por seu grupo, assegurou às municipalidades o direito de legislar e arrecadarem impostos. Tal emenda conciliadora resultou no Art. 76 da Constituição Estadual de 1891 (Minas Gerais, 1989b).

Assim, segundo a Carta Constitucional Estadual de 15 de junho de 1891, uma lei ordinária iria disciplinar as funções específicas dos Municípios, entretanto constava no texto legal (Arts. 74 e 75) que caberia aos Municípios decretar e arrecadar impostos e, entre outras coisas, deveriam os Municípios prever um orçamento anual para a instrução primária e profissional (MINAS GERAIS, 1989b).

Art. 74 – O território do Estado, para sua administração, será dividido em Municípios e districtos, sem prejuízo de outras divisões que as conveniências públicas aconselharem.

Art. 75 – Uma lei especial regulará a organização dos Municípios, respeitadas as bases seguintes:

I – A população de cada Município, que for creado, não será inferior a vinte mil habitantes.

II – A administração Municipal inteiramente livre e independente em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse, será exercida em cada Município por um conselho eleito pelo povo, com a denominação de Câmara Municipal.

III – O número de vereadores de villas e cidades não será inferior a 7 nem superior a 15.

IV – O orçamento Municipal, que será annuo e votado em época prefixada, a política local, a divisão districtal, a criação de empregos Municipaes, a instrução primária e profissional, a desapropriação por necessidade ou utilidade do Município e alienação de seus bens, nos casos e pela forma determinada em lei, são objecto de livre deliberação das Câmaras Municipaes, sem dependência de aprovação de qualquer outro poder, guardadas as restrições feitas nesta Constituição.

(...)

V – O governo do Estado não poderá intervir em negócios peculiares do Município, senão no caso de perturbação da ordem pública.

(...) (MINAS GERAIS, 1989b, p. 37).

Por esse motivo, em 14 de setembro de 1891, foi sancionada a Lei nº. 2 que disciplinou a organização municipal. Definiu o Município como base da organização administrativa do Estado, atribuindo-lhe administração própria em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse.

A política era gestada e exercida em torno dos interesses dos governantes e das classes dominantes, era quase impossível aos governistas perderem eleição. Os coronéis<sup>13</sup> eram donos dos chamados “currais eleitorais”. Eles usavam seus votos em troca de favores. Da mesma forma trocavam seu apoio ao presidente do Estado por nomeações e verbas. Este, por sua vez, transacionava seu apoio nas duas direções, dos coronéis e do presidente, cadeia de trocas de favores políticos que ganhou o nome de clientelismo<sup>14</sup>.

A política de governadores estabelecia uma aliança entre o Poder Executivo central e as oligarquias regionais mais poderosas de cada Estado. O presidente da República concedia ao presidente do Estado (era assim que os governadores eram chamados) ampla liberdade de ação. Em troca, ele deveria mobilizar a bancada de

---

<sup>13</sup> Leal (1997, p. 40), define o coronelismo como um sistema político da Primeira República, dominado por uma relação de compromisso entre os senhores donos de terras em decadência e o poder público fortalecido. “O coronelismo é, sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra”. Queiroz (1976, p. 172), entende que “o coronelismo é uma forma assumida pelo mandonismo local a partir da proclamação da república: o mandonismo teve várias formas desde a Colônia, e assim se apresenta como o conceito mais amplo com relação aos tipos de poder político-econômico que historicamente marcaram o Brasil”.

<sup>14</sup> Carvalho (1997, p. 2) diz que clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.

deputados mineiros para aprovar os projetos de interesse do Executivo no Congresso. Assim, o poder ficava dividido da seguinte forma: a Presidência da República era tutelada pelos dois Estados mais poderosos da federação – São Paulo e Minas Gerais – os demais ficavam à mercê das oligarquias locais mais influentes, as quais eram articuladas com aqueles Estados (DEMARTINI, 1989).

As eleições eram feitas na base do “bico de pena”, ou seja, através de listas de votação, que podiam ter as assinaturas e os votos falsificados (MOURÃO, 1959).

Em Minas Gerais as regiões eram marcadas por grandes diferenças sociais e concentrações de renda comandadas por poucos e muito poderosos coronéis.

Faoro (2001) explica bem essas relações da seguinte forma:

O coronel fazia e complementava a administração pública, no âmbito municipal, dentro do partido (...). O coronelismo se manifesta num compromisso, uma troca de proveitos entre o chefe político e o governo estadual (...) embora o coronel possa ser opositor no âmbito municipal – coronel contra coronel – há de ser governista no campo estadual e federal (FAORO, 2001, p. 631).

A expansão do sistema educacional em pequenas cidades, vilas e fazendas foi se efetivando, e, paralelamente às determinações legais mais amplas, os coronéis controlavam esse sistema. Demartini (1989) explica que:

(...) a escola era, para o coronel, mais um favor que se podia trocar, no sistema de barganha e, ao mesmo tempo, uma instituição que era preciso controlar, tornar sua. Mas é preciso ressaltar que ela só adquire este caráter na medida em que é uma instituição demandada – sem esta contrapartida, ela não entraria no rol dos favores, nem seria necessário garanti-la sob seus domínios. (...) Tornar a escola “sua”, durante este período, era para o coronel poder mantê-la onde bem entendesse, mesmo em locais em que não havia crianças em número suficiente, em detrimento de outros mais necessitados, e ainda colocar para lecionar pessoas de sua família ou de seus vínculos políticos (DEMARTINI, 1989, p. 52-61).

A política “café com leite”<sup>15</sup> era de cartas marcadas. A eleição dos representantes do povo e dos governantes era precedida de intensas consultas e negociações que selavam as alianças entre os políticos. O esquema era dominado pelos governadores de Minas e de São Paulo, garantindo por muitos anos a estabilidade e o imobilismo político, que favoreceu o setor agrícola cafeeiro em detrimento dos interesses da industrialização.

---

<sup>15</sup> Durante certo tempo a República brasileira foi controlada pelas oligarquias agrárias de São Paulo e Minas Gerais. A importância econômica do café produzido em São Paulo e o gado de Minas Gerais sustentava a política do “café com leite”, em que paulistas e mineiros se alternavam na presidência da República. Assim, a política do “café com leite” consistia numa aliança entre os dois Estados mais poderosos da federação: São Paulo e Minas Gerais. Essa aliança previa um rodízio na indicação do candidato a ser apoiado pelos dois Estados nas eleições periódicas para a Presidência da República.

Sob a égide de Benjamin Constant, Ministro da Instrução Pública, foi elaborado o Decreto Federal nº. 981, de 8 de novembro de 1890, que traçou diretrizes do ensino primário e secundário no âmbito federal, com forte influência positivista, criando o Conselho de Instrução Superior. Esse decreto sofreu críticas fortes dos políticos da época, pois não mudava substancialmente as normas educacionais do tempo do Império.

Sem orientação segura, somente três anos após a proclamação da República é que em Minas Gerais se resolveu reformar a educação pública através da Lei nº. 41, de 03 de agosto de 1892, que ficou conhecida como Reforma Afonso Pena. Essa reforma teve, de um modo geral, um cunho descentralizador das ações no ensino, porém com uma rígida fiscalização e possibilitou a criação de um órgão técnico para estudar métodos e processos de ensino, estabelecendo a inspetoria ambulante para permitir a fiscalização das escolas do interior e os Conselhos Distritais com várias atribuições dos inspetores municipais agindo nos povoados.

Mourão (1962, p. 20) considera que “Os conselhos escolares municipais previstos apresentavam a vantagem de pôr a fiscalização da escola no âmbito do Município, com mais eficiência pela ação permanente desses conselhos”. Ainda, segundo esse autor, “(...) é curiosa a autoridade dada a esses órgãos possibilitando uma útil descentralização do ensino”.

O fortalecimento de alianças, ao nível de Município e Distrito, encontrou forte amparo nos Conselhos Municipais e Distritais, criados por esta Lei de 1892, que os tornou responsáveis pela fiscalização da instrução escolar, colaborando nas caixas escolares para alunos carentes e na criação e supressão de cadeiras e escolas e admissão de pessoal.<sup>16</sup>

Essas medidas, financiadas pelo governo central, em grande parte fortaleciam os grupos de poder municipal e distrital que se apresentavam como protetores frente à população carente e à classe média.

---

<sup>16</sup> Durante este período houve várias leis e regulamentos, como: Lei nº1.064, de 4 de outubro de 1860 de reforma e organização do ensino público; o Regulamento nº 56, de 10 de maio de 1857; a Lei nº1.618, de 2 de novembro de 1869, que tratava do ensino primário particular, com providências diversas; o Regulamento de 11 de abril de 1872, sobre a instrução pública em reorganização; Regulamento nº 84, de 21 de março de 1879, também reorganizando o ensino; novo Regulamento de 19 de junho de 1883 sobre a instrução pública em Minas. Especificamente essas legislações trataram de centralização ou descentralização do ensino, exigências burocráticas e fiscalização (MOURÃO, 1962, p. 14).

Minas, na consolidação do regime republicano, elegeu Afonso Augusto Moreira Pena (1906-1909). Conseguiu, dessa forma, a conciliação interna e a afirmação do Estado perante a União. O prestígio e a firmeza do novo governador asseguraram novas bases, sem subserviência, para as relações entre o governo estadual e o governo federal (Minas Gerais, 1989b).

Afonso Pena recebeu o governo numa época de relativa prosperidade econômica, conquanto persistissem velhos problemas nacionais como a miséria das classes proletárias, a corrupção política e a formação de oligarquias regionais. A antiga aristocracia rural da cana-de-açúcar decaía completamente; os patriarcais fazendeiros de café começaram a sofrer a concorrência das novas camadas urbanas e industriais que procuravam afirmar-se na direção política.

O governo do mineiro Afonso Pena se destacou por ter sido progressista, incentivando a indústria e a imigração estrangeira. Na educação concentrou o poder de decisão no Conselho Superior de Instrução Pública, sob a presidência do Secretário de Governo, com poderes amplos sobre a educação, controle pedagógico e administrativo, principalmente na questão de pessoal.

Tentando descentralizar do ensino, o governo mineiro estabeleceu o Decreto Estadual nº. 1.947, de 30 de setembro de 1906. Esse decreto objetivava criar 40 *Circunscrições* no Estado, que seriam percorridas e fiscalizadas pelos Inspectores Escolares, funcionando de forma semelhante à dos antigos *Círculos Literários*. Nesse decreto, ficou estabelecido que caberia ao Estado o compromisso com as escolas urbanas, enquanto aos Municípios caberia gerir a educação rural que era bastante deficitária (MOURÃO, 1962).

A Reforma Afonso Pena, Lei n 41/1892 e o Decreto Estadual n 1.907/1906 tiveram inicialmente o objetivo de descentralizar administrativamente o ensino em Minas Gerais, todavia, o funcionamento das *Circunscrições* tendia para ações desconcentradoras, uma vez que havia um rígido controle centralizado do governo estadual em termos de poder de decisão de políticas e orientações que eram fielmente controladas pelos inspetores municipais que agiam nas escolas dos povoados. A esse propósito, o estudo de Lima (1995, p. 67) considera que há “criação de uma espécie de ‘capitanias’ regionalmente disseminadas em termos geográficos, mas não regionalizadas em termos políticos e administrativos”.

Em termos de educação, um registro importante é a atuação do governo de Júlio Bueno Brandão (1910-1914). No seu segundo mandato, deu continuidade à expansão da rede pública de ensino e criou o Serviço de Assistência à Infância Desamparada, com base no ensino agrícola. Na mensagem de 1913, há o destaque da importância do consórcio entre o Estado, os Municípios e a iniciativa particular para continuar recebendo constantemente quantias em dinheiro e terrenos destinados à construção de escolas públicas (MOURA, 2006).

Com tais recursos foram construídos prédios escolares nos Municípios de Patrocínio, Rio Pomba, São Sebastião do Paraíso, Abadia, São Mateus, Bom Despacho, Cataguases, Ubá, Cambuquira, Carmo do Rio Claro, Lima Duarte, São João Batista, Ponte Nova, Mercês, Rio Espera, Pará de Minas e Bambuí. Em 1911 o número de alunos matriculados era de 122.976 e em 1912 passou para 138.719 tendo tido um crescimento de 15.743 alunos, correspondente a 12,80% em apenas um ano (MOURA, 2006).

A mudança mais significativa, decorrente da reforma Benjamin Constant, que acompanhou o preceito constitucional, foi a laicização do ensino público por meio da institucionalização da liberdade de culto. Expandiram-se os colégios privados, ou seja, iniciava-se, ainda que timidamente, a desoficialização do ensino, o que seria ratificado mais tarde pela Lei Orgânica Rivadávia Corrêa de 1911.

Promulga-se a Reforma Epiácio Pessoa pelo Decreto nº. 3.390/1901, que procurou manter o estabelecido pela Reforma Benjamin Constant prevendo a existência de estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por “qualquer associação ou indivíduo”. Com o Decreto nº. 8.659/1911, o governo implantou a Lei Orgânica do Ensino Superior, conhecida como Reforma Rivadávia Corrêa. Com isso, a organização do ensino se modifica pela autonomia didática e administrativa dos institutos de ensino superior. (NORONHA, 1998). Já a legislação subsequente, no governo de Venceslau Braz, a Reforma Carlos Maximiliano, por meio do Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915, oficializou o ensino.

A última reforma, no âmbito federal durante a República Velha no governo de Arthur Bernardes, foi a Reforma João Luiz Alves, também conhecida como Reforma Rocha Vaz (1925), implementada num período de transição do modelo social urbano-



industrial que começava a tomar forma no Brasil. Essa reforma disciplinou a organização e o funcionamento de todos os níveis de ensino e criou o Conselho Nacional de Ensino, em substituição ao Conselho Superior de Ensino.

A partir de 1920, as idéias de nacionalidade, de educação popular e do ensino regenerador do homem e da sociedade foram as formulações típicas do pensamento dominante da época, fase denominada de “entusiasmo pela educação”, na expressão utilizada por Nagle (1974, p. 259). O “entusiasmo pela educação” correspondia às discussões em torno da educação, vista de forma idealizada e pouco prática, mostrando que os problemas brasileiros seriam decorrentes da falta de cultura no país.

Havia entre os intelectuais, na década de 1920, a crença de que na educação residia a solução para os problemas. Esse “entusiasmo pela educação” buscava o controle e a modernização social, expressão do nacionalismo, refletindo a população intelectual da época.

Dessa forma, a idéia de que a reconstrução social deveria passar pela reconstrução educacional, fez crescer a consciência de que, para atender às novas necessidades do país, era preciso modernizar a escola. É nesse momento que se desencadeia o movimento renovador da educação, partindo de educadores profissionais, preocupados com a reformulação da escola brasileira e com a democratização das oportunidades educacionais da população. Portanto, ao “entusiasmo pela educação” segue-se o “otimismo pedagógico”, ou seja, a crença dos educadores na necessidade da remodelação do pensamento educacional e nas virtudes dos novos modelos de escola, que deveriam vir para substituir a escola tradicional (NAGLE, 1974).

Antonio Carlos Ribeiro de Andrada assumiu o governo de Minas no período de 1926-1930. Sua gestão foi marcada por inovações, como a instituição do voto secreto nas eleições estaduais e municipais, a reforma do ensino primário e normal, dirigida por Francisco Campos e inspirada no movimento da Escola Nova, e a criação da Universidade de Minas Gerais. O cunho inovador de seu governo o aproximou dos setores médios em ascensão no país e provocou desconfiança entre os representantes das oligarquias rurais. Em várias regiões, os bacharéis começam a substituir os coronéis. (LEROY, 1987).

O estudo de Mata-Machado (1987, p. 95) destaca o surgimento de um pensamento modernizador na elite dirigente mineira, em que predominava a idéias de que o Estado deveria planejar e conduzir o desenvolvimento econômico. Segundo o autor, “não há dúvida que existe na elite política de Minas Gerais uma tradição de equilíbrio, conciliação e centrismo”.

Segundo Casassanta Peixoto (1983), atribui-se a Antonio Carlos a frase: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”. Ele defendia a renovação e a modernização do aparelho do Estado com a intenção de dirigir o processo de mudança antes que esse se radicalizasse. Assim, tal lema significava que às elites caberia sempre realizar os ajustes inevitáveis para que o povo não se mobilizasse para fazê-los. Se elas se mostravam capazes de assim agir, elas poderiam imprimir as mudanças, o rumo conveniente aos interesses que representavam.

Mata-Machado (1987, p. 108) acrescenta que parece existir uma “unidade de interesses entre a elite e o povo” em Minas Gerais. Isso possibilita que as

elites promovam mudanças políticas ‘por cima’ e as justifiquem como medidas necessárias e pretendidas pelo povo; mais do que isso, as elites se atribuem à capacidade de pressentir a insatisfação popular e fazer a revolução antes que o povo a faça (MATA-MACHADO, 1987, p. 108).

Durante o governo Antonio Carlos, Francisco Campos convocou um congresso estadual sobre métodos de ensino e problemas administrativos em nível primário. Em 1926, o número de escolas públicas mineiras aumentou em decorrência do clima de “otimismo pedagógico” que existia (NAGLE, 1974).<sup>17</sup>

A reforma do ensino primário e normal<sup>18</sup>, realizada no ano de 1927 pelo então Secretário do Interior de Minas Francisco Campos e o Inspetor Geral de Instrução Mário Casassanta, previa que o ensino primário e técnico seriam de responsabilidade do Estado e destinados às camadas populares.

Leroy (1987) afirma que nesta época:

(...) atribui-se à educação um papel estratégico para a transformação do quadro político do Estado que se pretendia inovar. As idéias liberais eram levadas ao setor educacional, que foi reorganizado no sentido de atender às exigências colocadas

---

<sup>17</sup> Mais informações sobre a influência do escolanovismo no período ver em Nagle (1974).

<sup>18</sup> Regulamento do Ensino Primário – Decreto Lei n° 7970 de 15/10/1927;  
Regulamento do Ensino Normal – Decreto Lei n° 5162 de 20/01/1928;  
Programa do Ensino Normal – Decreto-Lei n° 8225 de 11/02/1928;  
Programa do Ensino Primário – Decreto-Lei n° 8094 de 10/01/1928

naquele momento. Esperava-se da escola que ela renovasse a formação das elites dirigentes (LEROY, 1987, p. 37).

Segundo Nagle (1974, p. 196), a reforma da educação mineira representou uma “reorientação do movimento reformista que vai definir a primeira e mais profunda mudança que sofre a educação brasileira em sua história: a substituição do modelo político por um modelo pedagógico”.

Cury (1986, p. 19) afirma que “tal otimismo se expressa na proposta de reforma das escolas existentes. (...) Os anseios escolanovistas influenciaram o quadro educacional da época”. Os escolanovistas tinham como meta a criação de um sistema nacional, sob as bases democráticas, em que a educação deveria ser essencialmente pública, única, ativa e laica.

Em 1927, Francisco Campos e Mário Casassanta assumiram a liderança e integraram o movimento renovador em Minas Gerais. Azevedo (1958, p. 656) afirma que eles “realizaram uma das reformas pedagógicas de maior alcance”, além de impulsionar a “instrução popular”, renovar os “programas primários” e a “formação e o aperfeiçoamento dos professores”.

A Reforma feita por Francisco Campos e Mario Casassanta em Minas, juntamente com o apoio de outros educadores que estavam à frente do movimento renovador na educação, foi muito ampla e buscou promover a centralização do ensino, bem como a sua sistematização. Tratou da questão pedagógica enfatizando os métodos de ensino refletindo a tendência da época com o pensamento escolanovista que marcou a década de 1920.

Casassanta Peixoto (1983), em sua análise sobre a Reforma Educacional de Francisco Campos, reconhece que ela reflete um sentido de “modernidade”, pois essa Reforma constituiu um marco do início de um processo de transferência para o Estado das formas de controle da inculcação ideológica e da socialização. Entende a autora que houve uma guinada no campo da educação, pois impôs um novo modelo de Estado burocrático, capaz de gerenciar, em nome da técnica e da eficácia, todos os setores da sociedade.

Sob o ponto de vista político, a reforma mineira se enquadrou no processo de modernização, ao nível institucional, promovido pelo Governador do Estado, Antônio Carlos Ribeiro Andrada. Seu governo caracterizou-se por uma ação reformista e

intervencionista que procurou antecipar-se às pressões de mudanças da época, de forma a garantir o controle e a continuidade do poder político e econômico. Viu na educação um forte fator estratégico a ser utilizado, investindo prioritariamente no ensino primário e normal.

A implementação da reforma foi precedida de intensa campanha de sensibilização, principalmente através da promoção de congressos e seminários, e por meio da mobilização da imprensa, com o jornal oficial “Minas Gerais” e a “Revista do Ensino” publicada pela Inspeção Geral da Instrução (MINAS GERAIS, 1989b).

Leroy (1987, p. 37), considera que o governo mineiro promovia sua reforma educativa com o objetivo de ampliar a oportunidade de acesso às escolas aos grupos, até então, excluídos, e assim “passando para o Estado maior parcela de responsabilidade sobre a educação”. A autora vai mais além quando afirma que nesse contexto,

atribui-se à educação um papel estratégico para a transformação do quadro político do Estado que se pretendia inovar. As idéias liberais eram levadas ao setor educacional, que foi reorganizado no sentido de atender às exigências colocadas naquele momento (LEROY, 1987, p. 38).

A Reforma Educacional promovida na gestão de Francisco Campos em Minas Gerais foi bastante centralista. Embora estivesse inovando em termos pedagógicos/curriculares e com ações de valorização do profissional da educação, a comunidade escolar não tinha condições concretas para decidir e interferir nos rumos da escola pública porque o poder de decisão administrativo, financeiro e pedagógico era totalmente centralizado no governo estadual.

A educação, até então ponto fundamental na estratégia do governo Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, passa a sofrer retrocesso com o governo seguinte, de Olegário Maciel (1930-1933). De acordo com os dados apresentados por Anamaria Casassanta Peixoto (1983), a partir de 1931 caiu expressivamente o número de unidades escolares de ensino primário e também diminuiu conseqüentemente a oferta de vagas nas escolas.

As medidas adotadas pelo governo federal concorreram para acentuar o período de crise política na medida em que procurava reforçar o controle do Estado. Em 1929, Júlio Prestes foi indicado por Washington Luís (1926-1930) como candidato do governo à sucessão presidencial, contando com o apoio da maioria dos Estados brasileiros. Essa indicação, porém, desagradou o Estado de Minas Gerais, que contava

com a indicação de um mineiro. Houve, então, articulação da Aliança Liberal integrada pelos Estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul e mais as oposições de diversos Estados. A campanha foi bastante acirrada e venceu a eleição para Presidente da República, Júlio Prestes contra Getúlio Vargas, candidato da oposição. A Aliança liberal, alegando a existência de fraudes no pleito, preparou uma revolução que visava a depor Washington Luís. A Revolução de 1930 teve início em outubro, sendo Washington Luís deposto. Assumiu o poder Getúlio Vargas (1930-1945), líder das forças revolucionárias.

Assim, os novos rumos tomados pela sociedade a partir da década de 1930, com as alterações na política nacional e com dificuldades econômicas surgidas, transformaram significativamente a política educacional mineira, como veremos a seguir.

#### 4 – A Educação no Estado Novo

Durante o período de 1930 a 1945, observamos a mudança dos ideais democrático-liberais e a dinamização política para o regime autoritário, antidemocrático e antiliberal. Cunha (1981, p. 25) assinala que a situação econômica não era a mesma e “as forças ideológicas do regime republicano perdiam a consistência, favorecendo a chegada ao poder de Getúlio Vargas”.

Ao analisar esse período, Rocha (2000, p. 33) acredita que a Revolução de 30 possui grande significado para a educação, pois “(...) a redefinição do papel da União na ordem política produziu efeitos nos diversos aspectos da política pública de educação”.

Já Chagas (1982) entende que a Revolução de 30 não definiu um programa educacional, mas encontrou o terreno preparado para novas idéias situadas em dois pólos opostos: os partidários da Escola Nova, que fixaram sua posição no Manifesto dos Pioneiros, de 1932, e os contrários a seus princípios, tendo à frente a Igreja Católica.

Em relação às ações educacionais na esfera federal, tivemos em 1931 a Reforma Francisco Campos<sup>19</sup>, por meio de Decretos que se preocuparam, não só com o ensino médio, mas também com o ensino superior.

Romanelli (1978, p. 131) afirma que “era a primeira vez que uma reforma atingia profundamente a estrutura do ensino” e destaca que “era a primeira vez imposta em todo território nacional”. Conclui a autora: “era, pois, o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação”.

Ao tomar posse no Ministério da Educação e Saúde em 18 de novembro de 1930, Francisco Campos proferiu um discurso afirmando que era necessário proceder a uma reorganização na educação estadual e municipal no Brasil. Para Campos não era

---

<sup>19</sup> Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil e adota o regime universitário.

Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931: Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931: Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências.

Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932: Consolida as disposições sobre a organização do Ensino Secundário (ROMANELLI, 1978, p. 131).

possível a União continuar indiferente aos problemas educacionais do ensino primário (AZEVEDO, 1958).

O Decreto nº. 19.850, de 11 de abril de 1931, criou o Conselho Nacional de Educação, mas não constituiu um sistema nacional de educação. Até a Reforma Francisco Campos, o que existia era o ensino estadual sem articulação com o sistema central, alheio, portanto, a uma política nacional de educação. Segundo Romanelli (1978, p. 131), “foi esse, aliás, um dos pontos visados nos ataques do chamado movimento renovador”.

Dentre os acontecimentos relevantes ocorridos na década de 1930, destacamos o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova ocorrido em 1932. Encabeçado por educadores, dentre os quais podemos citar Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, o Manifesto influenciou sobremaneira o direcionamento do ensino contido na Constituição Federal de 1934, que fixou a exigência de diretrizes para a educação nacional e a elaboração de um plano nacional de educação.

As reivindicações contidas no Manifesto começaram solicitando do Estado uma ação mais objetiva em prol da escola pública.

O Manifesto sugere em que deva consistir a ação do Estado, reivindicando a laicidade do ensino público, a gratuidade, a obrigatoriedade e a co-educação. Reconhecendo pertencer ao cidadão o direito vital à educação, e ao Estado o dever de assegurá-la de forma que ela seja igual e, portanto, única, para todos quantos procurarem a escola pública, é evidente que esse direito só possa ser assegurado a todas as camadas sociais, se a escola for gratuita (ROMANELLI, 1978, p. 147).

O Manifesto ainda reivindicava a autonomia para educação e a descentralização do ensino, chocando-se com os ideais da Revolução de 30 e, sobretudo, com a Reforma Educacional de Francisco Campos. Nele se advertia:

a organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional,

estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas (Manifesto dos Pioneiros, 1932).

A ênfase nas especificidades regionais e no federalismo brasileiro, recuperado pelo Manifesto, traz para aquele contexto a idéia de complementação entre os princípios da descentralização e da unidade, relacionando-os à busca pela articulação entre as esferas governamentais. Tais preocupações imprimem ao texto do Manifesto um perfil muito próprio, através do qual se pode perceber, por um lado, o desgaste das estruturas autoritárias e, por outro, o jogo da definição dos lugares do Estado e da educação no processo de organização da estrutura da sociedade, isto é, os Pioneiros não estavam alheios às mudanças econômicas, políticas, culturais e sociais da sua época e, ao debaterem sobre a educação, tinham mais do que uma proposta pedagógica, tinham uma proposta de sociedade. A descentralização do ensino, nesse contexto, figura como um projeto de dimensões complexas e intimamente relacionadas com as novas perspectivas do país.

Nesse sentido, há que se registrar o significado histórico do Manifesto e seu reflexo na educação brasileira.

A evolução do sistema educacional brasileiro vai refletir as tentativas de acomodação e compromisso entre a ala jovem e a ala velha das classes dominantes, a partir de então. O “Manifesto” representa o pensamento da primeira. As Constituições e a legislação do ensino representam, daí para cá, uma tentativa constante de acomodação dessas duas alas. Mas a prática educacional continuou a representar o predomínio das velhas concepções (ROMANELLI, 1978, p. 151).

Com Getúlio Vargas reconhece-se a necessidade de reformulação da educação nacional. Nesse período, acreditava-se que para instruir era preciso criar escolas, mas criar de acordo com as tendências de cada região, sendo necessários recursos para organizar e manter a educação (SÁ, 1979).

A Carta Federal de 1934, promulgada em 16 de julho pela Assembléia Nacional Constituinte, incluiu um capítulo especial sobre a educação, que previu, entre outros pontos: a obrigatoriedade da escola primária, extensiva aos adultos; os princípios



de educação para todos; a gratuidade do ensino; a assistência aos alunos carentes.

Estava, assim, disposto:

(...) Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;

c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos (...) (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.557-558).

Nessa Carta Constitucional, estabeleceu-se a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal de fixar, coordenar e fiscalizar o ensino, em geral, desde que respeitadas as diretrizes do governo federal.

(...) Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo Único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.558-559).

A Constituição Federal de 1934 ainda previu a vinculação orçamentária para a educação fixando cotas para aplicação de verbas provenientes de arrecadação de impostos para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

(...) Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo Único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para villegiaturas (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.559).

Mesmo antes de promulgada a Constituição Estadual de Minas Gerais, por meio do Decreto Estadual 11.297, de 10 de abril de 1934, o governo de Benedito Valadares (1933-1945) transferiu para os Municípios os encargos relativos à manutenção das escolas rurais, criadas na sua maioria pelo governo anterior. A instrução pública até então, na sua quase totalidade de responsabilidade do Estado, passou a ser programa executado pelos Municípios que assumiram as escolas rurais. A coordenação e fiscalização dessas escolas eram feitas pelo Secretário da Prefeitura e pelo Inspetor Escolar de Ensino e Saúde.

Em 03 de abril de 1935, foi instalada a Constituinte Mineira durante a qual houve muitos debates, tendo se destacado nas discussões a questão da forma de organização política dos Municípios. A razão principal desse fato era que as definições das normas constitucionais sobre os Municípios recaíam quase inteiramente na alçada da Constituição Estadual, uma vez que a Carta Federal estabelecia apenas um princípio genérico. Dentre os assuntos mais discutidos estavam a autonomia municipal, condições de criação de Municípios e Distritos, eleição do prefeito, representação classista nos Municípios e rendas e despesas municipais (Minas Gerais, 1989b).

De um modo geral, observamos que o Anteprojeto da Constituição Estadual de 1935 era mais municipalista do que o Projeto de Constituição aprovado. Esse Anteprojeto previa uma área de atuação bastante abrangente para os Municípios. No processo de elaboração do texto constitucional ficou evidente, desde o início, a existência de posições divergentes quanto à autonomia municipal. Contudo, no decorrer dos debates e das votações da constituinte, constatamos “certo obscurecimento da autonomia municipal. No texto final aparecem normas justapostas, de cunho administrativo, certamente mais pobre” (MINAS GERAIS, 1989b, p. 169).

A despeito disso, refletindo a tendência pós 1930 de limitação do federalismo e de centralização político-administrativa, os Municípios perderam quase totalmente sua liberdade tributária, pois,

de um lado, a ênfase na fiscalização e no controle das contas exprimia uma orientação de racionalizar e de padronizar as administrações municipais, com importantes implicações políticas. De outro lado, a crescente centralização dos recursos tributários (...) resultava em sujeição do Município ao Estado, no plano financeiro e logicamente no plano político (MINAS GERAIS, 1989b, p. 171).

A Constituição Estadual de 1935 dispôs matéria específica para a educação, eliminando vários artigos do Anteprojeto, entre os quais criava o Conselho Mineiro de Educação. Nos Artigos 89 e 92 os seguintes pontos merecem destaque: a organização e manutenção de um sistema próprio de educação e ensino pelo Estado; obrigatoriedade e gratuidade do ensino e a renovação da lei orgânica do sistema educativo do Estado nos casos por ela determinados.

Art. 89 – Respeitadas as directrizes traçadas pela União, o Estado organizará e manterá systema educativo próprio, que abrangerá o ensino em todos os seus graus e ramos, communs e especializados.

(...)

Art. 92 – A lei orgânica do systema educativo do Estado só se poderá renovar nos prazos por ella determinados. (...) (MINAS GERAIS, 1988, p. 102-103).

Diferentemente da Constituição Federal de 1934, a Constituição Estadual previa a aplicação de recursos na educação apenas por parte dos Municípios. Assim, o Art. 71, determinava que “o Município dispenderá com a educação pública dez por cento de sua renda tributária e, com a assistência à maternidade e à infância, um por cento, no mínimo” (Minas Gerais, 1988, p.98).

O problema da criação de um Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais também foi suscitado entre alguns Deputados Constituintes. Dentre eles destaca-se Rodrigues Seabra que considerou importante debater os problemas educacionais. Seabra defendeu a idéia de que a Assembléia Constituinte deveria deixar determinada a norma para o funcionamento do Conselho Estadual de Educação (MINAS GERAIS, 1989b).

Ainda em seu discurso, Seabra aborda a relação entre o Conselho Estadual e os Municípios. Considerou, por conseguinte, respeitável que o legislador-constituente federal, pelo receio de uma descentralização levada ao extremo, não tenha concedido aos Municípios a faculdade de organizar sistema educativo próprio. Propunha a criação

de tais sistemas, sempre que houvesse possibilidade e conveniência sob a assistência do Estado. Destacou a importância do Município e do intercâmbio cultural entre as diferentes áreas mineiras (MINAS GERAIS, 1989b).

Embora Seabra tenha defendido suas idéias e as apresentado sob a forma de emendas, essas não foram consideradas no texto final da Constituição. No entender do relator, as emendas eram prolixas e discursivas, sugerindo que isso fosse disciplinado posteriormente em leis ordinárias.

Na década de 1930, foi criada a Secretaria de Educação e Saúde Pública. Era, então, necessário organizar o ensino no Estado para corresponder às aspirações de expansão da educação, que era a meta da União. Essa reorganização se fez sob o regime da intervenção federal do Governo Provisório da República por meio do Interventor Federal em Minas Gerais.

Os números da educação no Estado de Minas Gerais na década de 1930 assim se apresentavam de acordo com as Tabelas nº.s 1 e 2.

**Tabela nº.1 – Número de Estabelecimentos de Ensino Primário  
Minas Gerais (1926-1937)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabeleci- mentos	%	Estabeleci- mentos	%	Estabeleci- mentos	%	Estabeleci- mentos	%
1926	2.117	-	-	2.117	-	-	-	-	-
1930	5.926	-	-	5.926	-	-	-	-	-
1932	3.931	7	0,17	2.430	61,93	490	12,46	1.004	25,44
1933	3.913	9	0,23	2.568	65,63	317	8,10	1.019	26,04
1934	4.635	8	0,17	1.728	37,28	1.755	37,87	1.144	24,68
1935	5.134	-	-	1.642	31,98	2.510	48,90	982	19,12
1936	5.535	-	-	1.717	31,02	3.207	57,95	611	11,03
1937	5.773	-	-	1.708	29,58	3.375	58,47	690	11,95

Fonte: Elaborada a partir do Livro de Casassanta Peixoto (1983, p.153) e do Anuário Estatístico do Brasil 1936. RJ: IBGE, v.2, 1936-1938.

(-) dados não encontrados

Observamos na Tabela nº. 1 que entre 1932-1937 houve um crescimento de 588,77% no número de estabelecimentos da rede municipal do ensino primário em

Minas Gerais. Todavia, a rede particular teve um decréscimo de 31,27% do número de escolas seguida pela rede estadual com diminuição de 29,71%.

**Tabela nº. 2 – Matrícula do Ensino Primário - Minas Gerais (1926-1937)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%		%
1926	239.878	-	-	239.878	-	-	-	-	-
1927	252.688	-	-	252.688	-	-	-	-	-
1928	344.236	-	-	344.236	-	-	-	-	-
1929	335.298	-	-	335.298	-	-	-	-	-
1930	448.810	-	-	448.810	-	-	-	-	-
1932	272.027	-	-	272.027	-	-	-	-	-
1935	426.274	-	-	260.440	61,11	123.694	29,01	42.140	9,88
1936	456.351	-	-	265.698	58,24	161.310	35,34	29.343	6,42
1937	480.993	-	-	271.781	56,51	172.054	35,77	37.158	7,72

Fonte: Tabela elaborada a partir do Livro de Casassanta Peixoto (1983, p.156) e do Anuário Estatístico do Brasil 1936. RJ: IBGE, v.2, 1936-1938

(-) dados não encontrados

Comparando os dados das matrículas do ensino primário no Estado de Minas Gerais nas redes estadual, municipal e particular no período de 1935 a 1937, observamos crescimento das matrículas da rede municipal em 39,09% e na rede estadual o aumento foi de 4,35%. Já na rede particular houve decréscimo das matrículas em 11,82%.

Em relação ao ensino, debateu-se entre duas tendências: a de expansão quantitativa, defendida pelos liberais com apoio de Vargas, e dos renovadores que buscavam, além disso, a qualidade da educação.

Para o grupo renovador era necessário que ocorresse uma radical transformação de educação, especialmente na escola pública, considerando o novo conceito de educação e as necessidades nacionais prioritárias (CURY, 1986).

Naquele momento, Minas Gerais precisava ampliar a institucionalização de suas bases sociais. A Revolução de 1930 abriu a crise no poder oligárquico; a crise do café colocou a economia mineira também em crise generalizada (DINIZ, 1981). Houve ainda a queda na arrecadação, o aumento da dívida pública e o crescimento da emigração do Estado que caracterizaram a situação mineira. A classe política tradicional, de coronéis e bacharéis, começou a ser deslocada por uma nova elite

governamental representada pelos indivíduos de formação técnica, em aliança com os militares.

A política de Getúlio Vargas aumentou as lutas nos Estados, inclusive em Minas Gerais. Até o golpe de 1937, acentuam-se as manifestações do povo, dos operários e da Aliança Nacional Libertadora a qual combatia, principalmente, o latifúndio e afirmava a nacionalização das empresas estrangeiras (PRADO JUNIOR, 1998a).

O Estado Novo durou oito anos. Começou com o golpe de 10 de novembro de 1937 e se estendeu até 29 de outubro de 1945, quando Getúlio Vargas foi deposto pelos militares. O poder era centralizado no executivo e cresceu a ação intervencionista do Estado.

Alegando a existência de um plano comunista para a tomada do poder, Getúlio Vargas fechou o Congresso Nacional e impôs ao país uma nova Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937, que ficou conhecida como "Polaca" por ter se inspirado na Constituição da Polônia, de tendência fascista.

A Constituição do Estado Novo, na sua concepção de centralização, retirou conquistas anteriores, principalmente ao omitir a vinculação orçamentária para a educação. A política do Estado Novo trouxe muitas mudanças, pois ocorreu a ampliação dos poderes do governo federal que antes eram exercidos pela esfera estadual e municipal.

Com relação à Constituição do Estado de Minas, houve a promulgação de uma nova Constituição em 1945 que seguiu fielmente os parâmetros da Carta Federal de 1937.

Uma das grandes justificativas do Estado Novo foi, segundo Schwartzman, Bomeny e Costa (2000, p. 280), “a eliminação do poder estagnante e imobilista das velhas oligarquias regionais, e a criação de um Estado centralizado moderno, eficiente que pudesse atingir, com sua política social e econômica, todos os setores da população”. Em relação à educação, o governo federal, representado pelo Ministério da Educação, “não chegou a agir sobre o ensino primário”, pois esse “continuou na mão dos Estados”. Em consequência, o que aumentou de maneira significativa e afetou de forma mais direta o ensino “(...) foram as normas governamentais, os sistemas de controle e inspeção, a proliferação de atos legiferantes”.

Em 1946, começou a funcionar o Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP)<sup>20</sup> para ampliar e melhorar o ensino. A União passou, então, a responsabilizar-se por despesas de construções escolares e qualificação de pessoal e, os Estados, pela manutenção do ensino. O governo federal também regulou a participação das despesas com a educação nos orçamentos estaduais e municipais.

A instituição do Fundo Nacional do Ensino Primário foi uma conquista na gestão de Gustavo Capanema, uma vez que havia, até então, pouca atenção se dava ao ensino primário. Isso marcou a atuação do governo com relação a este nível escolar (CUNHA, 1989).

A partir de 1942 tivemos a Reforma educacional de Gustavo Capanema que buscou dar organização ao ensino primário e secundário em seus diferentes ramos, na perspectiva de conseguir mais organização e uniformidade<sup>21</sup>; foram também criados o SENAI e o SENAC.

A Reforma Capanema, como ficou conhecida, nem toda publicada sob o Estado Novo, tomou o nome de Leis Orgânicas do Ensino, embora fosse constituída por Decretos-Lei. Essas reformas no ensino, promulgadas de 1942 a 1946, abrangeram todos os ramos do ensino médio e do ensino primário. Schwartzman, Bomeny, Costa (2000), afirmam que o sentido dessas Leis Orgânicas do Ensino era menos o da ampliação do sistema educacional do que o de seu controle e regulamentação.

A Lei Orgânica do Ensino Primário Decreto-Lei nº. 8.529/46 teve grande importância no período, pois concretizou a participação do governo federal nesse nível de ensino. A mesma determinava que o Ministério da Educação, através de seus órgãos técnicos, estabeleceria “programas mínimos” e as “diretrizes essenciais” de forma a impedir possíveis adaptações regionais (AGUIAR, 2004).

Na parte dedicada à administração do sistema escolar, a Lei Orgânica do Ensino Primário determinava que os Estados, os Territórios e o Distrito Federal

---

<sup>20</sup> Decreto –Lei nº 4.958, de novembro de 1942.

<sup>21</sup> Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942 – Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Decreto-Lei nº 4.244, de 09 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto-Lei nº 8.529 de 02 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto-Lei 8.530 de 02 de janeiro de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal; Decreto-Lei nº 8.621 e 8.622 de 10 de janeiro de 1946 – criam o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Decreto-Lei nº 9.613 de 20 de agosto de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola (ROMANELLI, 1978).

deveriam baixar legislação própria para atender às seguintes condições: cobrir todas as necessidades de escolarização, plano de construções escolares, preparo do corpo docente e do pessoal administrativo, organização da carreira do magistério, orientação de órgãos técnicos centrais de orientação e fiscalização, organização de serviços de assistência aos escolares, execução de normas de obrigatoriedade de matrícula e frequência escolar. As unidades federadas que não observassem tais requisitos não poderiam receber auxílio do Fundo Nacional do Ensino Primário (AGUIAR, 2004).

Uma das principais heranças dessa época na área educacional foi um conjunto de noções e pressuposições que se desenvolveu naquele contexto. Isto é, a noção de que o sistema educacional do país deveria ser unificado, seguindo o ensino o mesmo modelo em todo o Brasil; que caberia ao governo regular, controlar e fiscalizar a educação em todos os níveis; que ao Estado não caberia só o financiamento da educação pública, mas também o subsídio à educação privada; e que a solução dos problemas da educação, no que diz respeito à ineficiência, má qualidade, desperdício de recursos, residia em melhores leis, melhor planejamento, mais fiscalização e mais controle (SCHWARTZMAN, BOMENY, COSTA, 2000).

Segundo Romanelli (1978), a reorganização ocorrida no ensino, no período, nada mais foi do que uma manutenção da tradição que havia em não se visualizar o sistema educacional como um todo, pois não possuía diretrizes gerais para todos os ramos e níveis de ensino, e, pelo contrário, transformava o sistema educacional do momento num sistema educacional dual<sup>22</sup>, mantendo acentuada discriminação social.

Em termos de ensino houve a necessidade de planejamento como instrumento de implantação da Reforma Capanema. O governo federal estabeleceu, também, estratégias para os governos estaduais, por meio de um planejamento anual dos serviços do ensino.

Algumas medidas foram tomadas, tais como: organização nas construções de escolas e aparelhamento estadual, preparo dos professores segundo as necessidades das escolas e de sua localização. Tudo isso não pôde ser cumprido pelos Estados, uma vez

---

<sup>22</sup> Romanelli (1978, p. 167-168) faz um estudo sobre o dualismo educacional. O problema segundo a autora “é a posição das camadas sociais em face da oferta de educação. (...) as camadas médias e superiores procuravam, sobretudo, o ensino secundário e superior como meio de acrescentar prestígio a um status adquirido ou, ainda, como meio de adquirir status”. Continuando ( p. 169), afirma que (...) “Por outro lado, as camadas populares passaram a procurar mais as escolas primárias e as escolas profissionais”. A legislação acabou criando, nesta época, condições para que esse dualismo se acentuasse.



que, não podiam tanto os Estados quanto os Municípios arcar com recursos em razão das desigualdades e necessidades de cada região, além da precariedade financeira que acometia, de um modo geral, a sociedade.

A educação brasileira, com as Leis Orgânicas de Capanema, apesar de muito centralizadoras, inovou em alguns aspectos, principalmente no que nos interessa neste estudo, quando aumentou a responsabilidade do governo federal em relação ao ensino primário com a criação da Lei Orgânica do Ensino Primário e do Fundo Nacional do Ensino Primário.

## 5 – Constituição Federal de 1946 e a Constituição de Minas Gerais de 1947

A Constituição Federal de 1946 deu competência à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional mantendo os dispositivos sobre o ensino primário obrigatório, oficial e gratuito. Isso ficou assegurado no texto constitucional da seguinte forma:

(...) 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 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; (...).

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 (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.259-260).

Observa-se no Art. 169 que havia a previsão de recursos mínimos destinados à educação, a fim de que essa fosse realmente assegurada como um direito. Embora, houvesse a estipulação em lei, da obrigatoriedade do poder público de reservar para educação um mínimo de recursos, o que se revelava, na prática, era a não totalidade da aplicação desses recursos na educação por parte do governo (ROMANELLI, 1978).

Romanelli (1978), ao analisar a Constituição de 1946, aponta que nela há um retorno às idéias contidas na Carta Magna de 1934 e “à inspiração ideológica dos educadores”. De acordo com a autora, a Constituição de 1946 propunha:

(...) a organização do sistema educacional, descentralizando-o administrativa e pedagogicamente, de forma equilibrada, sem que a União deixasse de assumir o seu papel, quanto à proposição das linhas gerais pelas quais deveria organizar-se a educação nacional (ROMANELLI, 1978, p.170).

Em decorrência da Carta Federal de 1946, entrou em discussão na Assembléia Constituinte Mineira uma nova Constituição em março de 1947, sendo promulgada a Constituição Estadual de Minas Gerais em 14 de julho do mesmo ano.

O Relatório da Comissão Constitucional Mineira da época enfatizou que a Constituição Federal de 1946 acentuou ainda mais a restrição às autonomias estaduais. Essa Constituição, segundo a Comissão era eminentemente municipalista. Fragmentos desse Relatório revelam isso a seguir.

(...) tanto, porém, em 1934, com o robustecimento da União, como agora em 1946, com o revigoramento das energias municipais, sofreu o Estado o sacrifício de prerrogativas e vantagens de ordem política e econômica, a que já se habituara, debilitando-se como entidade autônoma no sistema de forças do nosso regime federativo. (...) uma Federação só pode subsistir e desenvolver-se na linha do fortalecimento dos poderes da União, sem o que predominariam os interesses irreconciliáveis do provincialismo, lançando-a na desordem ou no desmembramento. Por outro lado, a revitalização dos Municípios, centros de riqueza, progresso e cultura, tornou-se um dos imperativos das nossas presentes condições de vida, de vez que o centralismo atrofiante do passado, anemiu por tal forma a vida municipal no Brasil, que a sua restauração se apresenta como uma das maiores tarefas da atual geração de homens públicos do nosso País. Dentro dos quadros da Constituição Federal com a observância das características de nosso meio social, a Comissão Constitucional procurou organizar os poderes do Estado e do Município, dando-lhes os elementos necessários para o eficiente desempenho de suas respectivas funções na obra que lhes incumbe na formação nacional (MINAS GERAIS, 1989a, p.51).

A Comissão Constitucional defendeu em seu relatório o direito e a estruturação dos Municípios considerando o estado de precariedade em que se encontravam. Assim, no Relatório final afirmou que “o antimunicipalismo das Constituições anteriores, agravado pela centralização asfixiante da Carta Federal de 1937, ia reduzindo as comunas brasileiras a um estado de extrema penúria” (MINAS GERAIS, 1989a, p. 54). E continuou mostrando que

a nova Constituição marca uma nova etapa na história dos nossos Municípios, com o fato de lhes haver dado elementos para a sua restauração econômica e social. (...) cuidou-se de fortalecer política e economicamente as nossas instituições locais. Foi-lhes assegurada (...) a mais ampla autonomia, dotando-os, criteriosamente, de encargos compatíveis com a sua índole (MINAS GERAIS, 1989a, p. 54).

Por esses motivos, a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1947 foi muito detalhada no que se referiu aos Municípios, seguindo os princípios da Carta Federal que obrigavam o Estado e os Municípios a aplicarem, no mínimo 20% da renda proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição Estadual permitiu a possibilidade do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios no Artigo 128 – “O Estado em colaboração com os Municípios, manterá serviços de assistência educacional, que assegurem condições de eficiência escolar aos alunos necessitados” (MINAS GERAIS, 1988, p. 166).

## **5.1 – A Descentralização do Ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº. 4.024/61**

O governo federal, no período de 1956 a 1960, estando na Presidência da República Juscelino Kubitschek (JK), caracterizou-se pela política e orientação econômica do chamado “modelo brasileiro de desenvolvimento” (PRADO JUNIOR, 1998b, p. 345).

O mote do desenvolvimento era a industrialização. A política de desenvolvimento impulsionou as transformações que já se faziam sentir na estrutura sócio-econômica do Brasil, como por exemplo, maior sofisticação do mercado interno, o crescimento das empresas e a expansão das indústrias básicas (PRADO JUNIOR, 1998b).

Entre 1956 e 1961 observa-se um período áureo do desenvolvimento econômico nacional. Nesse período consolida-se e encerra-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira. Com o governo de JK o Brasil é protagonista do desenvolvimento industrial (BRESSER PEREIRA, 1981).

Bresser Pereira (1981, p. 49) explica que essa ação positiva desempenhada pelo governo JK justifica-se por três motivos: 1 – as forças políticas que elegeram JK eram, em linhas gerais, definidas como “nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas”. Era de se prever que o novo governo tivesse uma atitude a favor do desenvolvimento industrial brasileiro; 2 – o governo de JK que procurou imprimir a “industrialização e o otimismo, a confiança nas potencialidades do país e de seu povo”; 3 – a equipe técnica de economistas que estava junto com o governo.

Ainda segundo Bresser Pereira (1981, p. 50), com o estímulo dado à industrialização do país houve o estabelecimento de “condições favoráveis aos investimentos privados nacionais e estrangeiros, e o crescimento dos investimentos governamentais” além da “explicação básica do extraordinário desenvolvimento por que passou o país nesse período”.

Serra (1982) afirma que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil está diretamente relacionado com o papel do Estado, com o incentivo à industrialização. Isso porque:

esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também sobretudo pela indefinição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; criação de infra-estrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada (SERRA, 1982, p. 68).

Nessa época, a industrialização brasileira configurou-se pela formação de empresas do Estado, do capital privado e do capital estrangeiro. Foi a partir dos anos 1950 e início dos anos 1960 que a industrialização brasileira sofreu transformações estruturais decisivas. Segundo Serra (1982, p. 75), “esse avanço foi realizado sob impulso do Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) e caracterizou-se por uma intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto e articulado diretamente pelo Estado”.

Tavares (1998, p. 147-148) considera que, a partir da década de 1950, vários acontecimentos importantes marcaram o desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira acentuando a tendência “em favor do capital internacional e das empresas estatais”. A autora ainda acrescenta que “(...) o capital dos empresários nacionais continuou a expandir-se em termos absolutos, embora de forma desigual e algo caótica”. É, portanto, o Estado quem aparece, “(...) como substituto da máquina de crescimento privado nacional, passando a operar crescentemente nos setores pesados da indústria de bens de produção e nas operações de financiamento interno e externo da indústria”.

Nos anos que se seguiram, a presença das populações urbanas e das lideranças populistas se acentuou na política, manifestando-se nas eleições de João Goulart (1954 e 1961).

Weffort (1980) reforça essa idéia e considera que de 1945 até 1964 há a tendência de formação de um Estado democrático apoiado nas massas populares urbanas e setores ligados à industrialização. Esse período caracterizou-se por uma ampla liberdade de expressão e possibilidade para a democratização do Estado.

Nessa época, o governo passou a encampar o nacionalismo “como abertura ideológica do desenvolvimentismo” (WEFFORT, 1980, p. 55), principalmente com Juscelino Kubitschek.

Por esta forma, a educação mineira devia inserir-se no contexto da educação nacional, adequando-se para servir aos propósitos desenvolvimentistas da época de Juscelino Kubitschek na Presidência da República, em que educação era vista como condição para o desenvolvimento. Destarte, o sistema educacional deveria ser mais prático, aproximar-se da realidade, servir ao mercado de trabalho e ao processo de industrialização com preparação de sua mão-de-obra.

Nos anos 1950, Minas tenta reorganizar o seu ensino. O governo estadual da época pelo Decreto nº. 3.508, de 21 de outubro de 1950, tinha como objetivo racionalizar o setor público educacional com a descentralização das ações organizada e planejadamente.

O Estado de Minas Gerais, em virtude de determinantes econômicos, políticos e sociais, organizou o seu sistema educacional e ampliou a cobertura de forma lenta. A crescente aspiração popular em decorrência do processo de urbanização e industrialização mineira levou cada vez mais o Estado a assumir a educação como um investimento econômico e social, embora fosse lentamente.

Como vimos anteriormente, a Carta Constitucional de 1946 determinou que se criasse uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – sob a competência da União. Explicitou isso nos devidos termos, no Art. 5º, inciso XV, alínea d, “Compete à União legislar sobre: (...) d) diretrizes e bases da educação nacional” (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.216).

Por conseguinte, a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, criada com base neste dispositivo constitucional, que regulou a competência da União, entendeu que a função de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional deveria constar de um texto legal único.

O início das discussões em torno da LDB se deu quando, em 1948, o então ministro da Educação Clemente Mariani enviou à Câmara Federal o primeiro anteprojeto.

A partir daí, iniciaram-se muitos debates entre diferentes correntes educacionais, resultando na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº. 4.024/61/61, a primeira a tratar especificamente da educação nacional, do ensino primário ao superior.

O anteprojeto da LDB foi elaborado por uma comissão, tendo como presidente o Prof. Lourenço Filho e como relator o Prof. Almeida Júnior. Na sua longa tramitação de 13 anos, houve disputas ideológicas entre políticos e educadores<sup>23</sup> em decorrência das interpretações do texto constitucional. Numa primeira etapa, de 1948 até 1958 as discussões estiveram voltadas principalmente para a centralização e descentralização da organização dos sistemas de ensino e numa segunda em que as discussões se pautaram sobre a luta contra o monopólio estatal em favor das instituições privadas de ensino, no período de 1959 a 1961.

Em dezembro de 1948, foi indicado o relator do projeto da LDB, o Deputado Gustavo Capanema. Saviani (1988) sintetiza o parecer desse parlamentar da seguinte forma:

em longo e erudito parecer emitido em 14 de julho de 1949, Capanema, após discorrer sobre o “sentido constitucional das diretrizes e bases da educação nacional”, sobre os “sistemas de ensino locais”, a “tendência centralizadora das federações”, o “caráter nacional da educação” e a “dispersão da ordem pedagógica”, conclui que o projeto deveria ser refundido ou emendado (SAVIANI, 1988, p. 51).

Barros (1960), todavia, aponta que o projeto primitivo de LDB não satisfaz as aspirações centralizadoras. Cita esse autor o parecer do Deputado Gustavo Capanema quanto a essa questão.

O ensino, afirma o Deputado Capanema, não pode ser excluído da competência legislativa da União. À União compete legislar sobre as suas bases e diretrizes, isto é, sobre os seus meios e fins, sobre os termos gerais de sua organização e sobre as condições e finalidade de seu funcionamento. A legislação federal não esgotará a matéria pedagógica. Apenas disporá sobre o essencial dela, sobre aquilo que, por constituir termo estrutural da organização do ensino ou diretrizes essenciais do funcionamento escolar, tem caráter nacional e deve constituir num sistema geral, que não pode deixar de ser coerente na sua estrutura, e harmônico e seguro na sua filosofia (BARROS, 1960, p.210).

Devido ao parecer desfavorável do Deputado Gustavo Capanema, muitas emendas foram apresentadas na Comissão Mista de Leis Complementares. Entretanto, a consequência desse parecer foi o arquivamento do projeto da LDB (SAVIANI, 1988).

Dois anos depois, em 27 de julho de 1951, a Câmara Federal solicitou o desarquivamento do projeto, mas esse estava extraviado. A mesa da Câmara

---

<sup>23</sup> Na época das discussões do Projeto da LDB prevalecia no pensamento pedagógico brasileiro os ideais liberais. Os grandes teóricos deste período, embora nem todos pudessem ser considerados liberais, foram, sem dúvida, Fernando Azevedo, Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Roque Spencer M. de Barros, João E. R. Villalobos, Antônio de Almeida Júnior, Laerte Ramos de Carvalho, Moysés Brejon, Florestan Fernandes, entre outros.

determinou, então, a reconstituição do processo que foi feito com a colaboração de várias subcomissões.

Em 1952, ficou-se apenas nos “estudos” do projeto. Anexou-se outro projeto elaborado pela Associação Brasileira de Educação - ABE. O Projeto da LDB de 1948, acompanhado de pareceres e emendas da comissão e de mais 14 documentos foi publicado em 1957. Nesse mesmo ano, iniciaram-se os debates durante os quais criaram-se impasses gerados por interpretações contraditórias do texto constitucional. O ponto central das discussões era a questão da distribuição de competências entre a União e os Estados, ou seja, a centralização e descentralização do sistema escolar (SAVIANI, 1988).

Nesse período, instalou-se a controvérsia: de um lado, com Gustavo Capanema, os que defendiam a centralização do ensino, “como meio de salvaguardar os interesses da unidade nacional”; de outro, os “liberais da Educação Nova” que, embora tendo sempre defendido a necessidade de uma intervenção do Estado na educação pela implantação da escola pública, concebiam, entretanto, “que ela se organizasse com o máximo de autonomia nas bases estaduais e municipais, e o mínimo de decisões da União” (LIMA, 1978, p. 93).

O problema da distribuição das competências entre a União e os Estados ou, em outros termos, a centralização e a descentralização do sistema escolar, e das interpretações contraditórias do texto constitucional de 1946 foram os pontos principais das discussões que, segundo Barros (1960, p. 206), “mais uma vez, agora no seio da Comissão de Educação e Cultura, uma das razões responsáveis pelo lento andamento do projeto de diretrizes e bases da educação nacional”.

A X Conferência Nacional da Associação Brasileira de Educação – ABE, realizada em novembro de 1950, teve como propósito a análise do Projeto de LDB e dessa reunião duas conclusões foram encaminhadas: a primeira indicava que “a lei invista o Conselho Nacional de Educação de poderes para elaborar as normas reguladoras do ensino confiado à União”; a segunda propunha “uma descentralização progressiva dos poderes federais” (LIMA, 1978, p. 94).

Educadores ligados a ABE defenderam arduamente as duas conclusões, como foi o caso de Anísio Teixeira (1976) que expressou por diversas vezes sua



compreensão acerca da descentralização e da municipalização do ensino quando chamado para discutir sobre o Projeto de LDB.

Na Câmara dos Deputados em 1952, para debate do Projeto de Diretrizes e Bases, afirmou:

a minha sugestão, por isto mesmo, seria a de uma lei federal que fixasse as condições pelas quais a União e os Estados delegassem a função de administrar as escolas, no nível primário, a órgãos locais, na órbita municipal, e às próprias escolas no nível secundário e superior, mediante um sistema de financiamento triplo – da União, dos Estados e dos Municípios – graças ao qual se garantiria à União e aos Estados esse controle dos sistemas escolares sem, entretanto, chegar a impedir a experimentação, o crescimento e a liberdade (TEIXEIRA, 1976, p. 217).

A apresentação de um novo substitutivo do Deputado Carlos Lacerda gerou um clima de polêmica, deslocando radicalmente as discussões para outro ponto, o da liberdade de ensino<sup>24</sup>.

Com estas marchas e contramarchas a LDB foi finalmente aprovada e promulgada, não prevalecendo nenhuma das correntes uma vez que houve concessões aos diferentes grupos: centralizadores e descentralizadores, defensores das escolas públicas e privatistas.

Anísio Teixeira (1976, p. 226-228) considerou que foi uma “meia vitória, mas vitória”, uma vez que, para ele, a nova lei possibilitou “essa autonomia, essa faculdade, esse novo poder dos Estados é que desejo saudar na ocasião em que se vota a primeira lei nacional de educação no Brasil”; de outra parte, nem todos os anseios dos renovadores foram contemplados.

O Título V, sobre os sistemas de ensino, já apontava para a descentralização em relação às competências para legislar e organizar o ensino, todavia, não incluía os Municípios como um sistema próprio de ensino.

(...) Art. 11 – A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei.

Art. 12 – Os sistemas de ensino atenderão à variedade dos cursos, à flexibilidade dos currículos e à articulação dos diversos graus e ramos.

Art. 13 – A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1961).

---

<sup>24</sup> Nos prendemos na descrição da primeira etapa considerando a questão das discussões da centralização e descentralização no anteprojeto de LDB. Sobre os embates em torno do ensino público e privado verificar, dentre outros, Barros (1960) e Saviani (1988).

A LDB, nesse sentido, regulou a constituição dos sistemas federal e estadual de ensino. E de acordo com Chagas (1982) para cada sistema previu,

(...) na esfera executiva, os órgãos de administração e controle e, como instância normativa e consultiva, o respectivo Conselho de Educação: o Federal, cujas atribuições foram desde logo previstas em sua maior parte, os Estaduais e o do Distrito Federal. A estes últimos, observadas as diretrizes e bases fixadas, passou a competência para disciplinar, criar, manter, autorizar, reconhecer e fiscalizar a rede de escolas primárias e médias não vinculadas ao sistema federal (CHAGAS, 1982, p. 60-61).

Em termos de recursos financeiros, a LDB determinou a vinculação contida na Constituição Federal de 1946, elevando de 10% para 12% a participação da União para aplicação na educação. Ao mesmo tempo, determinou que nove décimos dessa participação federal se reservasse à constituição de três Fundos Nacionais de Educação: dois já existentes, de Ensino Primário e de Ensino Médio, e o terceiro destinado ao Ensino Superior. Assim dispôs:

(...) Art. 92 – A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12%(doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20%(vinte por cento), no mínimo.

§ 1º - Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º - O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º - Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Art. 93 - Os recursos a que se refere o Art. 169 da Constituição Federal serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação, de sorte que se assegurem.

(...) §1º - São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

(...) Art. 96 – O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação, na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo (...) (BRASIL, 1961).

A questão do financiamento nessa lei foi, todavia, segundo Chagas (1982, p. 64), “longe demais na simetria e na ausência de prioridades”, uma vez que indicou que a

importância consignada aos Fundos se distribuiria “em partes iguais”, como se os níveis escolares “se apresentassem iguais em tudo, até mesmo em carências”.

A aplicação de tais recursos seria feita a partir de planos elaborados pelo Conselho Federal de Educação, para cada Fundo, e por meio de subvenções, assistência técnica e financiamentos especiais em troca de matrículas gratuitas. Bolsas e financiamentos reembolsáveis aos alunos também se previam, como parte dos programas de Assistência Social Escolar; mas condicionavam-se realisticamente as bolsas, no ensino primário, a que não existissem vagas disponíveis na rede de estabelecimentos oficiais (CHAGAS, 1982, p. 64).

Há ainda na LDB de 1961 a previsão de recursos para a educação em cooperação entre a União, os Estados e os Municípios e da cooperação da União com as escolas particulares. Isso estava previsto nos seguintes termos:

(...) Art. 95 – A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:

(...) c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor (BRASIL, 1961).

Chagas (1982) afirma que a LDB veio exercer influência em duas direções: uma, representada pelo esforço para implantá-la e outra, constituída pelas iniciativas tendentes a superá-la, acompanhando o ritmo e as características do desenvolvimento do país. Logo, essa lei regulou a constituição dos sistemas de ensino federal e das unidades federadas. Previu para cada sistema, na esfera executiva, os órgãos de administração e controle e, como instância normativa e consultiva os conselhos de educação, federal, estaduais e do Distrito Federal. Aos últimos passou a competência para disciplinar, criar e manter, autorizar, reconhecer e fiscalizar escolas primárias e médias não vinculadas ao sistema federal.

Quanto à administração da educação, a LDB estabeleceu nova estrutura administrativa, pretendendo imprimir a característica de descentralização administrativa e executiva. Buscou, dessa forma, dar liberdade aos Estados de organizar seus sistemas educacionais, ampliando o que antes se restringia aos ensinos primário e normal. Assim, a política educacional e os planos de educação estariam sob a responsabilidade do Conselho Federal de Educação no plano nacional, e dos Conselhos Estaduais, nos Estados.

Antes da aprovação da LDB de 1961, cabia ao Estado autorizar, reconhecer e inspecionar apenas escolas primárias e o ensino normal. Após a vigência da LDB, o

Estado passa a assumir maiores encargos. O ensino particular de grau médio (ginásial e colegial) até então vinculado ao sistema federal, teve um prazo para optar pelo sistema estadual. Dessa forma a LDB determinava:

(...) Art. 16 – É da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los.

(...) § 3º - As normas para observância deste artigo e parágrafos serão fixados pelo Conselho Estadual de Educação.

(...) Art. 109 – Enquanto os Estados e o Distrito Federal não organizarem o ensino médio de acordo com esta lei, as respectivas escolas continuarão subordinadas à fiscalização federal.

Art. 110 – Pelo prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da vigência desta lei, os estabelecimentos particulares de ensino médio terão direito de opção, entre os sistemas de ensino federal e estadual, para fins de reconhecimento e fiscalização (BRASIL, 1961).

Embora a lei atribuísse aos Estados e ao Distrito Federal a competência de inspeção, a autorização e o reconhecimento do ensino primário e médio não pertencentes à União, concedia o direito, pelo prazo de cinco anos, aos estabelecimentos particulares de ensino médio de opção entre os sistemas de ensino federal e estadual, para fins de reconhecimento e fiscalização. Estabeleceu também essa lei que, enquanto os Estados e o Distrito Federal não organizassem o ensino médio segundo suas normas, as escolas continuariam subordinadas à fiscalização federal.

O governo mineiro, nessa época, tendo em vista a LDB, editou o Código do Ensino Primário em janeiro de 1962, que tratou desse nível de ensino e da pré-escola, além da organização administrativa educacional de todo o Estado.<sup>25</sup>

Destaca-se nesse Código a centralização das decisões, a desconcentração do controle e execução e a hierarquia estabelecida nas funções e órgãos da Secretaria de Estado de Educação. Criam-se as Delegacias de Ensino<sup>26</sup> em cada região geoeconômica do Estado às quais se subordinam as inspetorias seccionais de ensino e a estas, as inspetorias escolares municipais.

As inspetorias municipais, com jurisdição no Município, poderiam ser absorvidas pela inspetoria seccional ou agrupadas, se necessário, nesse caso, subordinando-se os diversos Municípios a uma só inspetoria municipal.

<sup>25</sup> Código de Ensino Primário. Lei nº. 2.610, de 08 de janeiro de 1962.

<sup>26</sup> A essas Delegacias de Ensino competia: supervisionar o ensino pré-primário e primário, orientar as atividades, promover sindicâncias e estatísticas, desenvolver e avaliar o processo da aprendizagem e os programas e executar diferentes atividades administrativas relativas ao pessoal, ao material escolar, à assistência ao educando, entre outras atividades (MOURÃO, 1962).

Dessa forma, desconcentravam-se, com controle, as tarefas secundárias e centralizavam-se as diretrizes e as decisões. Percebe-se uma nítida separação entre os que planejavam e os que executavam com um rígido controle. Assim, optava-se por

mudanças morfológicas referenciadas a um modelo de administração centralizada-desconcentrada, apostada em ‘modernizar’ a administração, em manter e mesmo em conquistar novos poderes, recentralizando-se a diversos níveis pela via de um controle mais eficaz e mais próximo das escolas, com base numa cuidada separação entre concepção (nível central) e execução (nível periférico) (LIMA, 2000, p. 64).

A mudança na estrutura organizacional administrativa da educação mineira nos anos sessenta, justificava-se por ser, até então, caracterizada pelo governo como uma administração desarticulada e centralizadora. A redefinição organizacional concretizada pelo governo sobressaía à regionalização dos serviços, embora o sentido fosse “modernizador-racionalizador e recentralizador”. Havia claramente uma separação entre as funções de concepção, normalização e coordenação a cargo dos órgãos centrais e as de gestão e acompanhamento conferidas a serviços regionais integrados (LIMA, 2000, p.64).

A evolução das matrículas efetivas em Minas Gerais nesse período apresentava-se da seguinte forma:

**Tabela nº. 3 – Matrícula do Ensino Primário Minas Gerais – (1956-1969)**

ANOS	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1956	782.129	387	0,04	465.325	59,52	270.995	34,64	45.422	5,80
1957	923.230	1.080	0,11	578.579	62,69	279.315	30,25	64.256	6,95
1958	962.197	1.926	0,20	597.909	62,15	310.018	32,21	52.344	5,44
1959	1.065.537	2.936	0,27	656.224	62,54	344.702	31,41	61.675	5,78
1960	1.146.280	3.619	0,31	779.970	68,06	303.939	26,51	58.752	5,12
1961	1.033.911	2.432	0,23	739.246	71,51	244.228	23,62	48.005	4,64
1962	1.157.189	3.740	0,32	795.527	68,76	286.411	24,75	71.511	6,17
1963	1.437.591	3.853	0,26	1.004.414	69,89	356.023	24,76	73.301	5,09
1964	1.577.472	4.670	0,29	1.160.373	73,57	340.321	21,57	72.108	4,57
1965	1.714.491	5.643	0,32	1.322.776	77,18	314.778	18,35	71.294	4,15
1966	1.728.949	8.176	0,47	1.443.107	83,48	277.666	16,05	-	-
1967	1.852.990	6.172	0,33	1.459.764	78,79	338.476	18,26	48.578	2,62
1968	1.795.547	5.368	0,29	1.306.018	72,76	436.487	24,30	47.674	2,65
1969	1.778.081	9.840	0,55	1.321.637	74,34	446.604	25,11	-	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1958, ano XIX, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1960-61, v.22, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1967-70, v.28.

(-) Dados não Encontrados

As matrículas do ensino primário, no período de 1956 a 1969, estavam atendidas em sua maioria na rede estadual, conforme a Tabela nº. 3. Observamos também que a cada ano há um incremento no crescimento das matrículas da rede estadual de ensino justificado pelos investimentos do governo estadual na sua rede de ensino. Até 1958 as redes de ensino estadual e municipal não apresentavam uma diferença significativa na evolução da matrícula. Observamos que todas as redes tiveram crescimento. A rede federal cresceu 2.442,63%, a rede estadual 184,02%, a rede municipal 64,80% e a rede particular 4,95%. A partir de 1964 o incremento do número de alunos nas escolas estaduais foi considerável, atendendo, até o final do período, acima de 70% do alunado.

**Tabela nº. 4 – Matrícula do Ensino Médio em Minas Gerais – (1957-1968)**

ANOS	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1957	80.035	1.241	1,55	12.163	15,19	2.207	2,75	64.424	80,51
1958	90.774	1.320	1,45	13.403	14,76	4.850	5,34	71.201	78,45
1959	95.221	1.699	1,78	14.300	15,01	3.119	3,27	76.103	79,94
1960	107.343	2.057	1,91	16.446	15,32	3.765	3,50	85.075	79,27
1962	134.991	2.875	2,12	23.314	17,27	4.636	3,43	104.166	77,18
1963	208.931	4.627	2,21	32.918	15,75	7.097	3,39	164.289	78,65
1964	223.288	5.006	2,24	35.316	15,81	6.867	3,07	176.099	78,88
1965	265.434	6.643	2,50	56.308	21,21	12.339	4,64	190.144	71,65
1966	317.078	7.210	2,27	106.076	33,45	10.482	3,30	193.310	60,98
1967	362.607	7.958	2,19	130.246	35,91	9.840	2,71	214.563	59,19
1968	406.923	8.318	2,04	147.735	36,30	12.388	3,04	238.482	58,62

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1958, ano XIX, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1960-61, v.22, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1967-70, v. 28.

A matrícula no ensino médio em Minas Gerais está mais concentrada na rede particular de ensino no período de 1957 a 1968. Observamos crescimento significativo das matrículas em toda a rede pública de ensino, entretanto esse aumento não foi suficiente para superar o número de alunos matriculados na rede privada, conforme os dados da Tabela nº. 4. O crescimento no atendimento dos alunos deu-se, muito mais, pela escola pública, principalmente na rede estadual. O percentual de crescimento da rede pública foi o seguinte: rede federal 570,26 %, rede estadual

1.114,62% e rede municipal 461,30%. Já a rede particular de ensino cresceu no período 270,17% o número de matrículas, todavia em termos percentuais foi decrescendo, porém, em números absolutos ela sempre cresceu.

**Tabela nº. 5 - Número de Estabelecimentos de Ensino Primário  
Minas Gerais (1956-1969)**

ANOS	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1956	10.626	11	0,10	3.205	30,16	6.950	65,40	462	4,34
1957	11.080	15	0,13	3.334	30,09	7.223	65,20	508	4,58
1958	11.314	12	0,10	3.184	28,14	7.602	67,11	516	4,65
1960	12.067	52	0,43	5.165	42,80	6.326	52,43	524	4,34
1961	12.672	28	0,22	5.647	44,56	6.525	51,50	472	3,72
1962	13.581	40	0,29	4.944	36,40	7.956	58,60	641	4,71
1963	13.924	36	0,25	5.144	36,94	8.160	58,62	584	4,19
1964	15.710	49	0,31	6.791	43,22	8.223	52,36	647	4,11
1965	16.181	60	0,37	7.787	48,12	7.722	47,73	612	3,78
1966	16.505	109	0,66	9.153	55,45	6.804	41,24	439	2,65
1967	16.829	47	0,27	8.556	50,84	7.829	46,54	397	2,35
1968	16.042	36	0,22	5.493	34,24	10.121	63,10	392	2,44
1969	16.878	44	0,26	5.241	31,05	11.180	66,25	413	2,44

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1958, ano XIX, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1960-61, v.22, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1967-70, v.28.  
(-) Dados não encontrados

A Tabela nº. 5 evidencia que a rede estadual de ensino possuía, no ensino primário, em 1956, menos estabelecimentos que a rede municipal. No entanto, a partir de 1965, o número de escolas estaduais supera o número de escolas da rede municipal. O crescimento do número de escolas em Minas Gerais, no período de 1956 a 1969, foi de 300,00% na rede federal, 63,52% na rede estadual, 60,86% na rede municipal. Todavia, observamos diminuição de escolas particulares em torno de 10,60%.

**Tabela nº. 6 - Número de Estabelecimentos de Ensino Médio  
Minas Gerais (1957-1968)**

ANOS	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1957	437	13	2,97	50	11,44	15	3,43	359	82,16
1958	483	13	2,69	60	12,42	17	3,51	393	81,38
1959	517	07	1,35	64	12,37	19	3,67	427	82,61
1961	626	15	2,39	56	8,94	26	4,15	529	84,52
1962	656	15	2,28	59	8,99	28	4,26	554	84,47
1963	706	15	2,12	75	10,62	39	5,52	577	81,74
1964	774	16	2,06	84	10,85	44	5,68	630	81,41
1965	861	19	2,20	108	12,54	57	6,62	677	78,64
1966	993	15	1,51	311	31,31	33	3,32	634	63,86
1967	1.066	18	1,68	347	32,55	30	2,81	671	62,96
1968	1.165	18	1,54	362	31,07	41	3,51	744	63,88

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1958, ano XIX, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1960-61, v.22, Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1967-70, v.28.

O percentual de crescimento no número de estabelecimentos de ensino de acordo com a Tabela nº. 6 indica que foi de 38,46% na rede federal, 624% na rede estadual, 173,33% na rede municipal e 107,24% na rede particular no período de 1957 a 1968.

O período de 1961 a 1964 caracterizou-se por uma política planejada que teve por objetivo o levantamento das perspectivas de tomada de decisão para solução dos problemas e o levantamento das condições sócio-econômicas. Todavia, essa política fracassou levando ao golpe de Estado de 1964.

A seguir, iremos tratar da descentralização do ensino a partir da educação durante o regime militar que ocorreu a partir de 1964.



## CAPÍTULO III

---

### **A Descentralização do Ensino nas Décadas de 1970 - 1980**

Neste capítulo iremos analisar a política educacional a partir do período autoritário militar até o final da década de 1980, no que se refere à questão da municipalização do ensino. Serão analisadas as Leis nº. 5.692/71, a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 e os impactos decorrentes, no que se refere à temática em estudo.

#### **1 – Contexto Sócio-Político e Econômico dos Anos de 1970**

O período do Regime Militar caracterizou-se pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra esse regime.

O ano de 1964 constituiu-se num momento de ruptura política que produziu uma completa reorganização dos aparelhos políticos do Estado, em função dos objetivos que ele devia realizar para atender aos interesses que determinariam seu modo de ser.

A ruptura do processo político se deu pelo movimento de 1964, segundo Germano (1994),

o golpe de Estado de 1964 depõe o presidente João Goulart e põe fim à democracia populista iniciada em 1946. Fruto de uma coalizão civil e militar, o golpe configura a ascensão de um novo bloco no poder, que envolve uma articulação entre o conjunto das classes dominantes, ou seja, a burguesia industrial e financeira (nacional e internacional), o capital mercantil, latifundiários e militares, bem como uma camada de intelectuais e tecnocratas (GERMANO, 1994, p. 17).

A crise política se arrastava desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961. O vice de Jânio era João Goulart, que assumiu a presidência num clima político adverso.

O governo de João Goulart (1961-1964) foi marcado pela abertura às organizações sociais. Estudantes, organizações populares e trabalhadores ganharam espaço, causando a preocupação das camadas conservadoras<sup>27</sup> que temiam uma guinada do Brasil para o socialismo ou para o comunismo.

Os partidos de oposição, como a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrático (PSD), acusavam João Goulart de estar planejando um golpe de esquerda e de ser o responsável pela carestia e pelo desabastecimento que o Brasil enfrentava. No dia 13 de março de 1964, o presidente realizou um grande comício na Central do Brasil no Rio de Janeiro, onde defendeu as reformas de base, prometendo mudanças radicais na estrutura agrária, econômica e educacional do país (GERMANO, 1994).

Seis dias depois, em 19 de março, os conservadores organizaram uma manifestação contra as intenções de João Goulart. Foi a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que reuniu a população pelas ruas do centro da cidade de São Paulo.

O clima de crise política e as tensões sociais aumentavam a cada dia. No dia 31 de março de 1964, tropas de Minas Gerais e posteriormente de São Paulo saíram às ruas. Para evitar uma guerra civil, Jango deixa o país refugiando-se no Uruguai. Os militares tomam o poder. Em 9 de abril, foi decretado o Ato Institucional Número 1 (AI-1) que cassou mandatos políticos de opositores ao regime militar e tirou a estabilidade de funcionários públicos. De 1964 a 1967 o Brasil foi governado por Castello Branco.

O governo mineiro entre 1961 a 1966 foi representado por José de Magalhães Pinto filiado à Arena, partido que apoiava o governo militar, se posiciona a favor do governo autoritário e renuncia sua participação no movimento de março de 1964.

Esse movimento evidencia, todavia, que a ruptura no sistema político, interrompeu o governo institucionalmente estabelecido, quando se punham em prática medidas políticas, de mobilização de massas em torno do regime nacionalista-populista (CARDOSO, 1979).

Na análise de Cardoso (1979), durante o regime militar, houve mudanças nas bases sociais e econômicas de sustentação. O papel decisivo do Estado, na produção de

---

<sup>27</sup> Os empresários, banqueiros, militares e alguns setores da Igreja Católica e da classe média.

bens de consumo durável e indústria de base, já se iniciara na época de Juscelino Kubitschek; o estilo estado-capital nacional e investimento externo era o estilo de desenvolvimento nacionalista.

Entre 1967 e 1975, o Brasil passou pela fase do “milagre” econômico. Época de grande expansão econômica. Há uma retomada do investimento governamental, possibilitado pela melhora das condições de financiamento público. Serra (1982, p. 91) chama esse período como a fase em que o Brasil esteve em um “ciclo expansivo”. À frente do governo brasileiro estavam neste período Costa e Silva (1967 a 1969) e posteriormente a Junta Militar composta pelos Ministros da Guerra, Marinha e Aviação (31.08.69 a 30.10.69).

O governo militar impôs, em janeiro de 1967, uma nova Constituição para o país. Aprovada nesse mesmo ano, a Constituição de 1967 confirmou e institucionalizou o regime militar e suas formas de atuação.

Em se tratando do ensino, a Constituição de 1967, no título IV, “Da família, da educação e da cultura” destacou a importância da educação como:

(...) Art 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos (...).

Art 169 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (CAMPANHOLE & CAMPANHOLE 1992, p.176-177).

A Carta Constitucional de Minas Gerais de 1967 não previu para o Estado e os Municípios os mínimos orçamentários para a educação. Porém, manteve a possibilidade de existência do Conselho Estadual de Educação e a forma de ser a composição.

Art. 226 – Respeitadas as diretrizes e bases fixadas pela União, cabe ao Conselho Estadual de Educação, entre outras atribuições, planejar e supervisionar, na forma da lei, a organização e o funcionamento do sistema estadual de ensino nos seus diferentes graus e ramos (MINAS GERAIS, 1988, p.276).

O centro do poder político era composto de diferentes atores sociais e entre eles estavam as Forças Armadas que faziam o controle do Estado. O Estado interveio

nas organizações de classe, nos meios de comunicação e expressão da oposição e garantiu a política econômica, às expensas da classe trabalhadora e parte da classe média, com arrocho salarial, criando condições e favorecendo a acumulação do capital, a ação empresarial e a modernização do Estado.

Essa onda desenvolvimentista, no entanto, atingiu sobremaneira a educação, alicerçando-se nos compromissos assumidos bem como numa série de acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Agency for International Development – AID, os Acordos MEC/USAID. Germano (1994, p. 123-124) analisando o período refere-se à constituição de um grupo de trabalho denominado Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES). Tal equipe produziu um documento em 1968 que continha análises sobre a educação brasileira. “O Relatório partia do pressuposto de que a educação era essencial ao desenvolvimento econômico da sociedade”. Nele (...) “constava a defesa da gratuidade do ensino público apenas no tocante ao primário”.

O acontecimento das eleições de 1965 foi um momento importante na expectativa da política mineira. O governador mineiro Israel Pinheiro, ligado aos setores agropecuários tradicionais, se viu em grandes dificuldades para fazer face à sustentação política do seu governo, principalmente por ter sido eleito sem o patrocínio do governo federal.

A eleição de Israel Pinheiro se deu em ambiente de grande efervescência política no Brasil e em Minas Gerais. O Presidente da República havia cassado e suspenso os direitos políticos dos ex-presidentes, João Goulart, Jânio Quadros e do mineiro Juscelino Kubitschek, de governadores e parlamentares.

Em seguida foi decretado o Ato Institucional nº. 2, de 27 de outubro de 1965, que ampliou os poderes do Presidente da República que podia cassar mandatos eletivos, suspender direitos políticos, demitir ou aposentar funcionários públicos civis e militares, baixar atos complementares e legislar sobre a segurança nacional, proibir remuneração a vereadores, estabelecer eleição indireta para a presidência da República.

É nesse clima de constrangimentos de execução de uma educação brasileira por brasileiros, que aumentam os movimentos estudantis, representados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), contrários à política governamental. Foi o período da

chamada crise estudantil e a “caça” aos docentes. Ivani Fazenda (1988, p. 64-65) afirma que “calam-se as vozes dos estudantes, calam-se as vozes dos docentes”.

O período a partir de 1965, em Minas Gerais, foi principalmente marcado pela reorganização administrativa para o processo de industrialização. A ordem era uma política do desenvolvimento econômico orientado na expansão dos modelos das burocracias estatal e privada sob a orientação da tecnocracia, com o suporte geral das Forças Armadas e das forças que apoiavam o governo central.

As reformas que se seguiram em Minas Gerais, a partir de 1965, realizaram-se sob o impacto de grandes problemas políticos, reflexo do que ocorria no Brasil. O processo de institucionalização e de organização do Estado se fazia necessário para fortalecer o centro e viabilizar o projeto econômico e político do Estado mineiro.

Havia grande descontentamento popular. Em julho de 1966 o movimento que envolveu estudantes e franciscanos contra a polícia do DOPS levou ao fechamento das Igrejas de Belo Horizonte. Em 1967, com a prisão de padres e estudantes em São Paulo, foi divulgada a “Carta de Belo Horizonte”, assinada por 300 padres, denunciando os problemas sociais do Brasil. Acontecem atos de terrorismo violentos; houve a repressão por policiais com a invasão da Universidade de Brasília. Esses episódios compuseram o quadro que levou à edição do AI-5<sup>28</sup>.

O período de 1967 a 1971 foi fértil na área institucional, com características modernizadoras, principalmente com a criação do sistema de planejamento. O governo federal desenvolveu o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que denominou Operação-Escola<sup>29</sup>, conforme o Decreto nº. 63.258, de 19 de setembro de 1968.

A Operação-Escola desenvolveu-se em Minas Gerais na forma de extensão e intercomplementaridade em que privilegiaram-se “os princípios de progressividade e de respeito às peculiaridades e possibilidades locais” e orientava a “ampliação quantitativa do atendimento e a extensão da escolaridade” (Jornal Minas Gerais, 07/03/1074, p. 8).

---

<sup>28</sup> O Ato Institucional nº. 5, que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1968, era o mais abrangente e autoritário de todos os outros atos institucionais, e na prática revogou os dispositivos constitucionais de 1967, além de reforçar os poderes do regime militar. O AI5 vigorou até 31 de dezembro de 1978.

<sup>29</sup> De acordo com Fazenda (1988), este Programa Operação-Escola baseava-se num exame quantitativo da escola primária nas capitais dos Estados. Propunha a seguinte meta: “elevação do nível de atendimento do ensino primário brasileiro, com a expansão quantitativa dos sistemas escolares e aumento da produtividade do ensino primário” (FAZENDA, 1988, p. 67). A “Operação-Escola foi um discurso permeado de promessas igualitárias do começo ao fim, embora nas entrelinhas pudéssemos perceber indícios do objetivo real, e essas promessas nunca foram efetivadas” (FAZENDA, 1988, p. 71).

Entre outubro de 1968 e fevereiro de 1969 é que foram decretadas as medidas de maior controle do sistema educacional brasileiro, pois era grande o movimento estudantil contra a ditadura. Além disso, a educação no Brasil deveria “consolidar capital humano de forma a acelerar o processo de desenvolvimento econômico”. De certa forma, interessou ao governo transformar o ensino em um centro de formação para o mercado de trabalho, principalmente para as empresas multinacionais e para as indústrias, favorecendo prioritariamente os interesses do Estado. (DREIFUSS, 1987, p. 442).

O conceito de educação muda substancialmente. Dreifuss (1987, p. 443) afirma que a educação era vista como investimento, pois, apenas preparava as pessoas para o trabalho. “Não é mais um processo de transmissão da cultura geral da humanidade, do conhecimento universal. É instrumentalizada para o trabalho, de maneira que o indivíduo se torne mais produtivo na empresa que o contrata”.

Também contribuiu para compor o quadro educacional a Emenda Constitucional nº. 01/1969, de 17 de outubro de 1969. A mesma definia que “a educação era um direito de todos e dever do Estado”. Impunha a vinculação orçamentária prefixada de 20% somente para os Municípios.

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

§ 2º Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional, que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.

O governo federal estava representado pelo General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) e posteriormente assumiu a Presidência da República o General João Baptista Figueiredo (1979-1985), não sendo eleitos pelo voto direto.

À frente do governo de Minas Gerais estava Israel Pinheiro (1966-1971) que encaminhou, em 06 de abril de 1967, à Assembléia Legislativa de Minas o Projeto de Constituição do Estado. Em 13 de maio de 1967, foi promulgada a Constituição Estadual que, entre outros aspectos, não fixou os mínimos para aplicação de recursos para o Estado e os Municípios, embora tivesse permitido a possibilidade de existência do Conselho Estadual de Educação.

A Carta Estadual de 1967 tinha como princípios obrigatórios, entre outras coisas, a “autonomia municipal” (Art. 10). O objetivo era possibilitar uma administração desenvolvimentista e técnicas de planejamento que envolvessem um ou mais Municípios para fazer face aos imperativos econômicos e sociais. Outra meta era o associativismo municipal, “através de convênios, para realização de obras ou exploração de serviços públicos” (Minas Gerais, 1989a, p. 94). Essa Constituição não previa mínimos orçamentários destinados para aplicação no ensino. Todavia, a Emenda Constitucional Estadual nº. 1/1970, em seu Art. 196, §2º, determinava que o “Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 20% de sua receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino (...)”.

A seguir veremos a tendência tecnicista e o desenvolvimento de programas e projetos reforçados pela Lei nº. 5.692/71.

## 2 – A Descentralização do Ensino na Lei nº. 5.692/71

A interferência do governo federal nos Estados no campo educacional se fez, principalmente, mediante o Plano Setorial de Educação e Cultura e em projetos regionais onde se inscreveram programas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL)<sup>30</sup>, o de Educação na Área do Polígono das Secas, o de Educação do Vale do Jequitinhonha, o das Escolas Polivalentes (PREMEN), os programas esportivos, entre outros. Esses Programas foram desenvolvidos em Minas Gerais em parceria entre o governo federal e mineiro tendo em vista a necessidade de fortalecer a educação e a formação da mão-de-obra.

A Lei nº. 5.692/71 instituiu o sistema de ensino de 1º e 2º graus. Tinha uma tônica descentralizadora determinando ainda que a legislação estadual definisse as responsabilidades do Estado e de seus Municípios, bem como estabelecesse medidas que disciplinassem a aplicação de recursos na educação. Permitiu e incentivou que o ensino da educação infantil e de 1º e 2º graus ficassem sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, delegando mais funções aos Conselhos Estaduais de Educação e esses, em alguns casos, aos Conselhos Municipais de Educação, quanto aos critérios de organização administrativa, didática e disciplinar das escolas dos seus respectivos sistemas de ensino.

O artigo 20, da Lei nº. 5.692/71 fez referência explícita à obrigação do Município em fazer o cadastro escolar, possibilitando maior organização no ensino.

O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.  
Parágrafo Único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a frequência dos alunos (BRASIL, 1971).

Além disso, essa lei veio estabelecer nova organização, com a transformação do ensino primário e ginásial (8 séries) em ensino de primeiro grau e com a organização do ensino de 2º grau, a partir do ensino médio, com desvinculação do ginásio, alterando a legislação anterior quanto à organização curricular e à estrutura escolar.

---

<sup>30</sup> O MOBRAL foi criado pela Lei nº. 5.370, de 15 de dezembro de 1967, e iniciou suas atividades, regularmente, em setembro de 1970. Seu objetivo prioritário era a alfabetização da população urbana analfabeta de 15 a 35 anos (CUNHA, 1985, p.255).



Nas Disposições Transitórias da Lei 5.692/71, há uma novidade em relação à descentralização do ensino, possibilitando a delegação de competências por parte dos Conselhos Estaduais para os Conselhos Municipais de educação. Assim, segundo Art. 71 dessa lei, “Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”.

Regulou também a questão do financiamento destinado para a educação. Alguns pontos da lei sobre esse assunto merecem destaque:

(...) Art. 41- A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la. Parágrafo Único. Respondem, na forma da lei, solidariamente com o Poder Público, pelo cumprimento do preceito constitucional da obrigatoriedade escolar, os pais ou responsáveis e os empregadores de toda natureza de que os mesmos sejam dependentes.

(...) Art. 52 - A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais (BRASIL, 1971).

Coube ao Conselho Federal de Educação, dentre as competências fixadas pela Lei 5.692/71, Art. 57, prestar

(...) assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal será prestada pelos órgãos da administração do Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Federal de Educação.

Parágrafo único. A assistência técnica incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais que objetivam o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União (BRASIL, 1971).

A assistência financeira da União para a educação na LDB de 1971 previa Planos Nacionais de Educação, Planejamento Setorial de Educação que deveria atender às diretrizes gerais do Plano Geral do Governo (Art. 53); concessão de auxílios mediante a convênios, com base nos planos e projetos aprovados pelos Conselhos de Educação (Art. 54); prestar assistência técnica, incluindo colaboração e suprimento de recursos financeiros (Art. 57)<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 53 O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação que, nos termos do artigo 52, abrangerão os programas de iniciativa própria e os de concessão de auxílios.

Parágrafo único. O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano Geral.

As reformas educacionais adotadas pelo governo militar atribuíram aos Municípios a obrigação de aplicação de recursos orçamentários destinados à educação. Os Artigos 58 e 59 da Lei nº. 5.692/71 assim determinavam,

Art. 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no Artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo Único. As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais (BRASIL, 1971).

Foi somente com a Lei nº. 5692/71, que o princípio da municipalização do ensino fundamental apareceu na legislação. Em relação à questão da municipalização nesta lei, Oliveira (1992) afirma:

aparentemente uma medida que tende à municipalização, neste período autoritário, pode parecer contraditória. Porém não foi, porque a União não abriu mão de seus controles: do ponto de vista do financiamento a questão já estava equacionada pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e do ponto de vista administrativo, a grande maioria das matrículas estava a cargo das redes estaduais, havendo ainda, historicamente, a participação dos Municípios na oferta de vagas. Com os mecanismos citados, o governo federal não abriu mão de seus controles, continuando com seu poder; os Estados, em legislação complementar passariam a estabelecer as suas responsabilidades e as dos Municípios, ficando o controle destes, portanto, em mãos daqueles por intermédio das concessões legais, dos

---

Art. 54 Para efeito de concessão de auxílios, os planos dos sistemas de ensino deverão ter a duração de quatro anos, ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação e estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação.

§ 1º A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista renda per capita e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior.

§ 2º A concessão do auxílio financeiro aos sistemas estaduais e ao sistema do Distrito Federal far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação.

§ 3º A concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais, far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação.

Art. 55 Cabe à União organizar e financiar os sistemas de ensino dos Territórios, segundo o planejamento setorial da educação.

(...)

Art. 57 A assistência técnica da União aos sistemas estaduais de ensino e do Distrito Federal será prestada pelos órgãos da administração do Ministério da Educação e Cultura e pelo Conselho Federal de Educação.

Parágrafo único. A assistência técnica incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento e avaliação dos planos e projetos educacionais que objetivam o atendimento das prescrições do plano setorial de educação da União (BRASIL, 1971).

Conselhos Estaduais de Educação e dos órgãos das Secretarias Estaduais de Educação (OLIVEIRA, 1992, p. 49).

Oliveira (1992, p.50) conclui que “mais que uma abertura, o que na realidade a lei fez, foi assinalar uma tendência e tentar discipliná-la, mantendo seu controle por intermédio do Planejamento Integrado (...)”.

Do mesmo modo, ficaram determinados na Lei nº. 5.692/71 os mínimos orçamentários a serem aplicados. Assim, de acordo com o Art. 59, parágrafo único, caberia aos Municípios destinar ao ensino de 1º grau pelo menos “20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação” (BRASIL, 1971).

No entender de Both (1997, p. 112), a Lei de 1971 “traz em seu bojo uma abertura significativa para iniciativas efetivas no campo da municipalização do ensino, principalmente em se tratando de transferência de encargos e competências”.

Essa Lei pode ser considerada um marco em relação à municipalização, pois previu a divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo com relação à prestação de serviços educacionais, principalmente no que diz respeito à determinação quanto à elaboração de legislação supletiva estadual, para o estabelecimento de responsabilidades educacionais do Estado e dos Municípios, com ênfase na progressiva assunção de competências por parte destes com relação ao ensino de 1º grau.

Embora houvesse, nesta época, a centralização de recursos por parte do governo federal, típica dos anos 70, já se observa o surgimento, no ordenamento jurídico, de uma legislação visando à articulação entre a União, Estados e Municípios e, sobretudo, ao repasse de competências na área educacional.

### 3 – A Educação Mineira na Década de 1970

Na década de 1970, tivemos em Minas Gerais, à frente do governo do Estado, Rondon Pacheco (1971-1975), Antônio Aureliano Chaves de Mendonça (1975-1978) e, no final dessa década, Levindo Ozanan Coelho (1978-1979) que terminou o mandato de seu antecessor que se afastou para ser candidato a Vice-Presidente da República do Brasil.

Os anos de 1970 começam com a reorganização da administração pública de acordo com as recomendações do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES<sup>32</sup>. Esse Plano foi elaborado para atender as exigências do governo federal que já vinha, desde a década de 1960, propondo uma política desenvolvimentista. Assim, processou-se em Minas Gerais, conjuntamente com o redimensionamento da economia mineira, uma reforma administrativa para colocar a administração estadual nos moldes propostos pela administração federal. Foi, portanto, no âmbito dessa reforma que se deu a reorganização do ensino primário, reforçada pela legislação que veio a seguir, Lei nº. 5.692/71 e uma série de programas e projetos especiais.

O PMDES propunha a descentralização da administração pública e na área da educação definiu, segundo Leroy (1987), as seguintes orientações:

- a) universalização de ensino, na faixa etária dos 7 a 14 anos;
- b) redução do analfabetismo junto a adolescentes e adultos;
- c) formação de técnicos de nível médio conjugada às necessidades ocupacionais do setor produtivo;
- d) busca da integração da unidade educacional à comunidade;
- e) desenvolvimento da pesquisa, dando condições aos pesquisadores para a experimentação de modernas tecnologias no setor educacional;
- f) modernização da estrutura orgânica da SEE, possibilitando melhores rendimentos na sua máquina operativa (LEROY, 1987, p.61).

Essa “busca da integração da unidade educacional à comunidade” indicava que o ensino de 1º grau deveria ser desenvolvido nos Municípios, visando à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação. Essa orientação estava contida no Art. 58 da Lei nº. 5.692/71 e no PMDES. Para esse atendimento, o governo federal e o estadual deram grande ênfase à promoção de

---

<sup>32</sup> Na década de 1970 foram registrados em Minas Gerais o I e o II PMDES.

programas e projetos especiais que oferecessem assistência técnica educacional às Prefeituras Municipais. O discurso de cooperação entre as esferas públicas estava presente com a perspectiva de promover a municipalização do ensino da educação fundamental.

A SEE/MG viabilizou, então, uma estrutura de assistência técnica educacional na perspectiva de assessorar tecnicamente as administrações municipais. Fazia parte dessa estrutura a Equipe Regional de Assistência Técnica aos Municípios – ERATEM - formada por técnicos das Delegacias Regionais de Ensino. As equipes da ERATEM desenvolveram atividades pedagógicas de “treinamento” para assegurar aos Municípios condições de, gradativamente, assumirem os encargos do ensino de 1º grau, entretanto, tais atividades eram restritas e assistencialistas, uma vez que não oportunizavam as bases financeiras de sustentação e nem a autonomia municipal.

De um modo geral, o objetivo dos programas desenvolvidos pela SEE de Minas Gerais relacionava-se à estruturação e reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação – OME; prestação de assistência técnica e financeira às Prefeituras Municipais e à celebração de convênios estabelecendo termos básicos de cooperação recíproca e as respectivas responsabilidades.

Nesse período a diretriz básica do governo federal, seguida também pelo governo mineiro, era considerar a educação como investimento, como serviço social básico e o objetivo principal era a integração da escola com a comunidade. A necessidade dos Municípios virem organizar serviços de ensino de acordo com suas capacidades financeiras e a necessidade de seus habitantes, em harmonia com o planejamento do Estado, foi reiterada pelas legislações que se seguiram à Lei nº. 5.692/71 como sinalização para o processo de municipalização do ensino, que os Planos Estaduais de Educação e a ação direta do MEC passaram a encaminhar. Essa visão da educação irá permear toda a década de 1970, como veremos a seguir.

### **3.1 – A Educação Mineira Após a Implantação da Lei nº. 5.692/71: Período de 1971 a 1975**

Em 1971, Rondon Pacheco<sup>33</sup> assumiu o governo de Minas Gerais. A orientação do seu governo era de tornar o Estado “um membro ativo da nova federação brasileira e agente dinâmico do governo revolucionário de 1964 e do poder central” (JORNAL MINAS GERAIS, 02/03/1971, p. 2).

A idéia central do governo de Rondon Pacheco era promover uma ação administrativa planejada e coordenada, integração interna de cada sistema e a racionalização administrativa. A política educacional proposta em seu governo visava “à integração da escola à comunidade”, sendo comunidade expressão equivalente a “Município”. Essa integração se concretizou por meio de convênios firmados entre a SEE/MG e as Prefeituras Municipais dividindo entre as duas esferas as responsabilidades financeiras de ampliação, reparo, construção e equipamento de prédios escolares.

Nesse contexto de integração, foram organizadas Comissões Municipais de Educação, sob orientação de técnicos da SEE/MG para atender ao Art. 72 da Lei nº. 5.692/71 que previa a implantação de um Plano Estadual de Reforma do Ensino e propunha a elaboração da Carta Escolar<sup>34</sup>. O Plano atendia também ao Decreto Estadual nº. 14.204, de 22 de dezembro de 1971, e ao Parecer CEE/MG nº. 47, de 25 de março de 1972.

A implantação do Plano Estadual de Reforma de Ensino abrangeu duas fases: na primeira foi formado um grupo para planejamento das ações e na segunda fase, deu-se a implantação propriamente dita ou a execução do planejamento. Segundo o Parecer CEE/MG nº. 47/72,

a primeira fase – o planejamento – foi dividida, por determinação da própria lei, em dois momentos: um planejamento prévio, que fixe os objetivos a serem alcançados, e um Plano Estadual que, no quadro dos objetivos estabelecidos no planejamento prévio, defina os programas e projetos de implantação. A segunda fase – a

---

<sup>33</sup> Rondon Pacheco (ARENA) foi governador de Minas Gerais de 15 de março de 1971 até 15 de março de 1975, sendo eleito de forma indireta, conforme a Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969 e o AI-2.

<sup>34</sup> A Carta Escolar foi um levantamento feito pelo governo estadual que buscava dados estatísticos e levantamentos que permitiram uma radiografia geral do ensino (Minas Gerais, 17/03/1973).

implantação propriamente dita também se divide em dois momentos: um primeiro momento de desenvolvimento dos programas e projetos definidos no Plano Estadual e um segundo momento de execução dos programas e projetos (Jornal Minas Gerais, 25/03/72, p. 9).

Nos dois momentos, formulou-se uma política de educação preocupada com “a remodelação da estrutura dos órgãos administrativos e normativos; uma nova dimensão pedagógica e a racionalização da aplicação de recursos para a educação” (Jornal Minas Gerais, 17/03/1973, p. 6).

Entre os objetivos fundamentais do Plano Estadual consta “a integração da unidade escolar à comunidade”. Portanto, “a diretriz básica do governo estadual era a implantação da reforma educacional a nível municipal” (Jornal Minas Gerais, 17/03/1973, p. 6-8). Na Mensagem apresentada à Assembléia Legislativa em 17 de março de 1973, pelo Governador do Estado Rondon Pacheco, há o seguinte relato:

dentro do espírito da política de educação, que atribui também aos Municípios (comunidades) a responsabilidade de promover e coordenar os trabalhos de implantação do novo regime de ensino, a Secretaria fez realizar, em maio de 1972, um grande Seminário para preparação das Comissões Municipais de Educação.

Esse encontro, que durou 10 dias e contou com cerca de 500 participantes, objetivou preparar os membros das Comissões Municipais de Educação para o desempenho de sua tarefa na implantação e implementação do ensino de 1º e 2º graus, nos 68 Municípios selecionados para a primeira etapa de trabalho. Fruto do esforço dessas comissões foram os Planos Municipais de Implantação.

De acordo com esse Plano Estadual, os Municípios deveriam formar Comissões Municipais e elaborar um Plano Municipal de Educação alinhado com o Plano Estadual de Reforma do Ensino, com o Plano Setorial de Educação e Cultura do MEC e com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – PMDES (Jornal Minas Gerais, 28/04/1972, p. 3).

Ao entregar ao Governador do Estado, Rondon Pacheco, o Plano Estadual de Implantação da Reforma do Ensino, o Secretário de Estado de Educação, Caio Benjamin Dias, salientou que “o trabalho não estava encerrado para aqueles que nele trabalharam durante dois meses, pois ele vai prosseguir nas tarefas necessárias de seu desdobramento”. Afirmou também que, “para o programa de implantação, serão necessárias a união de forças comunitárias, a municipalização do ensino, a constituição de Comissões Municipais de Educação (...)” (Jornal Minas Gerais, 28/3/72, p.8) .

Os Programas e os Projetos estavam voltados para a alfabetização de adultos e adolescentes, estabelecimento de treinamento de mão-de-obra e capacitação para o trabalho e para o desenvolvimento de programas regionais, parte deles financiados pelo governo federal de educação do Vale do Jequitinhonha e da região do Polígono das Secas (Jornal Minas Gerais, 28/10/1975, p.2).

Para auxiliar no desenvolvimento educacional do Polígono das Secas, foram executados alguns projetos em convênio com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, através da CEPAL: “Projeto de Assistência Técnica aos Sistemas Municipais de Educação de 15 Municípios e o Projeto de Educação Fundamental Integrada” (Jornal Minas Gerais, 15/03/1973, p. 10).

No período de 1971-1974, foi desenvolvido o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra – PIPMO, que cuidava de oferecer o ensino supletivo profissionalizante nas áreas dos setores primário, secundário e terciário, em convênio entre o governo estadual e 147 Municípios. Também foi criado o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino – PREMEN - em convênio com a USAID, o Estado e Municípios mineiros. Previa a construção de 64 unidades de escolas polivalentes até 1974 (Jornal Minas Gerais, 15/03/1973, p. 10).

Os convênios estabelecidos nessa época eram justificados pelo governo como sendo instrumentos para promover a cooperação entre os órgãos que atuavam na área educacional. Diversos setores de atividades foram cobertos pelo entrosamento entre órgãos públicos das três esferas (federal, estadual e municipal) e entidades privadas, visando a tornar efetiva a interiorização objetivada pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento e Social – PMDES.

Dando prosseguimento a essa política de investir no ensino municipal, o governo federal criou, em 1974, o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), para apoiar as administrações municipais, no sentido de fortalecer o ensino e 1º grau, através de um processo de articulação entre os Estados e seus Municípios (ARELARO, 1988).

O PROMUNICÍPIO foi concebido como instrumento que viabilizaria as condições para que o Município assumisse a responsabilidade com o ensino de 1º grau, enquanto ao Estado caberia definir as diretrizes gerais, prestar assistência técnica e cooperação financeira. Segundo Rosar (2001),



foram definidos os parâmetros para uma descentralização centralizada, que pretendia concretizar uma política de distribuição de recursos com a garantia de manter o controle sobre os Estados e Municípios. Até mesmo o plano de atuação do órgão coordenador a nível do estado era submetido, em primeiro lugar, à aprovação do Ministério e, posteriormente, ao Secretário de Educação. Os critérios exigidos para a participação dos Municípios no projeto eram diversificados, abrangendo um perfil daqueles que, de algum modo, já tinham um certo grau de desenvolvimento da sua rede de ensino, como Municípios que destinavam recursos orçamentários para o ensino de 1º grau; ou, por outro lado, daqueles que não tinham recursos disponíveis para a expansão e a melhoria do ensino, sendo esses últimos a minoria entre os selecionados (ROSAR, 2001, 115).

Ainda de acordo com Rosar (2001, p. 116), o PROMUNICÍPIO teve a função de “disseminar essa concepção de descentralização coordenada de forma centralizada e que o Ministério tinha conhecimento das limitações políticas e econômicas para atuação dos órgãos municipais a nível local”.

Esse projeto lançado pelo MEC foi implantado em Minas Gerais no ano de 1974, vigorando até 1978. O projeto envolveu a participação de 200 dos 722 Municípios mineiros existentes e era financiado pela quota federal do salário-educação. Visava a concentrar a sua ação nos aspectos da administração municipal do ensino: criação e ampliação, ou reestruturação dos Órgãos Municipais de Educação, enquanto integrantes da estrutura organizacional das Prefeituras Municipais (Jornal Minas Gerais, 28/10/76/1976, p. 2).

O PROMUNICÍPIO tinha abrangência limitada às condições mínimas de apoio ao atendimento escolar; contratação de pessoal técnico e administrativo, equipamento para os Órgãos Municipais e ainda, distribuição de material didático e algumas ações de capacitação de pessoal.

De acordo com o Diário Oficial de Minas Gerais, o PROMUNICÍPIO destinava-se a:

(...) dar assistência técnica e financeira aos Municípios, para propiciar-lhes a criação de uma infra-estrutura administrativa e pedagógica, através da criação, nas prefeituras, e órgãos de educação. A meta principal, como resultado é a melhoria do ensino de 1º grau municipal. Em uma primeira etapa, foram construídas 29 novas escolas, além da assistência constante propiciada pela Secretaria, que formou grupos técnicos das Delegacias de Ensino, para funcionamento junto aos Municípios, com verbas do MEC (Jornal Minas Gerais, 28/10/1976, p. 2).

Na primeira fase de implantação desse Programa, houve um “treinamento dos representantes das comunidades para as atividades administrativas educacionais em suas escolas”. Na segunda fase, houve a preparação de recursos humanos de supervisão

com o “Curso de atualização do pessoal responsável pela supervisão do ensino na rede municipal” (Jornal Minas Gerais, 22/05/1976).

Para o desenvolvimento do PROMUNICIPIO o MEC apresentava alguns requisitos:

1) Institucionalização, nas Secretarias de Estado da Educação, de um órgão de assistência técnica municipal, vinculado ao Departamento de Ensino de 1º grau, como já ocorre em Minas; 2) Progressividade de implantação do programa, de acordo com as diversidades regionais (aspecto peculiar em Minas Gerais, em seus 722 Municípios, exigindo-se uma descentralização acentuada); 3) Implantação e implementação de uma infra-estrutura pedagógica e administrativa nas prefeituras municipais; 4) Adoção de estratégia de mobilização de programas; 5) Preparação de recursos humanos; 6) Elaboração de legislação supletiva estadual, objetivando a ação educacional nos Municípios; 7) Dinamização de mecanismos de captação de recursos das áreas estadual e federal, para o desenvolvimento dos Planos Municipais de educação; 8) Programa voltado para a melhoria do ensino de 1º grau, na zona rural, tendo como meta final o aluno na escola (Jornal Minas Gerais, 16/07/76, p4).

Durante o III Encontro Nacional sobre o Ensino Municipal, ocorrido em Belo Horizonte, educadores e dirigentes Municipais e Estaduais analisaram e debateram as experiências em torno da implantação do Projeto PROMUNICIPIO. O Coordenador do projeto em Minas Gerais era o Prof. Murílio de Avelar Hingel que destacou, em entrevista, que “o Projeto PROMUNICÍPIO era importante, pois privilegiava o ensino municipal e as áreas mais carentes do meio rural” (Jornal Minas Gerais, 28/05/77, p. 4).

Através da SEE/MG foi desenvolvido o projeto PIPMO de iniciativa estadual e o PROMUNICIPIO, de iniciativa federal. Esses projetos buscavam articular ações nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Arelaro (1988, p. 176), ao examinar o projeto PROMUNICIPIO, conclui que, “se por um lado não aperfeiçoa o ensino em si, por outro, levanta a questão da necessidade dos Municípios assumirem a municipalização do ensino de 1º grau, prevista na Lei nº. 5.692/71”.

Embora o Governador Rondon Pacheco afirmasse que, durante seu governo houve muitos investimentos públicos e um aumento significativo na matrícula efetiva no ensino de 1º grau da rede estadual, o que observamos, na análise dos documentos, é que o governo estadual repassava recursos para a rede particular e também para a rede municipal de ensino. O governo justificava o repasse de recursos da seguinte forma:

por acreditar que a responsabilidade pelo ensino não pode ficar apenas com a rede estadual, o Governo deu todo apoio às escolas particulares e aos colégios

municipais, liberando recursos num total de Cr\$1.224.164,00 para as particulares, e Cr\$36.377.171,00, através de convênios com as Prefeituras Municipais (Jornal Minas Gerais, 1975, p. 7).

Esses investimentos, na rede particular de ensino, se davam na forma de “compra de vagas” nas escolas privadas, por parte do governo estadual. O aluno estudava na escola particular subvencionada pela SEE/MG.

Foi na gestão do Governador Rondon Pacheco que desencadeou, numa perspectiva de planejamento, programas e projetos. Essas medidas propiciaram o início da reforma educacional de 1971 e promoveram o incentivo à municipalização do ensino em Minas Gerais. Tudo isso gerou mudanças significativas na educação e iria, de certa forma, influenciar o desenvolvimento do ensino nos anos subseqüentes.

### **3.2 – Os Programas de Educação nos Municípios Durante o Período de 1975 a 1978**

O governo de Aureliano Chaves (ARENA) de 1975 a 1978 deu prosseguimento aos programas educacionais desenvolvidos pelo seu antecessor, seguido por seu substituto Ozanan Coelho (ARENA) de 1978-1979 que continuou imprimindo uma política alinhada às diretrizes do governo federal.

Já no primeiro ano que assumiu o governo de Minas Gerais, Aureliano Chaves estabeleceu o II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES) para o período de 1976 a 1979.

A Secretaria de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAN) elaborou o II PMDES e contou com a assessoria prestada pelo Instituto Latino Americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), órgão vinculado à estrutura da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (Jornal Minas Gerais, 1975).

O II PMDES estava centrado em três dimensões básicas: a social, a econômica e a territorial. Em termos educacionais tinha por objetivos:

crescimento da matrícula de 7% ao ano para o primeiro e segundo graus; Além disso, através de programas especiais, buscar-se-á um melhor atendimento dos serviços educacionais, adequando-os à realidade econômico-social local. Estes programas se referem ao ensino profissional, integração do desenvolvimento social, bolsas de estudo e introdução de novas tecnologias (Jornal Minas Gerais, 10/10/1975, p. 2).

Quanto às diretrizes específicas do Plano em relação à rede municipal de educação se destacaram:

(...) assistência técnica aos sistemas educacionais municipais (organização, orientação e aperfeiçoamento) para uma ação global a nível municipal; implantação de zoneamento e cadastro escolares em todos os Municípios mineiros, tendo sido elaborados diagnósticos educacionais em 250 deles; melhoria da rede física, através de articulação com as Prefeituras Municipais; experiência inovadora de ensino não-formal e de integração ensino-comunidade-empresa em todos os níveis educacionais, através do Projeto “Cidade Educativa” (Jornal Minas Gerais, 10/10/1975, p. 8).

A partir do diagnóstico da educação no Estado feito na elaboração do II PMDES foram elaboradas as seguintes diretrizes por parte do governo estadual:

(...) reorientar o sistema de educação; aumentar o acesso, a cobertura e fluxo no 1º grau; (...) dinamizar a orientação e assistência técnica às Prefeituras, para o

desenvolvimento do ensino rural e municipal; operacionalizar a divisão de atribuições entre Estado e Município na educação do 1º grau; (...) (Jornal Minas Gerais, 10/10/1975, p. 21).

A estratégia do governo estadual, para colocar em prática as diretrizes e as metas do II PMDES, era a de dar continuidade aos programas e projetos especiais, além de implantar outros, com um fundo de custeio.

Vários convênios entre Estado e Municípios foram firmados nesse período possibilitando a criação da extensão de séries (ensino de 5ª a 8ª série) nas escolas da rede estadual. As extensões de séries funcionavam nos prédios das escolas estaduais já existentes em convênio com a rede municipal de ensino. O Estado, então, cedia o prédio e os professores, cabendo ao Município a responsabilidade financeira, material didático, manutenção das instalações físicas, entre outras. O Jornal Minas Gerais (1976) noticiou o investimento do governo estadual na educação informando que:

o governador Aureliano Chaves vai autorizar, na próxima sexta-feira, a assinatura de convênios para criação de 250 ginásios em 210 Municípios mineiros. (...) os 210 Municípios atingidos pelos convênios vão atender sua população escolar da 1ª a 8ª série. (...) A manutenção dos novos ginásios ocorrerá por conta total do Estado, mas as prefeituras vão colaborar fazendo reparos e ampliações nos prédios escolares (Jornal Minas Gerais, 03/02/1976, p. 3).

Segundo o Secretário de Educação José Fernandes Filho os critérios adotados na seleção dos Municípios que receberam as extensões de séries foram:

1 – atendimento integral à demanda, de quatro primeiras séries de ensino no primeiro grau; 2 – existência de recursos humanos habilitados; 3 – inexistência de ociosidade em escolas da rede estadual e privada; 4 – inexistência de atendimento diurno à demanda de quatro últimas séries do primeiro grau; 5 – inexistência de escolas de quatro últimas séries de 1º grau em Município que conte com mais de dez mil habitantes; 6 – prefeitura que apresente maior contrapartida, proporcionalmente à receita, no projeto específico de extensão de séries; 7 – escolas cuja localização e capacidade instalada favoreçam o maior atendimento à demanda à 5ª série de primeiro grau (Jornal Minas Gerais, 07/02/76, p. 4).

Os critérios acima foram anunciados, no entanto, o governo estadual levou em conta os critérios político-partidários na distribuição das extensões de séries nos Municípios (LEROY, 1987).

A Resolução Estadual nº. 2.133/76 fixava as normas para a extensão de séries do 1º grau em escolas mantidas pelo poder público estadual em Minas. Previa, no Art. 6º, a elaboração de um projeto com a participação da Prefeitura Municipal. Essa

Resolução exigia os seguintes documentos para execução do projeto de extensão de séries:

I – quando se tratar de Prefeitura Municipal: - Lei que autorize a assinatura de convênios com a Secretaria de Estado da Educação e inclua dotação orçamentária correspondente aos compromissos assumidos na execução das obras e/ou aquisição de equipamentos (Jornal Minas Gerais, 12/08/76, p. 9).

Outro programa que entrou em execução, em junho de 1976, foi o Programa de Desenvolvimento Integrado da Zona da Mata (PRODEMATA). O programa contou com o apoio financeiro do Banco Mundial (BIRD) e objetivava atingir inicialmente 127 Municípios no setor de desenvolvimento rural com projetos nas áreas de infra-estrutura social (educação/saúde) e econômica da região da Zona da Mata mineira (Jornal Minas Gerais, 24/02/1976, p. 4).

Para atender as determinações do MEC, a municipalização do ensino de 1º grau deveria ocorrer na zona rural e, prioritariamente, relativa às quatro primeiras séries de 1º grau, sendo necessária a criação de órgãos e mecanismos de articulação entre o Estado e os Municípios para viabilizar o processo. O atendimento e desenvolvimento dessa meta do governo federal fez o governo de Minas Gerais criar ou ampliar diversos órgãos<sup>35</sup> e secretarias para acompanhamento e efetivação da articulação de ações junto aos Municípios.

Através dessa política intensificaram os serviços de saneamento básico, de orientação às escolas e maior presença de serviços federais e estaduais nos Municípios. Em consequência, acentuam-se as relações intergovernamentais, entre o Município, o Estado e a União.

Nesse sentido, observamos a presença do governo federal e estadual como orientador, disciplinador e regulador das funções públicas ao nível municipal. As iniciativas do governo estadual para orientação aos Municípios se deram de várias formas: convênios firmados, assistência técnica e promoção de encontros e cursos. Grande parte da matrícula dos alunos na rede pública de ensino estava concentrada na rede estadual de ensino conforme Tabelas n.ºs 7 e 8, a seguir apresentadas.

---

<sup>35</sup> Diretoria do Ensino de 1º grau, Equipe Central, Delegacias de Ensino, Equipes Regionais, Órgãos Municipais de Educação e Equipe Local.

**Tabela nº. 7 – Matrícula Efetiva de Pré-Escolar – Minas Gerais (1971-1979)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1971	91.845	171	0,18	61.072	66,51	8.951	9,74	21.651	23,57
1972	91.878	160	0,17	58.291	63,46	9.250	10,06	24.177	26,31
1973	74.137	174	0,23	40.650	54,85	8.242	11,11	25.071	33,81
1974	75.608	283	0,37	36.457	48,23	8.297	10,97	30.571	40,43
1975	79.922	206	0,25	39.211	49,08	8.577	10,73	31.928	39,94
1976	77.994	206	0,26	39.811	50,16	8.677	11,12	30.000	38,46
1977	107.829	219	0,20	59.645	55,32	11.376	10,55	36.589	33,93
1978	117.581	198	0,16	65.909	43,93	9.548	8,12	41.926	35,65
1979	132.961	172	0,12	69.297	52,14	13.821	10,39	49.671	37,35

Fonte: Elaborada a partir do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

Examinando a matrícula efetiva de Educação Pré-Escolar no Estado de Minas entre 1971 a 1979, notamos que maioria dos alunos estava sob a responsabilidade do governo estadual. Embora houvesse, no decorrer desse período, uma queda no número de alunos pertencentes à rede estadual, a matrícula se mantém com mais da metade do total de alunos matriculados nesse sistema de ensino. O percentual de crescimento das redes de ensino federal, estadual, municipal e particular no período foi de 0,58%, 13,46%, 54,40% e 129,41% respectivamente.

Na rede municipal de ensino, observamos um crescimento na matrícula efetiva no ano de 1972. Entre 1973 e 1976, o número da matrícula se mantém quase inalterado. Em 1977, há um crescimento do número de alunos matriculados. No ano seguinte, ocorre uma queda, mas volta a crescer a partir de 1979, conforme a Tabela nº.7. Isso é justificado considerando a política educacional adotada pelo governo federal nesse período. A meta era promover o desenvolvimento da educação nas “comunidades”, ou seja, nos Municípios, atribuindo a eles mais responsabilidades com o ensino.

Também é possível observar na Tabela nº.7 que a rede particular de ensino tem um atendimento na educação pré-escolar bastante significativo no período de 1971 a 1979.

**Tabela nº. 8 – Matrícula Efetiva de 1º grau – Minas Gerais (1970-1979)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1970	2.044.729	9.397	0,45	1.342.928	65,70	451.566	22,08	240.838	11,77
1971	2.160.227	10.031	0,46	1.358.795	62,91	528.015	24,44	263.386	12,19
1972	2.413.282	9.623	0,39	1.547.501	64,15	570.980	23,65	285.178	11,81
1973	2.467.401	7.869	0,31	1.592.359	64,55	568.321	23,03	298.852	12,11
1974	2.520.126	8.154	0,32	1.643.752	65,24	559.798	22,21	308.422	12,23
1975	2.543.829	6.313	0,24	1.695.994	66,69	535.355	21,04	306.167	12,03
1976	2.537.595	4.538	0,17	1.669.366	65,80	564.381	22,24	299.310	11,79
1977	2.348.944	4.719	0,20	1.549.269	65,97	480.743	20,46	314.213	13,37
1978	2.121.518	4.690	0,22	1.780.432	59,99	564.784	26,62	279.612	13,17
1979	2.409.252	3.564	0,14	1.814.254	65,42	564.915	23,44	265.191	11,00

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

A evolução da matrícula de 1º grau durante a década de 1970 mostra a grande prevalência do ensino público sobre o ensino particular. De acordo com a Tabela nº. 8, em 1979 cerca de 89% dos alunos encontravam-se nas redes federal, estadual e municipal de ensino. As matrículas nesse nível de ensino vão se concentrar de maneira mais significativa na rede estadual.

O percentual de crescimento das matrículas do ensino de 1º grau no período de 1970 a 1979 foi de 35,09% na rede estadual, 25,10% na rede municipal e 10,11 na rede particular. A rede federal de ensino teve um decréscimo de matrículas em torno de 62,07%.

A Tabela nº. 7 inclui os alunos pertencentes às “extensões de séries” na matrícula efetiva do ensino de 1º grau da rede estadual, implantadas em algumas escolas estaduais, durante o Governo de Aureliano Chaves. Entretanto esses alunos pertenciam à rede municipal, pois havia um convênio entre as duas redes de ensino para o oferecimento da 5ª a 8ª série. Todavia, para efeito do censo escolar, esses alunos eram computados somente na rede estadual de ensino.

Durante os anos de 1970, houve crescimento da matrícula de 1º grau nas redes estadual, municipal e particular de ensino. O atendimento à demanda é apenas mantido, havendo uma ligeira variação em 1977.

Em relação ao ensino de 2º grau, há um investimento maior em ambas as redes de ensino (estadual/municipal) justificado pela implantação da Lei nº. 5.692/71 que deu nova orientação a esse nível de ensino. Buscava-se a formação de técnicos e de



mão-de-obra qualificada, por isso foram implementados vários projetos e, dentre eles, destacamos o PREMEN e o PIPMO.

**Tabela nº. 9 – Matrícula Efetiva de 2º grau – Minas Gerais (1970-1979)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1970	83.534	4.906	5,87	-	-	4.978	5,95	73.650	88,18
1971	138.036	6.628	4,80	43.407	31,44	6.579	4,76	81.422	59,00
1972	154.088	7.337	4,76	48.289	31,33	8.042	5,21	90.420	58,70
1973	167.173	7.595	4,59	50.975	30,49	12.284	7,34	96.319	57,58
1974	187.961	8.633	4,59	52.962	28,17	11.467	6,10	114.899	61,14
1975	219.836	8.997	4,09	59.887	27,24	12.229	5,56	138.723	63,11
1976	231.744	8.632	3,72	59.230	25,55	14.860	6,41	149.022	64,32
1977	255.123	9.536	3,73	57.085	22,37	15.481	6,06	173.021	67,84
1978	261.666	9.719	3,71	68.483	26,17	15.215	5,81	168.249	64,31
1979	289.786	9.793	3,37	71.494	24,67	20.380	7,03	188.119	64,93

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

(-) dados não encontrados

Conforme mostra a Tabela nº. 9, o atendimento do ensino de 2º grau no Estado de Minas é maior na rede particular de ensino. O percentual de crescimento da matrícula efetiva desse ensino no período de 1971 a 1979 foi maior na rede municipal 209,77%, seguida pela rede particular 155,42%, rede estadual 64,70% e 47,75% da rede federal.

Em relação ao número de estabelecimentos de ensino observamos que, de um modo geral, em toda a rede pública (estadual/municipal) houve um crescimento. Assim, de acordo com a Tabela nº.10, no período de 1971-1979, foram criadas na rede estadual 627 escolas de educação pré-escolar e na rede municipal, 115 escolas. Fica, portanto, demonstrado o investimento dessas redes de ensino no oferecimento da escolarização infantil.

**Tabela nº. 10 – Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar  
Minas Gerais (1971-1979)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1971	1.000	3	0,30	515	51,50	114	11,40	368	36,80
1972	1.221	5	0,40	663	54,40	126	10,30	427	34,90
1973	1.086	5	0,46	515	47,43	114	10,49	452	41,62
1974	1.102	7	0,63	478	43,37	125	11,34	492	44,66
1975	1.249	5	0,40	528	42,27	148	11,84	568	45,49
1976	1.249	5	0,40	528	42,27	148	11,84	568	45,49
1977	2.393	3	0,12	1.091	54,39	332	13,87	967	40,40
1978	2.096	3	0,14	1.232	58,80	376	17,93	485	23,13
1979	1.889	2	0,10	1.142	60,47	229	12,12	516	27,31

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

Conforme apresenta a Tabela nº.10, o número total de estabelecimentos de ensino pré-escolar no Estado de Minas Gerais, no período de 1971 a 1979, registrou um aumento de 889,00%; é de se ressaltar, no entanto, que no período de 1977 a 1979 verificou-se um decréscimo de 21,06%. No período de 1971 a 1979 a rede federal registrou um decréscimo de 33,33% no número de estabelecimentos de ensino; as demais redes registraram crescimento: a estadual de 121,74%, a municipal de 100,87% e a particular de 40,21%.

**Tabela nº. 11 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 1º grau  
Minas Gerais (1970-1979)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1970	16.136	46	0,28	5.107	31,64	10.570	65,53	413	2,55
1971	17.617	53	0,30	5.551	31,50	11.599	65,85	414	2,35
1972	18.682	59	0,31	5.788	30,98	12.388	66,32	447	2,39
1973	18.330	49	0,26	5.389	29,39	11.919	65,05	973	5,30
1974	18.931	46	0,24	5.483	28,96	12.409	65,56	993	5,24
1975	18.995	46	0,24	5.571	29,32	12.330	64,93	1.048	5,51
1976	18.473	18	0,09	5.888	31,87	11.645	63,05	922	4,99
1977	17.763	34	0,19	5.442	30,63	11.410	64,25	877	4,93
1978	18.418	36	0,19	5.442	29,54	12.075	65,58	865	4,69
1979	17.363	29	0,16	5.439	31,32	11.895	68,52	-	-

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

(-) dados não encontrados

Entre 1970-1979 foram criadas 332 escolas estaduais de 1º grau. Entretanto, foi na rede municipal que o aumento do número de estabelecimentos no ensino foi mais significativo, pois foram criadas 1.325 escolas nesse período. Esse aumento é explicado pela orientação da política educacional do Governo Rondon Pacheco de promoção de programas e projetos especiais voltados para os Municípios, além da exigência de responsabilização pelo ensino de 1º grau por parte da rede municipal, atribuída na legislação federal. Assim, a rede federal de ensino apresentou um decréscimo de 36,95%, as demais redes apresentaram crescimento de 6,50% na rede estadual, 12,53% na rede municipal e 109,44% na rede particular.

**Tabela nº. 12 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 2º grau  
Minas Gerais (1970-1979)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1970	537	-	-	-	-	-	-	537	-
1971	1.104	19	1,72	289	26,17	63	5,70	733	66,41
1972	1.300	43	3,30	361	27,76	80	6,15	896	62,79
1973	1.603	51	3,18	420	26,20	97	6,05	1.035	64,57
1974	389	30	7,71	252	64,79	107	27,50	-	-
1975	1.584	34	2,14	300	18,93	116	7,32	1.134	71,61
1976	3.934	82	2,08	994	25,26	327	8,31	2.531	64,35
1977	3.091	77	2,49	559	18,08	326	10,54	2.629	68,89
1978	1.831	19	1,03	165	9,01	98	5,35	1.549	84,61
1979	1.869	16	0,85	172	9,20	101	5,40	1.580	84,55

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1972-1982.

(-) dados não encontrados

Nos anos de 1970, a rede particular possuía mais escolas de ensino de 2º grau que a rede pública. De 1973 a 1977, verificamos, na Tabela nº.12, que há um aumento considerável quanto ao número de escolas privadas em relação à escola pública. Em 1978 há uma diminuição no número de estabelecimentos de ensino em todas as redes; porém, em relação ao número de matrículas, conforme Tabela nº. 9, a única diminuição constatada ocorreu nas matrículas municipais, embora estas voltassem a crescer em 1979.

Na análise do período de 1970 a 1979, apontamos que, a despeito das iniciativas promovidas pelo governo estadual no sentido da implementação da

municipalização do ensino de 1º grau, havia muitos problemas no repasse de atribuições e competências dos serviços educacionais para os Municípios mineiros, como, por exemplo, a ausência de legislação supletiva que definisse claramente as atribuições do Estado e dos Municípios, conforme previa o Art. 58 da Lei nº. 5.692/71.

Outro entrave foi a incapacidade financeira dos Municípios de arcar com os encargos oriundos da assunção dessa nova responsabilidade, devida à forte centralização de recursos financeiros pelo governo federal. E ainda havia deficiência na capacitação dos professores e inexistência de estrutura administrativa em condições apropriadas ao nível local.

A proposta de cooperação e integração das esferas federal, estadual e municipal era bastante ampla, incluindo desde a capacitação de recursos humanos e cessão de docentes da rede estadual para a direção dos Órgãos Municipais de Educação, até a implantação de metodologia de planejamento e a adequação de instalações físicas desses órgãos, passando pela promoção dos meios que deveriam visar à melhoria da produtividade do ensino, compatibilizando os serviços municipais com as diretrizes e normas técnicas aplicadas ao Sistema Estadual de Educação.

Parte das orientações aos Municípios vinha do órgão central estadual para os órgãos regionais de ensino imprimindo aparentemente uma política de descentralização, mas na verdade configurada como “órgãos desconcentrados de coordenação e apoio dos estabelecimentos de ensino”. E assim, as funções de orientação e coordenação das escolas competiam com os serviços centrais, através de direções regionais de educação, segundo formas e procedimentos estabelecidos pelo governo (LIMA, 2000, p.64).

A desconcentração da administração em nível regional permite segundo Lima (2000)<sup>36</sup>,

um controlo político-administrativo mais centralizado e eficaz, ainda quando através de dispositivos relativamente indirectos ou mediados, por controlo remoto, através da criação de uma espécie de “capitanias” regionalmente disseminadas, mas politicamente centralizadas, assim reproduzindo a administração centralizada (LIMA, 2000, p. 64).

Além disso, alimentada pelo jogo político-partidário das relações entre o governo estadual e as estrutura de poder locais, a orientação técnico-pedagógica promovida pelas equipes da SEE/MG, no âmbito da cooperação com os órgãos

---

<sup>36</sup> Licínio Lima (2000) estudou o caso Português de descentralização e desconcentração do ensino.

municipais, ensejou a adoção de práticas segmentadoras, paternalistas e clientelistas. Assim sendo, ao invés de buscarem a criação e o desenvolvimento de competências das esferas municipais, os processos de cooperação acabavam por aprisionar essas esferas em troca de favores. Isso era evidente pela falta de critérios explícitos na celebração de acordos e convênios.

Os recursos para o desenvolvimento da integração/cooperação com a rede municipal de ensino vinham de recursos federais. O repasse desses recursos se dava, prioritariamente, através do governo estadual que, dessa forma, se via fortalecido em suas articulações com os Municípios, ao mesmo tempo em que ampliava as bases de sustentação do governo federal, detentor não só dos recursos financeiros, mas também delineador das políticas adotadas nas unidades federadas.

Nesse jogo político de sustentação recíproca entre a esfera federal e a estadual, o uso de recursos financeiros destinados ao ensino municipal fazia-se em proveito dos ganhos político-partidários, fortalecido pelas relações paternalistas de dependência que contrastavam com o discurso de modernização tanto nos Projetos Especiais como dos Planos de educação.

Foi considerável, nesse sentido, o volume de recursos financeiros da esfera federal, progressivamente, colocados à disposição dos chamados Programas e Projetos especiais (PROMUNICIPIO, PREMEM, PIPMO, PRODEMATA, e outros) na gestão dos governos de Rondon Pacheco, Aureliano Chaves e Ozanan Coelho para estimular a assunção de responsabilidades por parte dos Municípios.

#### **4 – A Redemocratização da Educação: A Descentralização do Ensino em Minas Gerais na Década de 1980**

A década de 1980 no Brasil foi marcada por muitos percalços enfrentados pela economia, manifestados na profunda crise que se instaurou nos seus anos iniciais, nas marchas e contramarchas que refletiram as dificuldades de retomada do crescimento e que resultaram na estagnação do Produto Interno Bruto (PIB). Além disso, houve um aumento das desigualdades de renda que acompanhou a aceleração do processo inflacionário da segunda metade da década.

O desajuste interno da economia brasileira provocou uma brusca reversão na trajetória de crescimento, confirmado por Bresser Pereira (1991, p. 161) ao justificar que a crise que se abateu sobre nossa economia estava “diretamente relacionada com o grande processo de endividamento externo”.

Ainda, a política adotada na década anterior de manutenção do crescimento econômico levou o Estado brasileiro a assumir um padrão de financiamento baseado no crescente endividamento externo.

Outro entrave econômico, segundo Tavares e Lessa (1984, p. 123), é que a política econômica brasileira era “omissa no que diz respeito aos tradicionais problemas do setor, além de não promover a articulação destes com os demais problemas da sociedade”.

Nos últimos anos do governo militar, o Brasil enfrentou vários problemas. A inflação era alta e a recessão também. Tavares (1996, p. 31) aponta como conseqüências “as políticas de ajuste macroeconômico do início da década de 1980 que deram origem a um movimento de caráter recessivo global, que piorou muito a situação das finanças públicas” provocado “(...) pela queda da arrecadação e a elevação da dívida pública.” A situação agravou o desemprego, provocando a “parada temporária ou definitiva das políticas industriais desenvolvimentistas”.

Politicamente, a oposição ganhou terreno com o surgimento de novos partidos e com o fortalecimento dos sindicatos. No ano de 1984 irrompeu um movimento que exigia eleições para presidente da República.

A partir daí, no governo de João Figueiredo, um dos pilares de sustentação da ditadura foi colocado em xeque: as eleições indiretas para presidente. Esse movimento ficou conhecido como “Diretas Já”. Foi um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil, em 1984 que buscou, por meio da legalidade, a volta das eleições diretas para Presidente da República. Com esse movimento os brasileiros foram às ruas, em comícios que agitaram grandes e médias cidades desde a segunda semana de janeiro de 1984, até a meia vitória, já no meio de abril. Apesar desse movimento todo, houve um acordo para eleições indiretas, tanto que, em janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral escolheu Tancredo Neves, como novo presidente da República. Ele fazia parte da Aliança Democrática<sup>37</sup>. Porém, Tancredo Neves ficou doente antes de assumir e acabou falecendo, assumindo o Vice-Presidente José Sarney.

Na educação, em termos de recursos financeiros, foi aprovada em 1983 a Emenda Constitucional do Senador João Calmon impondo mudanças nos mínimos orçamentários para a educação. Caberia a União à aplicação de pelo menos 13% (treze por cento) e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências. A questão da responsabilidade pelo ensino ganha novos contornos, porém, a aplicação dessa Emenda só ocorreu efetivamente no exercício de 1986, tendo em vista que sua regulamentação deu-se em 1985.

O período em análise compreendeu, em Minas Gerais, a gestão dos seguintes governos: Francelino Pereira dos Santos (1979-1983), Tancredo Neves (1983-1984), Hélio Garcia (1984 – 1987) e Newton Cardoso (1987 – 1991).

---

<sup>37</sup> Grupo de oposição formado pelo PMDB e pela Frente Liberal

#### **4.1 – Período de 1980 a 1983 – Os Programas Assistenciais de Ensino nos Municípios**

Os anos de 1980 começam com o governo de Francelino Pereira (ARENA). A marca principal de sua gestão foi a continuação de Programas assistenciais nos Municípios de Minas Gerais, com recursos próprios, do governo federal, do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Banco de Desenvolvimento da Alemanha – KFW. Os diversos Programas atingiram cerca de 400 Municípios e estavam voltados para as áreas de saúde, educação e saneamento. Os Programas que mais se destacaram na área educacional foram: o Programa de Desenvolvimento da Zona da Mata – PRODEMATA<sup>38</sup>, Programa de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha – PRODEVALE<sup>39</sup>, Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Nordeste – PLANOROESTE II, Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural – PRONASEC<sup>40</sup> e o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas – PRODASEC<sup>41</sup> (JORNAL MINAS GERAIS, 14/01/1981, p. 2).

O PLANOROESTE II foi implantado em 1981 e tinha três linhas de ação básicas: apoio ao pequeno produtor rural, fortalecimento de núcleos de colonização e promoção e desenvolvimento integrado. Essa última ação visava a ações na educação rural objetivando o fortalecimento de projetos municipais de ensino (JORNAL MINAS GERAIS, 08/07/1981, p.2).

Entre 1980 e 1982 foram implantados os Programas PRONASEC e o PRODASEC. O Secretário de Educação de Minas Gerais, Eduardo Levindo Coelho, recebeu verbas do MEC para implantar tais Programas que visavam a aumentar a assistência educacional às populações carentes que moravam nas periferias urbanas e no meio rural.

Conforme Germano (1994) os objetivos do PRONASEC e do PRODASEC eram:

---

<sup>38</sup> O PRODEMATA já havia sido instituído no governo mineiro anterior.

<sup>39</sup> O PRODEVALE foi implantado em 1 de julho de 1979.

<sup>40</sup> O PRONASEC foi criado pela Portaria Ministerial nº 02/80.

<sup>41</sup> O PRODASEC foi criado pela Portaria Ministerial nº 01/80.



- a) promover a atuação integrada dos órgãos de Educação e Cultura, vinculados ao Ministério da Educação e Cultura, Estados, Municípios e Setor Privado, para o desenvolvimento de ações que beneficiem diretamente as populações carentes urbanas e rurais;
- b) integrar a ação dos órgãos do Setor Educação e Cultura com programas no campo social – em particular nas áreas de desenvolvimento de comunidade, de desenvolvimento urbano, rural, emprego, habitação, formação profissional, saúde e assistência social – que se destinam a atender às necessidades básicas dos grupos pobres urbanos e rurais (GERMANO, 1994, p. 255).

Para desenvolvimento do PRONASEC, foram definidas pelo MEC três linhas de ação, segundo Arelaro (1988, p. 172), “educação-integração, educação-produção, educação-cultura”.

Em Minas, o Secretário de Educação, mostrando grande interesse no PRONASEC e no PRODASEC, afirmou que:

fiz ampla exposição de motivos, mostrando que o atendimento especial não deveria ficar preso somente às populações urbanas. Deveria chegar, também, ao meio rural, foi, então, que o ministro Rubem Ludwig, mostrando alta sensibilidade, acabou por encampar nosso ponto de vista, e hoje, o PRONASEC é uma realidade. O dinheiro que o MEC acaba de nos destinar, neste início de ano, é um fato de uma importância para nós: há uma quantia muito expressiva para o ensino (Jornal Minas Gerais, 9/01/1982, p. 2).

Segundo Germano (1994) os programas PRODASEC e PRONASEC se estabeleceram em decorrência de uma política educacional regionalizada que utilizava recursos financeiros ínfimos.

Através da atuação do PRONASEC, o MEC acabou centrando sua ação em três linhas: aperfeiçoamento do processo de administração e planejamento educacional, valorização do magistério municipal e criação, organização e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (ARELARO, 1988).

Resumindo o período de 1980-1983, destacamos o incentivo à municipalização do ensino rural por parte dos governos federal e estadual, além das exigências da Lei nº. 5.692/71 e do desenvolvimento de programas, em especial, o PRONASEC e PRODASEC em Minas Gerais .

## 4.2 – Período de 1983 a 1987 – Participação, Educação e Mudança

Durante o período de 1983 a 1985, assumiu o Governo do Estado Tancredo de Almeida Neves (PMDB) colocando no comando da SEE/MG o Prof. Octávio Elísio Alves Brito que compôs parte da Secretaria de Educação com professores da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), procurando aliar a experiência política à competência acadêmica. Para dirigir a Superintendência Educacional, órgão que dirigia a atividade-fim da SEE/MG assumiu o Prof. Neidson Rodrigues.

Nessa época, houve um processo de renovação de pessoal tanto na SEE/MG quanto no CEE/MG que teve parte de seus membros substituída pelo Governador Tancredo Neves. Esse ficou pouco tempo no governo de Minas, assumindo o Vice-Governador Hélio Garcia que buscou sintonia com a política educacional do governo Tancredo Neves.

A proposta de governo apresentada por Tancredo Neves deixada no governo de Minas tinha como intenção “a busca de soluções para os problemas da educação de Minas Gerais” que envolveria todos os atores sociais numa “tarefa coletiva (...) profissionais do magistério, entidades de classe, parlamentares, a comunidade em geral”. Propunha que as soluções deveriam ser encontradas “por meio de um processo de discussão amplo e aberto, em que leve em conta as demandas de todos os setores da sociedade civil” (CUNHA, 1991, P. 167).

O governo propôs que as políticas públicas educacionais de Minas deveriam contar com a participação de todas as instâncias estaduais e municipais incluindo nesse processo dirigentes, professores, funcionários, alunos e os pais. A concretização da proposta deu-se com a instituição do I Congresso Mineiro de Educação, organizado pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, realizado em três etapas, no período de agosto a outubro de 1983.

Eram três os objetivos principais do Congresso Mineiro. O primeiro era realizar um diagnóstico da situação educacional das escolas das redes estaduais, municipais e particulares do Estado de Minas Gerais, envolvendo todos os Municípios mineiros, com a colaboração dos professores, funcionários, alunos, pais e comunidade.

O segundo objetivo era conhecer as propostas pedagógicas em desenvolvimento nas escolas mineiras e o terceiro era sistematizar as propostas das diferentes instâncias educacionais para o estabelecimento em conjunto com os Municípios uma política de educação (RODRIGUES, 1986).

Silva (2006) considera que, durante o período do Congresso Mineiro, deu-se a criação de vários canais de participação e interlocução em Minas, tanto em nível central e regional de ensino quanto nas unidades escolares.

Ao descrever como foi o Congresso, Neidson Rodrigues (1986) afirma que:

a sociedade foi chamada, em Minas Gerais, para discutir a questão educacional e, nas suas diversas etapas – da escola às assembleias municipais, dos encontros regionais ao encontro estadual –, se pôde constatar a evolução da identificação destes problemas, e a passagem da simples reivindicação para o nível de elaboração política da mudança de orientação (RODRIGUES, 1986, p. 46).

Vários documentos foram emitidos pela SEE/MG e a tônica das orientações era para a “Participação” e “Educação para Mudança”.

O documento elaborado pela SEE/MG intitulado “Educação para Mudança”, publicado sob a forma de encarte do Jornal Minas Gerais, apresentava questões básicas a serem submetidas para análise e discussão de toda a sociedade. Entre os pontos destacamos a “descentralização administrativa e pedagógica” e a “expansão do ensino de 1º grau, tanto na oferta de vagas quanto na qualidade do ensino e atendimento da educação pré-escolar” (CUNHA, 1991, p. 167).

A participação no Congresso Mineiro envolveu 5.553 escolas estaduais, cerca de 9.200 escolas municipais e 620 escolas privadas de ensino fundamental e médio do Estado de Minas Gerais, além de representantes de entidades educacionais em Minas (CUNHA, 1991).

Ao final do encontro, foram sistematizadas as conclusões, propostas e diretrizes finais das Comissões Municipais de Educação, as quais subsidiaram a organização do Plano Mineiro de Educação para o período de 1984-1987.

Foram elaboradas 42 propostas para a educação em Minas. Dentre elas destacamos as propostas 11, 17 e 22 que se relacionam diretamente a nosso objeto de estudo. A proposta 11 pedia a definição de uma “política sócio-econômico-educacional” que possibilitasse a fixação da população rural, buscando “alternativas metodológicas e administrativas para a educação rural”. Já a proposta 17 indicava a colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal. Assim determinava: “Definir uma política de

educação do pré-escolar que viabilize, através da articulação entre os poderes públicos estadual, federal e municipal e comunidades locais, a universalização de sua oferta”. Nessa mesma direção, a proposta 22 propunha a criação e o fortalecimento de “Comissões Municipais e Regionais de Educação” (JORNAL MINAS GERAIS, 1983, 01/10/1983, p. 12-13).

As linhas prioritárias do Plano Mineiro de Educação (1984-1987) relacionadas com as propostas acima contemplavam as seguintes estratégias de ação:

(...)

- 1- fortalecimento da articulação entre as administrações federal, estadual e municipal para integração de projetos especiais de desenvolvimento regional (...).
- 2 – integração de órgãos oficiais municipais, estaduais e federais que possam contribuir para o atendimento ao pré-escolar (...);
- 3 – consolidação do novo processo de planejamento descentralizado adotado pela SEE, permitindo a incorporação de prioridades municipais e regionais;
- 4 – fortalecimento das Comissões Municipais como instância de deliberação e decisão;
- 5 – adoção de mecanismos inter e intra-institucionais que promovam e possibilitem a participação efetiva de toda a sociedade mineira nesse processo. Isso pressupõe como estratégia básica a descentralização, através do fortalecimento dos órgãos regionais e criação de outras instâncias a nível do Município e da escola que permitam a intervenção da comunidade escolar na discussão, elaboração, execução e acompanhamento das atividades educacionais;
- 6 – estabelecimento de novas formas de relação e cooperação com o Município objetivando maior integração do ensino público municipal e estadual;
- 7 – descentralização administrativa e pedagógica do processo de decisão e execução, confiando maiores e mais complexas responsabilidades aos órgãos regionais;
- 8- institucionalização de mecanismos aptos a gerar mais intensa e efetiva participação, não só dos agentes do Estado, mas de toda a comunidade, nos diferentes níveis em que se desdobra a atuação do sistema;
- 9 – criação e fortalecimento das comissões municipais e regionais da educação, garantindo em suas estruturas a participação das entidades de classe, dos profissionais da educação, dos alunos e representantes da comunidade (JORNAL MINAS GERAIS, 01/011984, p 6-7).

O Plano Mineiro, nessa perspectiva buscava a articulação entre as três esferas de governo (federal/estadual/municipal) para o desenvolvimento da educação. Além disso, as estratégias de ação procuraram estimular a descentralização e a desconcentração através de mais autonomia para os órgãos regionais. O pressuposto da participação estava embutido em todo o texto desse plano.

As estratégias propostas durante o I Congresso Mineiro de Educação e do Plano Mineiro de Educação (1984-1987) foram, de um modo geral, implementadas pelo governo de Tancredo Neves e posteriormente por Hélio Garcia (PP) resultando em

mudanças no quadro geral da educação no Estado, pois estimulou-se a desconcentração de tarefas e papéis dando autonomia relativa para os órgãos regionais de ensino.

### **4.3 – Período de 1987 a 1990 – As Políticas de Municipalização do Ensino**

Em 1987, assume o governo Newton Cardoso (PMDB) que vence as eleições para governador em Minas Gerais e, a partir daí, inicia-se uma das mais profundas crises políticas do Estado. Segundo Mata-Machado (1988) Newton Cardoso não tinha identificação com as tradicionais forças políticas de Minas que na maioria das vezes voltava-se para a conciliação e a acomodação de interesses.

O governador rompe com as políticas educacionais que foram sistematizadas pelo governo anterior. Segundo Cunha (1995, p. 187), “a política educacional do governador Newton Cardoso (...) resultou numa completa demolição do que havia sido erigido na gestão anterior”.

Uma das primeiras ações do Governador foi iniciar uma reforma do Estado visando à modernização administrativa. Para a execução dessa reforma formou-se uma equipe qualificada, denominada Grupo GEMA – Grupo Executivo de Modernização Administrativa<sup>42</sup>. O objetivo principal do Grupo GEMA era de:

propor ao Governador medidas de modernização institucional da Administração Pública do Estado dentro das diretrizes de se redimensionar a Administração Estadual para torna-la mais eficaz na gestão da coisa pública, restabelecendo critérios rigorosos para os gastos públicos e a reorganização dos recursos humanos (GENTILINI, 1993, p. 179).

Em decorrência da proposta de modernização do Estado, há a criação de novas secretarias, dentre as quais destacamos a Secretaria Estadual de Assuntos Municipais que teve o objetivo de articular a equipe governamental com os Prefeitos Municipais e as lideranças do interior. Segundo o Secretário de Estado de Assuntos Municipais Nilberto Batista Moreira, a criação dessa Secretaria era de inspiração de Newton Cardoso, “(...) Um homem profundamente ligado à tese municipalista, conhecedor profundo dos problemas e das reivindicações dos Municípios”. Para esse Secretário, “os Municípios careciam de um canal de convivência direta com o governo” e poderá propiciar “aos representantes políticos locais uma voz de mando, que até então

---

<sup>42</sup> Decreto nº. 27.088, de 23 de junho de 1987.

eles não vinham tendo, e corrigirá a distorção do critério do político majoritário” (Jornal Minas Gerais, 16/03/1987, p. 18).

Também no discurso de posse do Secretário de Estado de Educação Luiz Leal há referência explícita à implantação da política de municipalização do ensino. “O Governador Newton Cardoso já autorizou criar Núcleos de Ensino e Extensão Comunitárias – NEEC e introduzir essa experiência, (...) no meio rural, além de proceder à municipalização do ensino”. Segundo o Secretário, “os novos caminhos da educação em Minas Gerais serão marcados pela busca de soluções singelas e rápidas, descomplicando o sistema de ensino, interiorizando as ações, os recursos e as decisões” (Jornal Minas Gerais, 18/03/1987, p. 2). Leal destacou ainda que:

(...) o governo que ora assume é iminentemente municipalista, ciente de que as respostas às ações governamentais são sempre mais rápidas e mais eficientes quando municipalizadas. Mas não o faremos sem a devida contrapartida dos recursos financeiros, porque compreendemos as dificuldades financeiras hoje enfrentadas pelos prefeitos (Jornal Minas Gerais, 18/03/1987, p. 2).

Os NEECs serviram para a formação profissional de atividades de curso médio, dentre as quais se incluíam habilitação para gerentes, carpinteiros, lanterneiros e outras. Esses Núcleos reuniam em um só conjunto, escolas de funcionamento de tempo integral, centros de atendimento médico-odontológico, quadras de esporte, cantinas para fornecimento de alimentação, creches, bibliotecas e centros comunitários. O objetivo dos NEECs era beneficiar os meios rurais e urbanos e fazia parte da proposta de municipalização do ensino do Governo Newton Cardoso e foram construídos num total de 30 (Jornal Minas Gerais, 20/03/1987, p. 4).

A fim de agilizar o processo de municipalização do ensino no Estado, houve, em 1987, um encontro de todos os Secretários Municipais de Educação de Minas Gerais em Juiz de Fora, juntamente com os Secretários Luis Leal (de Educação) e Alípio Castelo Branco (de Planejamento) que nesse evento apresentaram a proposta do Governador de municipalizar o ensino.

A proposta do governo estadual previa que o Estado passaria a gestão administrativa das escolas estaduais para as Prefeituras Municipais, repassando-lhes também recursos necessários para que o processo de municipalização fosse efetivado. Ao governo do Estado caberia apenas o papel de co-gestor da educação do ensino em Minas Gerais, atuando através da formulação dos currículos básicos, gestão e apóio pedagógico (Jornal Minas Gerais, 19/03/87, p. 7).

Em outubro de 1987, o Governador decretou a municipalização do ensino, sem discussões com os setores educacionais. Newton Cardoso instituiu, por meio do Decreto Estadual nº. 27.452, em 16 de outubro de 1987, o Programa Estadual de Municipalização do Ensino – PEME, que previa a realização de acordos entre o governo estadual e os Municípios, visando transferir verbas e responsabilidades para os Municípios. O PEME visava à descentralização das ações estaduais e estabelecia um Plano Piloto de Implantação (PPI), dividido em etapas e coordenado pela SEAM.

Esse Decreto Estadual estabelecia em todo o Estado de Minas Gerais um programa de municipalização controlado pelo governador. O Art. 4º previa que o PEME seria implantado e executado segundo as diretrizes aprovadas pelo Governador do Estado. Assim, caberia ao Estado estabelecer a política educacional e os programas básicos de ensino, além de controlar e fiscalizar a ação pedagógico-administrativa municipalizada fixando as bases do convênio a ser celebrado com os Municípios e estabelecendo critérios de admissão e remuneração do pessoal do magistério.

O Art. 3º do referido Decreto dispunha que o programa visava a atender ao princípio constitucional de responsabilidade com o financiamento da educação atribuída a cada nível de governo; a garantia de acesso universal e igualitário à educação; e o estabelecimento de diretrizes, coordenação e controle ao nível central e autonomia administrativa de execução.

O Decreto colocava alguns requisitos básicos para os Municípios interessados em participar do PEME: existência de Conselho Municipal de Educação ou órgão similar; existência de plano de aplicação de recursos na área de educação; destinação para a educação de parcela do orçamento municipal, correspondente, no mínimo, ao percentual estabelecido no texto constitucional; observância às normas e orientação dos órgãos próprios sobre educação e ao Plano de cargos e salários do pessoal do magistério.

Para o quadriênio 1988-1991 foi elaborado pelo Secretário de Educação e pelos Delegados de Ensino um Plano para a Educação Mineira que abrangeria adequação e aperfeiçoamento dos aspectos pedagógicos e administrativos da escola. Dentre os temas abordados no Plano estavam: “(...) municipalização do ensino, expansão da educação pré-escolar” (Jornal Minas Gerais, 25/07/1987, p.7).



Em relação ao ensino pré-escolar e de 1º grau foi colocado em prática o Plano de Expansão de Ofertas Educacionais e Melhoria de Atendimento no período de 1987/1988, que previa a celebração de convênios através das Delegacias Regionais de Ensino – DRE, com as Prefeituras Municipais, descentralizando o atendimento de acordo com as necessidades e possibilidades regionais.

O Plano, que foi implantado em 344 Municípios, tinha como finalidade, além da assistência didático-pedagógica, a “descentralização dos recursos financeiros às prefeituras para expansão da educação pré-escolar, num trabalho integrado MEC/SEE/DRE e Secretarias Municipais de Educação”. A proposta da Diretoria de Educação Pré-Escolar da Secretaria de Educação de Minas Gerais era de prestar “assistência técnica e financeira às Secretarias Municipais de Educação e instrumentalização técnico-pedagógica” (Jornal Minas Gerais, 07/08/1987, p. 7).

Ao propor o Plano de Expansão, a Secretaria de Educação estava pretendendo que os Municípios discutissem formas de convênio com o Estado para atendimento do ensino. Para isso deveria contar com a participação dos Municípios na seleção de suas prioridades na educação.

O Governador Newton Cardoso, ao discursar para os Prefeitos dos Municípios mineiros, disse que seu objetivo principal era descentralizar a administração do Estado. E justificou: “Neste meu início de governo tomei medidas impopulares, mas que tinham que ser tomadas, pois são saneadoras e visam o bem público e que tem interesse certo: o povo mineiro, que deve ser o beneficiário final de todas as medidas e atos administrativos”. Argumentou que “todas as obras que formos implementar nos Municípios serão realizadas pelos senhores prefeitos. É mais fácil e mais barato repassar os recursos às prefeituras, como por exemplo a construção de escolas, (...) do que o próprio Estado desenvolvê-las”. No final do seu discurso, o Governador agradeceu a presença de todos os prefeitos, dizendo que os reuniria naquele auditório sempre, “porque realmente vamos governar com os senhores, descentralizando a administração do Estado” (Jornal Minas Gerais, 05/08/1987, p. 3).

Em fevereiro de 1988, o Governador Newton Cardoso impôs um processo de “racionalização administrativa” ao Estado através de um Decreto de racionalização do quadro de pessoal da SEE/MG comprometendo sensivelmente o desenvolvimento da

educação em Minas<sup>43</sup>. Newton justificou que “Fui obrigado a preparar Minas Gerais, enxugando a máquina administrativa, diminuindo a folha de pagamentos e extinguindo órgãos que não tinham nenhuma eficácia”. Esse programa foi necessário, segundo o Governador, “(...) para que se adotasse um programa de ajuda aos Municípios mineiros” (Jornal Minas Gerais, 23/02/1989, p. 3).

Já a SEE/MG ponderava que, “impedido de proceder novas contratações, (...) o Estado está conclamando os Prefeitos Municipais a colaborarem no esforço comum de ampliação da oferta de vagas nas escolas”. Dessa forma, sob o pretexto de impossibilidade de contratar professores exigiu o governo estadual uma contrapartida dos Municípios para que a educação no Estado fosse viabilizada satisfatoriamente (Jornal Minas Gerais, 23/02/89, p. 3).

Para justificar a violenta racionalização administrativa e de pessoal que se desencadeou durante todo o ano de 1988, o governador Newton Cardoso declarava que sua preocupação era com a “eficiência” do ensino. Em 1989, o discurso do governo mudou, deixando de ser o de “racionalizar” para conter despesas, para ser o da “modernização” (GENTILINI, 1993).

Entre as medidas adotadas nesse período de 1987/1989, Gentilini (1993) destaca, como a mais desastrosa, a proibição de contratação de pessoal para as escolas da rede pública e também a não renovação dos contratos dos professores. Dessa forma, as escolas passaram a enfrentar dificuldades para suprir suas necessidades pedagógicas. Ignorando a crise e a divisão da política mineira, o governador atacava as administrações anteriores e reforçava, com seu estilo polêmico, a sua imagem de “tocador de obras”.

Esse período também foi caracterizado por muitas greves do magistério mineiro. Foram as greves mais longas realizadas pela categoria. Mesmo com a intermediação dos deputados, as negociações não foram bem sucedidas. A resposta do governador a esses movimentos era sempre através de decretos por meio dos quais demitia todos os ocupantes de cargos em comissão nos órgãos estaduais e determinava o levantamento completo da situação funcional de cada servidor.

---

<sup>43</sup> Decreto nº. 27.868, de 13 de fevereiro de 1988, chamado “Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG entrou em efetiva vigência no dia 02/03/88” (GENTILINI, 1993, p. 232).

As medidas racionalizadoras são reeditadas no início de 1989. Entre essas medidas sobressai a Resolução nº. 6.518, de 16 de fevereiro de 1989, por meio da qual a SEE/MG congela o número de vagas na rede estadual de ensino, no prazo de 60 dias.

Segundo Gentilini (1993, p. 165), a medida levou pânico ao funcionalismo, atemorizado com as constantes declarações de uma iminente reforma administrativa. “Sucederam-se demissões claramente políticas: elementos ligados direta ou indiretamente às administrações anteriores ou identificados com a *esquerda* são substituídos ou transferidos para funções inexpressivas dentro do aparelho do Estado” (grifos do autor). Esse autor acrescenta que o período de 1987 a 1989 foi marcado por medidas de racionalização por parte do Governador Newton Cardoso.

a escola pública mineira mergulhou em um verdadeiro caos pedagógico e administrativo, levando o desespero, o desânimo e a revolta a numerosos segmentos que atuavam seja no órgão central Secretaria de Estado da Educação (SEE), nos órgãos regionais Delegacias Regionais de Ensino (DRE) ou nas unidades escolares (GENTILINI, 1993, p. 14).

Campos (1992, p.88) reforça essas afirmações sobre a situação das escolas públicas mineiras: “Os decretos governamentais editados no início do ano de 1988, tornaram ainda mais grave a situação geral do atendimento escolar em Minas Gerais pelas severas restrições que impunham à contratação de funcionários imprescindíveis ao dia-a-dia das escolas”.

Gentilini (1993) resume o período dizendo que o setor educacional foi bastante conturbado, vivendo um momento crítico, provocado pelos constantes movimentos sociais de luta contra a racionalização desmedida das ações do governo mineiro e pelas muitas intimidações por parte do governo do Estado.

Ainda insistindo em municipalizar o ensino, em 26 de dezembro de 1988 o governador Newton Cardoso fez publicar novo decreto que modificou a redação da legislação anterior colocando o controle do programa de municipalização (PEME) não mais sob a responsabilidade direta do Governador e da Secretaria de Assuntos Municipais, mas da Secretaria de Estado da Educação.

Esse decreto trouxe como novidade uma explicação sobre o porquê desse Programa Estadual de Municipalização do Ensino (PEME), talvez tentando adequar tal programa às novas exigências constitucionais, e assim, dispõe que:

Art. 8º - A municipalização do ensino é adotada como política de descentralização, objetivando o melhor desempenho administrativo da educação, o incentivo à

cooperação entre o Estado, os Municípios e outras entidades, e efetivar-se-á mediante celebração de convênio com órgãos e entidades que atendam ao disposto neste Decreto (Jornal Minas Gerais, 27/12/88, p.1).

Entretanto, a adesão dos Municípios ao PEME, previsto no Decreto Estadual nº. 27.452/87, não ocorreu, pois da forma intempestiva como foi decretado, esse programa gerou muita insegurança nos Municípios. Acrescente-se que havia uma crise política e opiniões divergentes dentro do próprio partido do Governador Newton Cardoso, e também porque as bases da celebração do convênio de cooperação só atendiam aos interesses do Estado e muitos Municípios desconfiados preferiram aguardar a Constituição Federal de 1988.

Foi então, em 05 de outubro de 1988, promulgada uma nova Constituição para o Brasil que estabeleceu, dentre outros, os princípios e o regime de colaboração entre os entes federados.

A Constituição Federal, pela primeira vez determina explicitamente a autonomia dos Municípios, possibilitando a criação de seus sistemas municipais de educação. Assim, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Art. 18). Compete, então, aos Municípios:

Art. 30 - (...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos (...);

IV - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988).

Casarin, (1992); Davies (1992); Luce (1992) e Oliveira (1999), entre outros, consideram que a municipalização se apóia na articulação e na parceria da União com os Estados e Municípios propondo co-responsabilidade entre as três esferas governamentais federal, estadual e municipal, mediante convênios e repasses financeiros.

Do ponto de vista jurídico-institucional, a municipalização traduz-se em mecanismo de distribuição de competências que atribui aos Municípios a administração e o gerenciamento da rede fundamental de ensino e, aos Estados e à União, a orientação técnica e pedagógica, o controle, a distribuição e os repasses de recursos orçamentários e financeiros.

A Constituição Federal, assim, dispõe, no Art. 211, § 1º, que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, cabendo à União organizar “o sistema federal de ensino”, financiar “as instituições de ensino públicas federais”, exercer na educação a “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” através da “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

Ainda segundo a Constituição Federal, no Art. 211, § 2º, 3º, “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” e “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. Os Estados e os Municípios deverão, na organização do sistema de ensino, definir “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988)

O principal propósito dessa estratégia de reorganização do sistema educacional é a descentralização de decisões através da fixação de mútuas responsabilidades, ou seja, em regime de colaboração e ou cooperação entre os sistemas de ensino através da desconcentração de tarefas e papéis.

A Carta Constitucional prevê ainda, no Art. 212, a aplicação de recursos destinados exclusivamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo à União aplicar anualmente 18%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita resultante de impostos e de transferências.

Em setembro de 1989, entra em vigor a Constituição Estadual de Minas Gerais que, seguindo os ditames da Carta Federal, também dispõe sobre a cooperação técnica e financeira do Estado com os Municípios para a manutenção da educação infantil e do ensino fundamental, porém, faz, no Artigo 182, a exigência de um “plano a ser definido em lei estadual” para a manutenção de convênios firmados de forma que se assegurem ao “Município os recursos técnicos e financeiros indispensáveis a manter os padrões de qualidade dos serviços e a atender as necessidades supervenientes da coletividade” (MINAS GERAIS, 1989, p. 88).

Segundo a Constituição Mineira, a descentralização do ensino por cooperação se baseia, de acordo com o Art. 197, no “atendimento prioritário à

escolaridade obrigatória” e na “garantia de repasse de recursos técnicos e financeiros”. (MINAS GERAIS, 1989, p. 96).

Depois da saída do Secretário de Estado de Educação Luis Leal, o Deputado Estadual Aloísio Garcia assume esse posto e de imediato concede entrevista ressaltando seus planos de municipalização para a educação mineira durante a sua gestão à frente da Secretaria de Educação. Aloísio Garcia enfatizou que pretendia dar início ao plano de descentralização/municipalização do ensino. “A primeira providência será a realização de um seminário para o qual serão convidados todos os prefeitos para abrir o debate sobre uma maior participação do Município na questão educacional” (Jornal Estado de Minas, 04/01/1989, p. 3). Garcia ainda explicou como o governo pretendia conduzir esse processo de municipalização no Estado de Minas:

a Constituição dá abertura para que as ações do ensino passem a ser cada vez mais de responsabilidade do Município. A questão básica é que no Município se conhecem melhor as prioridades, as necessidades da comunidade onde a sociedade está atuante, está mais presente. Está demonstrado no Estado brasileiro, que as decisões tomadas de cima para baixo não estão muito de acordo com as necessidades da base. Nossa intenção é promover o debate da idéia de municipalização, um projeto onde o Prefeito assume os encargos que hoje são do Estado. (...) que não pretendemos impor, mas propor, e a decisão final depende da adesão do Prefeito e de sua capacidade de aceitar o desafio. Feito o acordo entre o Município e a Secretaria de Educação, o Estado fica com a responsabilidade de repassar recursos financeiros, transfere os prédios oficiais, segundo fórmulas convenientes, e mantém o pagamento de pessoal. O Município assume a administração da rede de ensino e ao Estado resta a função fiscalizadora de orientar e manter a unidade do ensino (Jornal Estado de Minas, 04/01/1989, p. 3).

O debate sobre a municipalização do ensino foi aberto pelo Secretário de Estado de Educação nas cidades escolhidas como pólos regionais para esboço do plano de cooperação mútua entre o Estado e o Município na administração do ensino. A municipalização do ensino, segundo o Secretário,

consiste em medidas onde o Estado transfere para o Município os edifícios das escolas, cede os professores efetivos que continuam a receber através da folha do Estado, cabendo ao Município assumir a contratação dos professores convocados para completar o quadro. (...) Minas Gerais quer sair na frente, nessa moderna forma de administração educacional. É um desafio com o qual esperamos mobilizar os Prefeitos para se integrarem nessa corrente que vai dinamizar a educação em nosso Estado (Jornal Minas Gerais, 25/01/1989, p. 3).

O governo do Estado de Minas Gerais decidiu, à época, tendo em vista o novo texto Constitucional, que fortalecia os Municípios e ampliava as suas responsabilidades e autonomia, adotar as seguintes normas:

1- Aprovar o Plano de Expansão de aporte de vagas para o ensino em 1989, dentro dos parâmetros técnicos do CEE/MG, incluindo:

- a) criação de 8390 novas turmas;
- b) criação de 245.149 novas vagas escolares;
- c) beneficiando 516 escolas estaduais.

2 – A implantação efetiva deste plano de expansão, que representa fundamentada aspiração das comunidades locais, dependerá da disposição de cada Prefeito Municipal em assumir os encargos sociais decorrentes, com vistas ao início do ano letivo;

3 – Os dados orçamentários disponíveis de cada Município, relativos aos 25% constitucionais obrigatórios indicam a perfeita exequibilidade da implantação deste plano por parte das Prefeituras Municipais;

4 – Todo o Plano de expansão, aprovado será implantado – se assim entenderem os senhores Prefeitos – em prédios próprios do Estado de Minas Gerais;

5 – O governo do Estado de Minas Gerais, através da sua Secretaria de Educação aportará às respectivas escolas – em expansão – os recursos necessários a manutenção e conservação e à oferta de equipamento permanente e material didático usuais;

6 – A Secretaria de Estado da Educação convida os Senhores Prefeitos Municipais a se dirigirem imediatamente à sua sede ou às Delegacias Regionais, com vistas a formalizar convênio de cooperação mútua (Jornal Minas Gerais, 25/01/1989, p.3).

O governo passou então a chamar os Municípios para assumirem o ônus do Plano de Expansão proposto. “O Estado esgotou a sua capacidade de investimentos e consome 56% de sua folha de pagamento com a educação. Não há como esperar do governo estadual um esforço maior do que ele pode realizar”, disse o Secretário de Educação e continuou:

chegou o momento de dividirmos as responsabilidades, realizarmos um trabalho conjunto, com maior participação da comunidade local na educação. (...) evidentemente iremos dar prioridade na aplicação do plano de expansão àqueles Municípios que se mostrarem dispostos a participar conosco desse esforço para a melhoria da educação através da municipalização do ensino” (Jornal Minas Gerais, 04/02/1989, p. 7).

O Secretário de Estado de Educação defendia o PEME e o cumprimento das normas descritas acima, pois considerava que o governo estadual estava investindo 36% na educação, muito além do exigido pela Lei.

À época, foi distribuído um documento pela SEE/MG, sob o título “Nova Filosofia da Educação”, de autoria do Secretário Aloísio Garcia, no qual se afirmava:

a descentralização por cooperação na área educacional é uma filosofia evolutiva em suas estratégias, porque direcionada para as modernas propostas de planejamento participativo é mais igualitária nas obrigações e competências divididas entre os diversos níveis governamentais. (...) A descentralização do Estado é uma exigência da vida moderna. (...) que a vez e a hora do Município chegou. Aí está uma nova Federação, que poderá tornar concreto o princípio da universalização do ensino, de maneira cooperativa. (...) Diante desse poder, o que nos compete fazer é concretizar

a Abertura Federativa, com o fortalecimento do Município e a descentralização tributária que permitirá a esses espaços regionais uma vida autônoma e produtiva. (...) A descentralização da educação constituirá um mecanismo concreto de institucionalização dos Municípios. (...) É preciso salientar que a descentralização não implica em fuga ou ausência do Estado. O processo é de união (Jornal Minas Gerais, 04/02/1989, p. 7).

Ao final, esse documento destacava os seguintes parâmetros:

- 1 – Respeito ao princípio da autonomia municipal;
- 2 – Gestão democrática do ensino;
- 3 – Dever de efetivação do poder gasto com educação;
- 4 – Reforço à idéia de recriação e institucionalização de Estatutos de Magistérios Municipais;
- 5 – Recuperação da racionalidade dos prédios públicos;
- 6 – Co-participação financeira dos entes políticos (Jornal Minas Gerais, 04/02/1989, p. 7).

A SEE/MG tentou a todo custo fazer com que os Municípios assumissem maior responsabilidade com a educação, principalmente retirando muitos encargos assumidos até então pelo Estado. Para isso, o governo mineiro criou o PEME e instituiu um Plano de Expansão. Mesmo assim, havia um certo desconforto por parte dos Prefeitos, que não estavam seguros da adesão à municipalização do ensino. Além disso, nesse período, considerando a instabilidade política do Governador Newton Cardoso, o clima de desconfiança e insegurança tomou conta da maioria dos Municípios.

De um modo geral, os Prefeitos Municipais achavam que, primeiro o Estado deveria resolver os problemas do ensino, para depois repassar essa responsabilidade para os Municípios. A declaração do Prefeito da cidade de Bocaiúva é bastante incisiva neste sentido, quando afirma:

(...) o Estado não pode jogar o abacaxi nas mãos da municipalidade para que ela descasque. “(...) depois de resolvido esses problemas, existe uma série de vantagens, como a economia de recursos, maior facilidade da população exercer o controle e pressão sobre o Executivo Municipal, cobrando respostas rápidas, além da recuperação da força do Município e da cidadania de seus moradores (Jornal Minas Gerais, 15/02/1989, p. 4).

A adesão ao PEME não se concretizou e o Plano de Expansão, também chamado pelo Secretário de Educação de Plano Cooperativo, contou com apenas a aceitação de 70 Municípios. Para forçar maior adesão dos Municípios à municipalização do ensino, o governo estadual lançou o Programa “Encontro dos Novos”, coordenado pela Superintendência de Articulação com os Municípios – SUPAM que tinha como meta fornecer aos novos Prefeitos uma visão global do Estado e a importância da articulação



com os órgãos estaduais e federais que atuavam na esfera municipal. Nesse plano, o Estado entraria com a infra-estrutura, isto é, salas, carteiras e material didático, enquanto os Municípios, com a contratação de professores (Jornal Minas Gerais, 17/02/1989, p. 2).

A despeito de todos os esforços para concretizar a municipalização do ensino, resolveu o governo estadual adiar esse processo, pois a insatisfação estava generalizada no meio educacional pelas demissões de professores e diminuição no número de turmas nas escolas. Faltava também o apoio dos Municípios e do legislativo nas ações do governo. Isso apressou sua decisão de interromper a municipalização do ensino. Diante desse quadro caótico Newton Cardoso não teve outra saída a não ser fazer uma parada estratégica nas suas metas. Assim, o Governador declarou:

eu vou recomendar, expressamente, ao Secretário Aloísio Garcia acabar com este problema da educação, acabar com a falta de vagas. Temos que dar oportunidades às crianças. Meu governo é um governo democrático, temos que abrir salas de aula, alugar se não tiver prédios, mas não podemos deixar as crianças mineiras sem aulas. A municipalização do ensino será adiada. Nós não podemos impor nada a ninguém. Os Prefeitos podem ficar despreocupados, pois eu não vou impor nada a ninguém. Eu só peço a eles, evidentemente, que cumpram a Constituição. Está aí a dúvida. Cumpra a Constituição porque ela é obrigatória, no tocante aos investimentos de 25% das receitas, não é do orçamento, e os Prefeitos não sabem disto. A municipalização do ensino seria uma ajuda aos prefeitos, porque eles serão obrigados sob pena de processos, ou intervenção, a cumprir a Constituição Federal e nisto eu quero deixar bem claro que o governo vai fiscalizar (Jornal Minas Gerais, 07/03/1989, p. 3).

Em maio de 1989, assume o cargo interinamente a Vice-Governadora Júnia Marise Azeredo Coutinho que extinguiu o PEME, revogando os Decretos nº. 27.452/87 e nº. 29.164/88. De acordo com o Art. 2º do Decreto nº. 29.508, de 16 de maio de 1989, a SEE/MG promoveria “ações objetivando efetivar o princípio constitucional de colaboração entre o Estado e os Municípios”, mas não dava pistas de como esta iria se efetivar. Essa ação trouxe à época certa tranquilidade ao setor educacional dos Municípios e do legislativo estadual, pois já se sabia que haveria a municipalização do ensino, um processo sem retorno, mas que de certa forma dava mais fôlego para que as discussões pudessem acontecer (Jornal Minas Gerais, 17/05/1989, p. 1).

De acordo com a Governadora em exercício, a revogação dos decretos sobre a municipalização do ensino público em Minas, “(...) além de atender a reivindicações de Prefeitos do interior, evita, ainda, criar dificuldades para os professores e Municípios

no processo de sua implantação”. Júnia Marise admitia falhas na implementação da municipalização e justificava que

a revogação desse decreto estava no bojo das negociações que realizamos com a área do magistério. Nesse momento, quando cumprimos este compromisso, não apenas com o magistério, mas também com os Prefeitos das cidades do interior, entendemos que a questão da municipalização do ensino deverá ser feita de modo gradual e lentamente, para não criar dificuldades para as professoras e para os Municípios. E por isso, neste momento nós selamos definitivamente o compromisso firmado pelo governo do Estado com o magistério e com a educação em nosso Estado. É evidente que houve uma precipitação, mas que foi reconhecida pelo Governo, que revoga o decreto para transferir esta municipalização de forma mais lenta e gradual (...) (Jornal Minas Gerais, 18/05/1989, p. 4).

A política de municipalização e racionalização do ensino adotada pelo Governador Newton Cardoso no período de 1983 a 1987 foi desastrosa no sentido de fechar as portas à participação democrática dos órgãos educacionais e da comunidade escolar. As conquistas de efetiva participação dos professores, funcionários, pais e alunos foram interrompidas bruscamente e, como se não bastasse, a municipalização do ensino foi imposta pelo governo estadual através da instituição dos NEECs e do PEME que, em meio à crise política, não teve adesão da maioria dos Municípios de Minas Gerais.

A seguir veremos como ficou o atendimento da educação pré-escolar e do ensino de 1º e 2º graus no Estado de Minas Gerais no período.

**Tabela nº. 13 – Matrícula Efetiva de Educação Pré-Escolar na Rede Pública Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa			
		Estadual		Municipal	
		Matrícula	%	Matrícula	%
1980	94.062	79.394	84,41	14.668	15,59
1981	104.869	88.907	84,78	15.962	15,22
1982	126.566	106.042	83,79	20.524	16,21
1983	118.726	118.726	-	-	-
1984	166.791	140.902	84,48	25.889	15,52
1985	201.602	170.247	84,45	31.355	15,55
1986	239.887	206.963	86,28	32.924	13,72
1987	262.272	224.026	85,42	38.246	14,58
1988	274.595	231.611	84,35	42.984	15,65
1989	283.519	229.144	80,83	54.375	19,17
1990	283.008	226.779	80,14	56.229	19,86

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO – 1988-1991.

(-) dados não encontrados

A Tabela nº. 13 apresenta a distribuição das matrículas do ensino pré-escolar na rede pública em todo Estado de Minas Gerais. Embora o atendimento desse ensino fosse maior na rede estadual, percebemos que no final da década de 1980 começa haver uma diminuição do atendimento à demanda por esta rede. Observamos que a rede municipal de ensino teve, em termos absolutos, crescimento contínuo de 283,34%, diferentemente da rede estadual que teve um decréscimo de 185,63% no período de 1980 a 1990.

**Tabela nº. 14 – Número de Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar na Rede Pública Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa			
		Estadual		Municipal	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1980	1.559	1.324	84,93	235	15,07
1981	1.622	1.293	79,72	329	20,28
1982	1.806	1.368	75,75	438	24,25
1983	2.456	1.893	77,08	563	22,92
1984	2.184	2.184	-	-	-
1985	2.991	2.447	81,82	544	18,18
1986	3.446	2.863	83,09	583	16,91
1987	3.814	3.107	81,47	707	18,53
1988	3.889	3.099	79,69	790	20,31
1989	4.236	3.147	74,30	1.089	25,70
1990	4.659	3.243	69,61	1.416	30,39

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE –1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO 1988-1991.

(-) dados não encontrados

Quanto ao número de estabelecimentos de ensino pré-escolar verificamos um crescimento tanto na rede estadual quanto na rede municipal no período de 1980 a 1990, conforme os dados expressos na Tabela nº.14. Entretanto, o número de escolas no sistema estadual cresceu 144,93%, enquanto no ensino municipal teve um crescimento bem maior, de 502,55% no mesmo período. O ensino pré-escolar teve um incentivo por parte dos governos estadual e municipal que se traduziu na criação de novos estabelecimentos e aumento das matrículas.

**Tabela nº. 15 – Matrícula Efetiva de 1º grau - Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1980	2.678.460	2.421	0,09	2.055.895	76,77	365.071	13,62	255.073	9,52
1981	2.697.064	2.002	0,07	1.902.632	70,56	557.265	20,66	235.165	8,71
1982	2.715.430	2.486	0,09	1.928.897	71,04	571.686	21,05	212.361	7,82
1983	2.793.468	4.038	0,14	1.987.834	71,17	583.389	20,88	218.207	7,81
1984	2.767.722	3.558	0,12	1.981.404	71,61	587.097	21,21	195.663	7,06
1985	2.716.997	3.190	0,11	2.003.021	73,74	541.248	19,92	169.538	6,23
1986	2.832.431	3.551	0,12	2.082.131	73,53	565.293	19,95	181.456	6,40
1987	2.761.009	3.803	0,13	2.102.096	76,15	479.630	17,37	175.480	6,35
1988	2.880.068	3.278	0,11	2.130.665	74,00	571.910	19,85	174.215	6,04
1989	2.919.928	-	-	2.099.528	71,92	608.153	20,82	212.247	7,26
1990	3.037.359	1.816	0,05	2.247.022	72,81	605.080	19,92	219.441	7,22

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO – 1988-1991.

(-) dados não encontrados

Seguindo a tendência da década anterior, o atendimento do ensino de 1º grau em Minas Gerais continuou concentrado na rede pública nos anos de 1980 até 1990. A maior parte dos alunos matriculados encontrava-se nas escolas estaduais, com um percentual médio, no período, superior a 70% das matrículas de todo o Estado. Contudo, o percentual de crescimento das matrículas de 1º grau, por dependência administrativa, indica que a rede de ensino que mais cresceu no período foi a municipal com 65,74%, seguida da rede estadual com 9,29%. Já as redes particular e federal tiveram diminuição na matrícula, com o percentual de decréscimo em torno de 13,96% e 24,98% respectivamente, conforme a Tabela nº.15. Esse crescimento significativo nas matrículas do ensino de 1º grau das escolas municipais pode ser explicado se considerarmos a implementação dos programas e de projetos especiais (PRODASEC e PRONASEC), as diretrizes do Congresso e do Plano Mineiro de Educação chegando à culminância com a Constituição Federal e Estadual que determinaram as competências para atendimento da educação básica no texto legal, propondo também o regime de cooperação entre os entes federativos.

**Tabela nº. 16 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 1º Grau  
Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1980	22.164	35	0,15	7.409	33,42	13.577	61,28	1.143	5,15
1981	19.200	6	0,03	5.496	28,62	12.914	67,27	784	4,08
1982	19.174	5	0,02	5.473	28,54	12.908	67,34	788	4,10
1983	17.906	19	0,10	5.442	30,39	11.778	65,79	667	3,72
1984	17.595	18	0,10	5.458	31,02	11.466	65,17	653	3,71
1985	16.604	10	0,06	5.520	33,24	10.528	63,42	546	3,28
1986	17.675	22	0,12	5.717	32,34	11.396	64,49	540	3,05
1987	17.423	49	0,28	5.813	33,36	11.073	63,56	488	2,80
1988	17.507	10	0,05	5.853	33,43	11.076	63,28	568	3,24
1989	17.839	3	0,01	5.962	33,42	11.321	63,48	553	3,09
1990	17.646	3	0,01	5.983	33,90	11.088	62,84	575	3,25

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE –1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO – 1988-1991.

Em todas as redes de ensino houve diminuição do número de estabelecimentos de ensino. A rede federal é que teve a maior diminuição no período 91,42%. A rede estadual diminuiu 19,24% e a rede particular 49,69%. Embora tenha havido uma diminuição de 18,33% do número de escolas municipais de 1º grau, demonstrado pelos dados da Tabela nº.16, o número de alunos matriculados nesta rede de ensino cresceu bastante no período de 1980-1990, conforme a Tabela nº.15. O Município continuou, nesse período, com o maior número de escolas, porém com menos alunos em relação à rede estadual de ensino. É preciso ainda considerar que a maioria das escolas da rede municipal de ensino estava localizada na zona rural e era unidocente.

**Tabela nº. 17 – Matrícula Efetiva do Ensino de 2º grau – Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1980	294.298	10.398	3,53	87.698	29,79	20.380	6,92	175.822	59,76
1981	302.368	10.636	3,51	81.543	26,96	23.417	7,74	186.772	61,79
1982	301.950	11.235	3,72	87.444	28,95	25.540	8,45	177.731	58,88
1983	300.108	14.144	4,71	83.884	27,95	30.474	10,15	171.606	57,19
1984	297.378	11.422	3,84	104.621	35,18	32.089	10,79	149.246	50,19
1985	282.535	12.003	4,24	117.382	41,54	28.270	10,00	124.880	44,22
1986	314.584	8.225	2,61	160.431	50,99	25.876	8,22	120.052	38,18
1987	306.478	8.979	2,92	165.597	54,03	22.049	7,19	109.853	35,86
1988	356.460	13.515	3,79	180.563	50,65	21.771	6,10	140.611	39,46
1989	324.642	-	-	184.033	56,68	24.808	7,64	115.801	35,68
1990	325.594	4.609	1,41	185.029	56,82	24.479	7,51	111.477	34,26

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE –1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO – 1988-1991.

(-) dados não encontrados

No período de 1980 a 1990 há uma inversão de atendimento no ensino de 2º grau, pois a rede particular de ensino, que concentrava na década anterior o maior número de matrículas, vai, ano a ano, diminuindo sua participação efetiva. Por outro lado, temos um crescimento nas matrículas desse ensino na rede estadual, que desde 1986 ultrapassa 50% do atendimento total no Estado, conforme nos mostra a Tabela nº. 17.

A matrícula efetiva de 2º grau nos anos oitenta cresceu, nas escolas estaduais 110,98%, seguido pelas escolas municipais que também aumentaram o atendimento a esse nível de ensino em 20,11%. Observamos na Tabela nº. 17 que as redes federal e particular de ensino diminuiram o atendimento na ordem de 55,67% e 36,59% respectivamente.

**Tabela n.º 18 – Número de Estabelecimentos de Ensino de 2º Grau  
Minas Gerais (1980-1990)**

ANO	TOTAL	Dependência Administrativa							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%	Estabelecimentos	%
1980	869	16	1,84	172	19,79	101	11,62	580	66,75
1981	961	18	1,87	207	21,54	124	12,90	612	63,69
1982	991	19	1,91	206	20,78	149	15,03	617	62,28
1983	1.023	22	2,15	210	20,52	170	16,61	621	60,72
1984	1.070	20	1,86	260	24,29	184	17,19	606	56,66
1985	995	19	1,90	299	30,05	150	15,07	527	52,98
1986	1.179	17	1,44	523	44,35	145	12,29	494	41,92
1987	1.149	16	1,39	612	53,26	129	11,22	392	34,13
1988	1.342	20	1,49	647	48,21	111	8,27	564	42,03
1989	1.226	14	1,14	683	55,70	116	9,46	413	33,70
1990	1.276	11	0,86	720	56,42	118	9,24	427	33,48

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil/IBGE – 1982/1987 e da SEE-MG/SMI/CPRO – 1988-1991

De acordo com a Tabela n.º.18, o número de escolas de ensino de 2º Grau da rede estadual, no período de 1980-1990, teve um crescimento significativo de 318,60%, podendo isso ser justificado, além de outras razões, pelo aumento das matrículas e maior investimento do governo estadual nesse nível de ensino, pois após a Constituição Federal de 1988, o oferecimento do ensino de 2º Grau passou a ser responsabilidade da rede estadual. Um outro aspecto importante foi a expansão nas matrículas do ensino de 1º grau que, de certa forma, pressionou diretamente o crescimento das matrículas do ensino de 2º grau, exigindo o aumento do número de estabelecimentos de ensino. Também a rede municipal apresentou um crescimento de 16,83% do número de escolas. Todavia, as redes federal e particular de ensino tiveram diminuição de estabelecimentos de ensino de 31,25% e 26,37% respectivamente.

A década de 1980 foi bastante significativa em termos da descentralização e desconcentração do ensino. Algumas ações foram muito importantes para delinear as políticas educacionais da época. Por exemplo, tivemos a continuidade e a implantação de programas e projetos especiais de assistência aos Municípios, o I Congresso Mineiro de Educação e as diretrizes e metas do Plano Mineiro de Educação 1984/87 que apontavam para a colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal. No final dos anos oitenta, durante o governo Newton Cardoso, houve a implantação da proposta

de municipalização do ensino através do PEME, que, embora tenha tido o efeito de racionalização, modernização e centralização do ensino, contribuiu para colocar o problema da municipalização na pauta das discussões.

Ao tentar implantar a municipalização, o Governador Newton Cardoso estava apostando na descentralização, entretanto faltou o diálogo entre os atores envolvidos e a consideração da real situação enfrentada pelos Municípios.

A partir do novo ordenamento constitucional de 1988, houve a necessidade de elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação para disciplinar a organização do ensino e dar unidade nacional à educação. Também analisaremos os governos estaduais no período de 1991 a 2002, no que concerne a municipalização do ensino do Estado de Minas Gerais. Isso será tratado no capítulo a seguir.



## Capítulo IV

---

### **Desdobramentos da Municipalização do Ensino em Minas Gerais: Período de 1991 a 2002**

Neste capítulo pretendemos caracterizar a educação mineira tanto em relação às políticas públicas educacionais relacionadas com a descentralização, quanto aos números da educação e às alterações dos dados do censo escolar.

Para isso, são analisadas especificamente as políticas de municipalização do ensino na década de 1990 e no início da década seguinte, nos períodos compreendidos entre 1991-1994, 1995-1998 e 1999-2002 na gestão dos Governadores Hélio Garcia (PMDB), Eduardo Azeredo (PSDB) e Itamar Franco (PMDB) respectivamente.

Na década de 1990, a economia brasileira sofreu alterações decorrentes, não somente de uma política de estabilização que garantiu a redução do processo inflacionário, mas também de mudanças no âmbito das empresas que se alinham ao novo padrão tecnológico e organizacional predominantemente nos países capitalistas avançados.

O Plano Real e a estabilização das taxas de inflação foram, sem dúvida, os principais eventos na área econômica. Entretanto, esse plano e seus desdobramentos posteriores foram concebidos a partir de ideais neoliberais. O aumento acelerado as importações de bens, serviços e capitais, âncora cambial e o próprio sucesso do plano levaram a economia nacional a uma série de desequilíbrios macroeconômicos. A dinâmica e a lógica que estava por trás desse processo era a redução da interferência estatal nos mercados e a promoção da competitividade na economia (BAUMANN, 1999).

A implementação de uma série de medidas contribuiu para a fragmentação do setor público ao contrário da década anterior. Isso se dava por meio de aplicação de capitais de curto prazo a juros elevados, de investimentos diretos ou, em alguns casos destinados ao processo de privatização (FILGUEIRAS, 2000).

A reforma do Estado, na década de 1990, trouxe mudanças significativas na administração dos sistemas de ensino. O que marcou essa década foi a descentralização e a flexibilidade, “combinando a centralização das decisões com a descentralização das ações”. Embora a “divisão de responsabilidade pelo financiamento e administração da educação entre as esferas administrativa também já estivesse contemplada legalmente”, as medidas mais eficazes que garantissem o regime de colaboração só encontraram lugar nos anos noventa (OLIVEIRA, 2001a, p. 106-107).

O objetivo principal das reformas era a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial. A descentralização que se estabeleceu como “estratégia administrativa trouxe como principal eixo a flexibilização e desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de busca de melhoria no atendimento ao cidadão” (OLIVEIRA, 2002a, p. 127).

No cenário nacional tivemos o Plano Decenal de Educação Nacional, em 1993, a Emenda Constitucional nº. 14/96, que instituiu o FUNDEF, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/96 e a Lei nº. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF. A seguir, analisamos o contexto educacional da descentralização do ensino de Minas Gerais a partir dos anos noventa.

## **1 – Período de 1991 a 1994: As Propostas de Descentralização do Ensino Inseridas no Programa de Qualidade Total**

Em 1991, o Governador Hélio de Carvalho Garcia (PMDB) nomeou para o comando da SEE/MG Walfrido Silvino dos Mares Guia que redefiniu a política educacional situando a escola como eixo central na busca da qualidade do ensino. Sob o slogan “Minas aponta o caminho” implantou o Projeto Qualidade na Educação (ProQualidade), também assumido pelo governo subsequente de Eduardo Azeredo. O ProQualidade priorizou medidas voltadas para o combate à repetência nas escolas estaduais através de projetos de aceleração da aprendizagem e melhoria da qualidade do ensino, estando no bojo dessa política a questão da municipalização do ensino.

O ProQualidade se desenvolveu tanto na área da organização da administração escolar, quanto na área do ensino. Partindo de um discurso que enfatizava o compromisso assumido com os pais, os alunos, os profissionais do ensino e a própria escola, foram traçadas prioridades que sustentavam o Projeto. Das cinco prioridades estabelecidas – autonomia da escola, fortalecimento da direção, valorização dos professores, avaliação institucional e integração com os Municípios – esse estudo focalizou, de modo específico, as ações referentes à última, não deixando de considerar a influência das demais.

Com a prioridade “integração com os Municípios” buscava-se a cooperação do Estado com os Municípios, racionalizar os gastos com a educação e articular os investimentos estaduais e municipais para com isso multiplicar os resultados da ação do poder público e ainda implantar a municipalização do ensino (Jornal Minas Gerais, 8/07/1993, p. 1).

Para colocar em prática tais prioridades, a SEE/MG usou o argumento de que o Estado não poderia, por um lado, financiar as políticas sociais por falta de recursos e, por outro, administrá-las devido à burocratização, ou seja, à falta de racionalidade do sistema. Em vários documentos estava explícito que o modelo de gerenciamento do sistema educacional tem mostrado a sua inoperância através de dados objetivos, como o índice da evasão escolar.

Diante dessa constatação, a SEE/MG elaborou propostas de planejamento e gestão que conclamavam a participação da sociedade, tanto na manutenção, quanto na administração dos sistemas de ensino, buscando parcerias com setores empresariais e comunitários. Procurou-se, assim, desconcentrar as chamadas decisões de segunda ordem, repassar serviços e distribuir recursos para os Municípios e para as escolas. As formas centralizadas de administração cederam lugar às metodologias de planejamento balizadas pelo gerenciamento das realidades locais.

A meta da integração com os Municípios foi consolidada através de convênios, em que o Estado buscou um entrosamento de maneira mais articulada. No início, de comum acordo entre as partes, processou-se a transferência para a esfera municipal, da educação infantil e do ensino fundamental, principalmente, das quatro primeiras séries. Após a aprovação da LDB, a SEE/MG, agindo de modo a induzir a descentralização do ensino, isentou-se da responsabilidade para com o ensino fundamental, impondo uma municipalização forçada às Prefeituras Municipais.

Convênios foram firmados procurando estabelecer uma política de ação integrada entre o Estado e os Municípios, com abrangência restrita a cada Município interessado na assunção de responsabilidade pelo ensino fundamental antes oferecido, na sua grande maioria, pela rede estadual. De um modo geral, neste período, as iniciativas no sentido da municipalização do ensino tiveram muita expressão e ofereceram as bases para a consolidação dos convênios de municipalização do ensino em 1998.

Essa descentralização atingia também o nível federal, pois o Secretário de Estado de Educação tinha como uma de suas metas para a educação mineira tentar um acordo com o governo federal para que o livro didático e a merenda escolar fossem descentralizados. Em abril de 1991, foram liberados recursos por parte do governo federal para a educação em Minas Gerais sob a justificativa de que deveria haver maior “integração entre os governos estadual e federal, (...) entrosamento administrativo e político” (Jornal Minas Gerais, 16/04/1991, p. 3).

Aos poucos, o programa para as ações do governo estadual foi se delineando mais, contemplando prioridades que foram desenvolvidas simultaneamente. Essas ações, entretanto, não foram profícuas e geraram insatisfação nos diversos setores educacionais, uma vez que tais mudanças foram decretadas. As reformas educacionais

empreendidas pelo governo estadual tinham como objetivo, no discurso oficial, adequar a educação às novas exigências da reestruturação produtiva do capital, que passaram a exigir novas demandas educacionais e, conseqüentemente, a requerer uma nova reorganização educacional, partindo da premissa político-ideológica de que o Estado mostrava-se ineficaz para resolver as mazelas, os dilemas e os problemas que vinham impactando o desenvolvimento da educação.

A integração entre as ações do Estado com Municípios de Minas Gerais teve o cadastramento escolar e a construção de escolas como pontos fortes. Pela primeira vez o trabalho de cadastramento escolar foi realizado em conjunto com todas as Prefeituras Municipais. Visava-se fazer um levantamento da demanda de alunos existentes e a divisão de responsabilidades com o ensino no Estado. Foram criadas em 1992, em Belo Horizonte, escolas de educação infantil sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal (Jornal Minas gerais, 24/03/92, p. 2). Segundo Mares Guia,

a Prefeitura de Belo Horizonte deve ser tomada como exemplo para outros Municípios. (...) a rede estadual já atende cerca de 3 milhões de alunos, enquanto separado os Municípios somados não chegam a atender 1 milhão de alunos. Ao assumir a contratação de pessoal e as despesas de funcionamento dessas escolas que agora estão sendo municipalizadas, a prefeitura está, indiretamente, nos liberando recursos para que o Estado possa construir e fazer funcionar escolas em regiões carentes do Estado, como os Vale do Jequitinhonha e Mucuri. (...) As promessas de campanha estão sendo cumpridas, através das ações da Secretaria de fomento à autonomia da escola, de fortalecimento da direção da escola e do colegiado, de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, de promoção da avaliação do desempenho das escolas para buscar a melhoria da qualidade do ensino e a integração com os Municípios (Jornal Minas Gerais, 25/03/92, p.03).

Ainda segundo esse Secretário, “As escolas serão tanto melhores quanto maior for o comprometimento de suas comunidades”. Nessa frase se pautou grande parte das ações da SEE/MG, no primeiro ano da administração do governo. Percebemos forte tendência à municipalização do ensino quando, da análise dos documentos, encontramos explícito que a Secretaria também estava atuando de forma integrada com os Municípios. Segundo a SEE/MG “no caso de regiões onde a arrecadação é maior, a tendência natural é repassar para as Prefeituras as novas escolas, liberando recursos para que o Estado possa melhorar a rede nas regiões mais carentes” (Jornal Minas Gerais, 28/05/92, p. 7).

Para dar cabo da tarefa de municipalizar a educação no Estado, o governo elaborou um Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 1992/1995.

Esse Plano, instituído em observância à Constituição Federal de 1988, continha as metas e ações do governo e as prioridades estabelecidas para o Estado. O Plano caracterizou-se pela aplicação de verbas de forma mais acentuada nos setores sociais, considerados prioritários. A proposta de orçamento e do Plano Plurianual era institucionalização de um Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado com a participação de todos os Municípios com previsão de “crescimento médio anual de gastos com a educação de 7,42%” (Jornal Minas Gerais, 01/10/1991, p. 3).

A legislação publicada trazia em seu texto a indicação do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios. Exemplo disso foi a Resolução nº. 6.906, de 03 de janeiro de 1992, que disciplinava sobre a organização e funcionamento da educação pública no Estado de Minas. No “Art. 1º - O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a oferta de: (...) III – atendimento pré-escolar, desde que devidamente atendida a demanda do ensino fundamental”. Já o Art. 24 afirmava que “para a universalização da oferta da educação pré-escolar será incentivada a articulação da SEE/MG com os Municípios”. Como se vê, inicia-se um processo de distribuição de responsabilidades atendendo ao ordenamento constitucional, assim a ação do Estado foi dando-se timidamente, embora fosse legalmente posta (Jornal Minas Gerais, 03/01/92, p. 9).

Apoiando as ações de integração do governo estadual em relação aos Municípios, o Presidente da Câmara de Ensino Fundamental do CEE/MG, Professor Samuel Rocha Barros, manteve encontro com o Secretário de Educação e toda a equipe dirigente da SEE/MG para discutir formas de mútua cooperação e integração entre os dois órgãos. Nessa oportunidade, discutiram sobre a LDB e a criação de um Sistema Nacional de Educação, bem como a delegação de poderes nos níveis federal, estadual e municipal. De acordo com o Jornal Minas Gerais (1992, 09/04/92, p. 03),

o professor Samuel Rocha Barros defendeu a tese da descentralização das atividades e competências do Conselho, através da implantação dos Conselhos Municipais de Educação. Mas, alertou que essa descentralização não deve ser feita por modismo. É preciso fazer a descentralização com cautela, e de forma adequada.

A preocupação com a municipalização do ensino também foi amplamente discutida no CEE/MG. A favor da municipalização estavam muitos conselheiros. A Conselheira Glauro Vasques de Miranda, Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), defendia a municipalização da educação infantil. O Estado, segundo a

professora, “poderia se dedicar ao ensino fundamental e médio, ficando a União responsável pelo Ensino Universitário”. A Conselheira Terezinha Dardeno, do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), entendia que o “Estado deve contribuir com os Municípios que não oferecem condições estruturais básicas”. A descentralização das ações do CEE/MG foi defendida pelo Conselheiro Edson Antônio Velato, Reitor da Universidade de Alfenas, que acreditava que “parte das atribuições do Conselho poderiam ser partilhadas com os Conselhos Municipais de Educação (CME)” (Jornal Minas Gerais, 03/09/92, p. 2).

A inserção mais sistemática na defesa da autonomia do Município começa por volta de 1992, através de três entidades municipalistas: Associação dos Municípios da Microrregião da Zona da Mata (AMMAM), Associação Mineira de Municípios (AMM)<sup>44</sup> e Federação Mineira de Associações Microrregionais (FEMAM)<sup>45</sup>. Essas associações promoviam encontros que tinham finalidade de discutir os problemas e potencialidades dos Municípios em articulação com o Estado e a União. O governo estadual via com bons olhos esses movimentos e procurava participar dos fóruns de debates promovidos por essas entidades, além de propor projetos de cooperação técnica entre o Estado e os Municípios.

A AMM promoveu em 1992, o IX Congresso Mineiro de Municípios em Belo Horizonte. Entre os temas mais debatidos estavam “o censo e seus reflexos no Fundo de Participação dos Municípios, o fortalecimento dos governos municipais, a educação no Estado e nos Municípios”. Neste encontro reuniram-se Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores dos Municípios e o objetivo principal era a “luta municipalista”, ou seja, o “municipalismo como solução” (Jornal Minas Gerais, 12/05/1992, p. 8).

A luta municipalista apontava em direção a um movimento mais participativo na área federal e estadual, de mudanças na gestão do executivo e crescente postura da população que acreditava no propósito de que as soluções de muitos

---

<sup>44</sup> A AMM, fundada em 1952, foi reconhecida de utilidade pública pela Lei 5.317, de 5 de novembro de 1969, pelo governador Israel Pinheiro.

A AMM é uma entidade política que congrega todos os Municípios de Minas Gerais. Suas atividades são voltadas para a articulação política junto aos poderes executivo, legislativo e judiciário, na busca do fortalecimento da causa municipalista, nas esferas estadual e federal. Ao longo dos anos, a AMM vem se tornando um instrumento de fomentação das discussões relacionadas com a promoção do Município como um pólo de desenvolvimento da federação. A entidade busca, também, a promoção da cidadania nos Municípios, a valorização das ações e das políticas públicas regionais.

<sup>45</sup> A FEMAM esta ligada diretamente a Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

problemas sociais estavam na autonomia dos Municípios (Jornal Minas Gerais, 12/05/92, p. 8).

A Secretária Adjunta de Assuntos Municipais, Maria Coeli Simões Pires, destacou como o associativismo era importante para o crescimento de Minas durante o encontro do Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU) em Divinópolis, em 1993. Para a Secretária Adjunta essas associações funcionavam “(...) como fórum técnico e político para analisar os problemas e potencialidades e estabelecer parcerias entre os níveis do governo, comunidade organizada e iniciativa privada para a solução de problemas municipais, microrregionais e regionais (Jornal Minas Gerais, 08/04/93, p. 1).

Indo mais além, segundo a Secretária Adjunta, as associações teriam um papel importantíssimo ao apoiar as ações de modernização das administrações municipais e proporcionar o treinamento de seus servidores, além de funcionar como centro técnico de apoio à implantação das políticas de descentralização do Governo do Estado e da União e à concepção, elaboração e implementação de programas e projetos de interesse municipal e microrregional (Jornal Minas Gerais, 08/04/93, p. 1).

Com a finalidade de prestar assessoramento e assistência técnica aos Municípios, dar apoio às políticas de descentralização das ações públicas, possibilitar a consolidação do associativismo microrregional e a articulação entre o governo do Estado e governos locais, além de executar programas específicos de ajuda à autonomia dos Municípios, foi fortalecida a Secretaria Estadual de Assuntos Municipais (SEAM) que havia sido criada em 1987, durante o governo de Newton Cardoso<sup>46</sup>. Sob a gestão de Kemil Kumaira, em 1991, procurou essa Secretaria promover ações que visavam a

---

<sup>46</sup> A SEAM foi criada pela Lei nº. 9.427, de 21 de setembro de 1987 e alterada pela Lei nº. 10.634, de 16 de janeiro de 1992. De acordo com essa legislação a Secretaria de Estadual de Assuntos Municipais tinha por finalidade formular a política de desenvolvimento dos Municípios, competindo-lhe: I - subsidiar a formulação de políticas, diretrizes e planos governamentais, visando ao desenvolvimento integrado dos Municípios; II - desenvolver ações que visem à integração do Município na região e dos espaços físicos, urbano e rural; III - apoiar e incentivar o associativismo municipal; IV - promover e apoiar as ações de capacitação profissional de servidores municipais, orientar e assistir a implementação de novas técnicas e de tecnologias apropriadas à modernização do governo municipal; V - compatibilizar planos, programas e projetos federais e estaduais com os dos Municípios; VI - apoiar a descentralização das ações de governo; VII - propor, supervisionar e acompanhar a implantação de planos, programas e projetos de natureza especial, visando ao desenvolvimento integrado dos Municípios; VIII - elaborar diretrizes e normas de aplicação de recursos provenientes de fundos federais e estaduais, na sua área de atuação; IX - identificar recursos alternativos para investimento nos Municípios e articular providências para a sua captação; X - prestar assistência técnica aos Municípios (MINAS GERAIS, 1992).



municipalização e maior relacionamento entre Estado-Municípios através do desenvolvimento de programas assistenciais.

Ao fortalecer a SEAM, o governo visava a promover a descentralização administrativa e financeira dos Municípios. Propunha várias diretrizes que incluíam o fortalecimento da capacidade de gestão do poder municipal, apoio ao associativismo municipal, prestação de assistência técnica, integração dos espaços físicos urbano e rural, apoio à descentralização das ações do governo e fortalecimento da articulação intergovernamental (Jornal Minas Gerais, 16/05/1992, p. 3).

Segundo Kumaira, havia necessidade de integração do desenvolvimento como estratégia fundamental para recolocar Minas Gerais no caminho do desenvolvimento econômico, revertendo o processo de centralismo que dominava a administração pública nas últimas décadas. Enfatizava que “foram perversas as conseqüências do modelo autocrático concentrador sobre a autonomia dos Municípios, que viram ser transferidas para os gabinetes dos tecnocratas as decisões sobre seus projetos”. E adotando a tese da municipalização das ações governamentais, concluía que “inverter esse quadro implica desenvolver um modelo assentado no municipalismo que volte a colocar, através de ações concretas, o Município como princípio de desenvolvimento” (Jornal Minas Gerais, 19/11/1991, p.4).

Os programas desenvolvidos pela SEAM, em conjunto com os Municípios, para dar suporte às iniciativas de municipalização no Estado, foram: Programa de Associativismo Municipal, Pró-Comunidade, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (PADEM), Programa de Cidades Intermediárias (PROECI), Programa de Assistência Técnico Pedagógica às Escolas Rurais do Vale do Jequitinhonha (PADEP/CODEVALE) e Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU).

O primeiro deles, o Programa de Associativismo Municipal, prestava assistência jurídica às Prefeituras Municipais, às Câmaras Municipais e às associações municipais. O Programa Pró-Comunidade objetivava promover a construção, reforma de prédios escolares e aquisição de equipamentos para creches e sedes de associações comunitárias (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5).

O PADEM procurou promover o desenvolvimento de pequenos Municípios, com a aplicação de recursos estaduais em obras e serviços. O Programa foi criado em

1984, por um convênio entre a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN e a Fundação João Pinheiro. Procurava atender ao desenvolvimento urbano, científico e tecnológico dos Municípios. Foram utilizados os fatores de desenvolvimento comparado para definir uma escala das prioridades de investimentos, como saneamento básico, melhoramento urbanístico, manutenção de vias rurais, eletrificação, combate ao analfabetismo, entre outras (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5).

O Programa PADEM se tornou importante porque permitiu que fosse feita uma escala dos Municípios assistidos pelo Estado em todos os setores fundamentais da administração pública. Com isso, foi possível verificar a disparidade do desenvolvimento entre as diversas regiões do Estado, classificando o grau de desenvolvimento de cada Município para a liberação dos convênios. De 1988 a 1992, o Estado de Minas firmou cerca de 10.913 convênios com os Municípios, através do PADEM (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5).

O PROECI atuou em convênio com a Fundação João Pinheiro e tinha um contrato firmado entre o BIRD e o Estado. Esse programa atuou com investimentos nos Municípios carentes e seu objetivo era contribuir para as obras de saneamento básico e para o desenvolvimento de ações que visassem ao ensino rural (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5).

O PADEP/CODEVALE teve o objetivo de reciclar e orientar os professores rurais do ensino fundamental e teve o financiamento de 33% do seu custo pela UNICEF (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5).

Já o PRODEMU foi criado pelo Decreto nº. 32.790, de julho de 1991 com o apoio técnico da Fundação João Pinheiro e das atividades de articulação com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), ALMG, SEE/MG e Secretaria de Saúde. A finalidade desse Programa era fortalecer as relações intergovernamentais e a capacidade administrativa dos Municípios. Foram desenvolvidos “cursos de capacitação de recursos humanos para Municípios e seminários de mobilização, integração e treinamento dos agentes técnicos e secretários executivos das associações microrregionais”. (Jornal Minas Gerais, 10/06/92, p. 5). O PRODEMU tinha como metas:

negociação com órgãos do Estado, da União e entidades de fomento e instituições privadas no sentido da viabilização das ações planejadas; reorganização e

treinamento dos escritórios regionais; montagem de banco de dados de base municipal e implantação do Boletim de Informações para apoio aos Municípios; elaboração de manuais básicos para os poderes Executivo e Legislativo municipais; preparação de congresso para facilitar a transição dos governos municipais; apoiar as diversas secretarias na política de descentralização; criação de mais associações de Municípios; apoio a construção de sedes para nove associações; ampliação do número e manutenção de 41 patrulhas motomecanizadas; apoio à manutenção dos 41 escritórios de engenharia; apoio à informatização de 15 associações *Jornal Minas Gerais*, 10/06/92, p. 5).

Além do desenvolvimento desses Programas voltados para a integração com os Municípios, houve convênios da SEE/MG com o BIRD para o financiamento de projetos para dar suporte técnico à modernização administrativa, ao saneamento básico e ao treinamento de recursos humanos nas Prefeituras mineiras. Num primeiro momento, abrangeu cinquenta Municípios e teve como objetivos “fortalecer o desempenho gerencial e financeiro da administração municipal, consolidar o papel do governo local e abranger o maior número de Municípios” (*Jornal Minas Gerais*, 26/06/92, p. 3).

A interferência econômica do Banco Mundial em Minas Gerais não ficou só por aí. Teve inserção diretamente na educação. O Secretário de Estado de Educação elaborou, juntamente com sua equipe, o Projeto Pró-Qualidade<sup>47</sup> que iria contar com o apoio financeiro de uma agência internacional. Para que tal projeto fosse enviado ao Banco Mundial para a liberação dos recursos, era necessário que a Comissão de Educação da Câmara da ALMG o aprovasse. Então, Mares Guia compareceu à Assembléia acompanhado da Secretária Adjunta, Ana Luíza Pinheiro Machado, e do Coordenador do Projeto, Nigel Brooke. Vários pontos foram abordados nesse encontro, contudo, neste momento, ficou explícita a intenção do Estado em concretizar a municipalização do ensino através da seguinte exposição de motivos do Secretário:

(...) peço apoio aos nobres Deputados para a municipalização do ensino, única forma de o Estado poder oferecer aumento real de salários ao seu professorado. Os Municípios não conseguem aplicar limite máximo exigido por lei no ensino porque têm menos alunos que deviam ter. (...) Enquanto o Estado atende a um número que supera sua capacidade. Dos cinquenta maiores Municípios mineiros, apenas Contagem tem mais alunos que devia ter. Em Belo Horizonte, a rede estadual atende 100 mil alunos a mais que a rede municipal de ensino (*Jornal Minas Gerais*, 19/06/93, p. 2).

---

<sup>47</sup> Segundo Dalila Andrade de Oliveira (1997) este programa teve como objetivo central a eliminação do "fracasso escolar", isto é, a redução dos índices de repetência e evasão, interpretados como os indicadores de ineficiência do sistema. Este programa obteve apoio financeiro do Banco Mundial (BIRD), a partir de 1993, e consultoria técnica da Fundação Christiano Ottoni (FCO).

E com veemência o Secretário terminou seu discurso: “(...) É preciso que os Municípios assumam uma responsabilidade maior com o ensino de 1º grau, para que o Estado possa investir no 2º grau” (Jornal Minas Gerais, 19/06/93, p. 2).

O Programa educacional (Pró-Qualidade) de Minas Gerais envolveu um financiamento de aproximadamente US\$ 300 milhões, sendo metade com recursos emprestados pelo Banco Mundial para a melhoria do ensino básico<sup>48</sup>. O Secretário de Educação justificou o empréstimo argumentando que,

o Governo do Estado se obrigará a uma contrapartida de US\$ 150 milhões para execução do programa, num prazo de cinco anos. (...) O projeto encaminhado ao Banco Mundial concentra ações em cinco áreas do sistema educacional do Estado: a capacitação de professores, dirigentes e demais profissionais da educação; a avaliação da escola pública; a informatização do sistema; o fornecimento de equipamentos e materiais educacionais à escola e o apoio à oferta de educação pré-escolar pelos Municípios (Jornal Minas Gerais, 01/07/92).

O Governador Hélio Garcia, em encontro com os Prefeitos que faziam parte do movimento municipalista, assinou o Decreto nº. 34.796, de 24 de junho de 1993, que instituiu o Programa de Modernização Institucional e Ampliação da Infra-Estrutura em Municípios do Estado de Minas Gerais (SOMMA)<sup>49</sup> também financiado pelo Banco Mundial (Jornal Minas Gerais, 25/06/93, p. 1). Nesse encontro, o Governador demonstrou, mais uma vez, que estava à espera de convênios com os Municípios para efetivar a municipalização. Entretanto, os integrantes do movimento municipalista mineiro só estavam dispostos a aderir à municipalização desde que fossem atendidos os requisitos de infra-estrutura e condições mínimas para a autonomia.

Os programas instituídos nesse período tinham o objetivo de fazer os Prefeitos acreditarem que o governo do Estado não iria abandoná-los após a municipalização. Passava-se a idéia de melhoria das condições com o regime de cooperação entre Estados-Municípios. Sob essa ótica, o governador afirmou nas palavras finais do discurso que fez em 1993, no X Congresso Mineiro de Municípios, aos Prefeitos:

---

<sup>48</sup> O Programa Pró-Qualidade foi desenvolvido no período de 1991 a 1998 e tinha como slogan “Minas Aponta o Caminho” (Jornal Minas Gerais, 01/07/92).

<sup>49</sup> O Projeto SOMMA foi criado pela Lei nº. 11.085, de 30 de abril de 1993, e foi regulamentado pelo Decreto nº. 34.796, de junho de 1993. Para seu desenvolvimento foi feito outro empréstimo pelo governo de Minas Gerais, no valor de 300 milhões de dólares, destinado à constituição de um fundo para financiamento de obras de infra-estrutura nos Municípios (Jornal Minas Gerais, 01/10/94, p. 5).

senhores Prefeitos estamos abertos a outras formas de cooperação. Eu acredito no trabalho integrado e acredito, principalmente, na descentralização. O Governo do Estado e os Prefeitos Municipais juntos, num clima de cooperação e de entendimentos, podem e devem reverter o quadro de dificuldades que enfrentamos. Não vamos aguardar para que o Governo Federal resolva os seus e os nossos problemas. Vamos com pressa, com urgência, e com muita confiança enfrentar e vencer as dificuldades, porque, nós, mineiros, sempre crescemos na adversidade e o Brasil precisa do nosso exemplo e do nosso testemunho (Jornal Minas Gerais, 25/06/93, p. 1).

Nesse período, percebemos uma mudança na legislação educacional mineira, pois o preâmbulo dos textos legais passou a apresentar uma justificativa baseada no regime de colaboração do Estado com os Municípios. A Resolução nº. 7.146, de 04 de junho de 1993, da SEE/MG, por exemplo, tratou da expansão e reorganização do atendimento escolar na rede estadual de ensino. Essa Resolução inicia justificando que:

o Secretário de Estado de Educação no uso de suas atribuições e tendo em vista disposições estabelecidas nos textos da Constituição da República Federativa do Brasil e na Constituição do Estado de Minas Gerais e considerando a necessidade:

- de adoção de medidas, pelo poder público, voltadas para a oferta de vagas e a melhoria da qualidade do atendimento escolar, compatibilizando aos alunos já matriculados a continuidade e a conclusão de estudos, como pré-requisito para a expansão do atendimento na Escola;
- de racionalização e reorganização da rede escolar em todos os níveis de ensino;
- de utilização de resultados do Cadastro Escolar como estratégia fundamental para dimensionamento da demanda a ser atendida;
- de implementação de uma política de cooperação Estado/Município nos termos dos artigos 208 e 211 da Constituição Federal e artigos 198 e 201 da Constituição do Estado, resolve: (...) (Jornal Minas Gerais, 04/06/93, p. 10).

O Art. 1º dessa Resolução determinava que a criação de escola ou implantação de novo grau ou modalidade de ensino, a extensão de séries e o aumento de turmas na rede estadual estavam condicionados à elaboração de um Plano Municipal de Educação em que seriam estabelecidas as bases de cooperação mútua Estado-Município. Na Resolução ficava explícito que:

Art. 2º - A participação do Estado no atendimento à demanda do ensino fundamental e da educação pré-escolar, nos casos em que o município demonstrar, junto a SEE, sua impossibilidade de arcar com o ônus da expansão da matrícula, na rede municipal, dar-se-á em regime de cooperação, nos termos do Art. 182 e seu parágrafo único da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Art. 3º - Deverão constar do Plano Municipal de Educação:

I – análise do resultado do Cadastro Escolar; II – as propostas de expansão e reorganização do atendimento escolar; III – as propostas de nucleação de escolas e de outras estratégias com vistas a racionalização do atendimento escolar; IV – a previsão de aumento de turmas (...).

Art. 4º - A Secretaria de Estado da Educação obedecerá as normas legais, priorizará, nos termos do Art. 205 da Constituição Estadual o atendimento às

propostas de Municípios que vêm cumprindo o disposto, no Artigo 212 da Constituição Federal (Jornal Minas Gerais, 04/06/93, p. 10).

Também na legislação sobre o Cadastro Escolar, a Resolução nº. 7.147, de 04 de junho de 1993 fazia referência ao regime de cooperação Estado-Município da seguinte forma:

Art. 2º - O Calendário Escolar será coordenado por todas as Delegacias Regionais de Ensino e realizado em todos os Municípios, sob a responsabilidade das Prefeituras Municipais, com a participação da comunidade em geral.

§ 1º - Para Coordenação do cadastro o Município deverá criar uma Comissão Municipal, formada por representantes do Órgão Municipal de Educação, da Delegacia Regional de Ensino e dos pais de alunos.

§ 2º - O Cadastro Escolar no referido artigo deverá ser unificado na rede pública de ensino, integrando Município e Estado, como o mesmo objetivo.

Art. 3º - As propostas de ampliação da rede física e reorganização do atendimento escolar nas escolas públicas do Estado e as propostas de cooperação Estado/Município deverão ser formuladas com base nos dados obtidos através do Cadastro Escolar (Jornal Minas Gerais, 04/06/93, p. 10).

Os debates em torno da municipalização vão se tornando cada vez mais freqüentes e consolidando ações nesse sentido. Encontramos em documentos, o registro de Seminários Regionais ocorridos em janeiro de 1993, nas cidades de Juiz de Fora, Teófilo Otoni, Belo Horizonte, Uberlândia e Montes Claros e do Encontro dos Municípios Mineiros na ALMG em fevereiro de 1993. Este último contou com a participação de Prefeitos, Vice-prefeitos, Secretários e Técnicos das administrações municipais. A participação da SEE/MG durante este encontro foi muito efetiva. O Secretário Mares Guia participou como palestrista e entre outros assuntos destacou as prioridades e ações do governo estadual na área da educação. Ao expor o programa estadual para a educação da SEE/MG, explicou as diferentes formas de cooperação entre o Governo do Estado e as Prefeituras Municipais, a partir das responsabilidades e obrigações do poder público com a educação definidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual (Jornal Minas Gerais, 26/01/1993, p.3).

Durante esse encontro foi lançado um jornal “Os Municípios Mineiros”. No editorial o Secretário de Assuntos Municipais, Kemil Kumaira, afirma que:

(...) o jornal é o novo veículo de ligação entre o governo estadual e Prefeituras e tem o propósito definido de servir a política do Governo Hélio Garcia de descentralização e fortalecimento dos governos municipais. Tal cooperação assentada em tripla premissa: na autonomia dos escalões do governo, na comunidade de interesse e necessidade de promover a integração das ações governamentais para a racionalização das políticas públicas (Jornal Minas Gerais, 06/02/93, p. 3).

O Vice-Governador, Arlindo Porto, ao final do evento afirmou: “o encontro serviu para confirmar o compromisso do governador Hélio Garcia com o municipalismo, exortando todos à execução de trabalho conjunto, pois o objetivo maior é o cidadão mineiro” (Jornal Minas Gerais, 06/02/93, p.3).

No ano de 1994, o governo, representado pela SEE/MG, o Fundo das Nações Unidas para a Criança (Unicef) e empresas firmaram o “Pacto de Minas pela Educação”. As metas do pacto buscavam, entre outros aspectos, assegurar o acesso, a permanência e o sucesso escolar aos alunos e também estabelecer e fortalecer alianças e parcerias.

O XI Congresso Mineiro de Municípios e a X Feira para Desenvolvimento dos Municípios, promovido em maio de 1994 pela AMM, contou com a participação de Prefeitos, sua equipe técnica e Vereadores. O tema desenvolvido foi o da “Autonomia Municipal”. Durante esse congresso foi oficializada a posição favorável dos Municípios associados à AMM quanto à municipalização de várias áreas, como saúde, educação e transportes. Segundo o Presidente da AMM, essa Associação tinha como objetivo representar politicamente os Municípios e enfatizou que:

Estamos sempre atentos e vigilantes a tudo que venha contra o municipalismo, (...) filosoficamente, a entidade é municipalista. O que o Município pode fazer, nem o Estado, nem a União devem fazer; Assim como o que o Estado pode fazer, a União não deve fazer, a União deve cuidar daquilo que nem o Estado, nem o Município podem fazer (Jornal Minas Gerais, 25/05/94, p. 6).

Como vimos entre 1991 a 1994, foi desenvolvido o Projeto ProQualidade, no qual, entre as ações previstas, estava a autonomia da escola e a integração do governo estadual com os Municípios mineiros. Outros programas como o PADEP/CODEVALE, PRODEMU, Programa de Associativismo Municipal e o ProComunidade também foram implementados. As ações e desenvolvimento desses programas tinham o objetivo de formalizar os convênios de municipalização do ensino com os Municípios.

As medidas do governo estadual eram descentralizadoras no sentido de levar os Municípios a assumir responsabilidades na questão educacional. Muitas destas medidas pretendiam a realização de um trabalho conjunto, Estado-Município, seguindo, nestes casos, a orientação estadual. Neste sentido estrito, estas medidas podem ser consideradas desconcentradoras, embora possam ter sido realizadas sob a responsabilidade municipal.

Em relação aos dados da educação básica no período de 1990 a 1994, as Tabelas n.ºs 19, 21 e 23 apresentam a evolução das matrículas da Educação Pré-escolar, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Estado de Minas Gerais nas redes de ensino estadual, municipal e particular.

Partindo do resultado geral, apresentado nas tabelas n.ºs 19 e 21, que se referem aos dados da matrícula efetiva dos alunos da pré-escola e ensino fundamental, observa-se um crescimento significativo dessas matrículas na rede municipal de ensino, com certeza em virtude do processo de municipalização no Estado. A rede estadual mostra diminuição da matrícula efetiva da pré-escola e aumento na matrícula do ensino fundamental.

**Tabela n.º. 19 - Matrícula Efetiva da Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1990	357.281	237	0,06	226.779	63,49	56.229	15,73	74.036	20,72
1991	380.495	222	0,05	229.783	60,39	71.770	18,88	78.720	20,68
1992	409.180	221	0,05	241.449	59,02	95.448	23,32	72.062	17,61
1993	431.292	231	0,05	242.684	56,28	120.937	28,04	67.440	15,63
1994	425.635	225	0,05	198.834	46,73	153.525	36,06	73.051	17,16

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Conforme os dados da Tabela n.º.19, os Municípios mineiros aumentaram consideravelmente as matrículas de pré-escolar. Em termos percentuais, o crescimento das matrículas nas escolas municipais foi de 173,03% no período, superior a todas as redes de ensino no Estado. Nas escolas estaduais, houve decréscimo de 12,32% nas matrículas, enquanto que, na rede federal, o decréscimo foi de 5,06% e na rede particular de 1,33%.



**Tabela nº. 20 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. Estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1990	5.408	2	0,03	3.243	59,98	1.416	26,18	747	13,81
1991	5.832	1	0,01	3.312	61,24	1.692	29,01	827	14,18
1992	6.293	1	0,01	3.330	52,93	2.075	32,97	887	14,09
1993	6.768	1	0,01	3.303	48,82	2.566	37,91	898	13,26
1994	7.105	1	0,01	2.944	41,45	3.159	44,46	1.001	14,08

Fonte: Elaborada a partir de dados do INEP/MEC

Observa-se na Tabela nº. 20, que a partir de 1993, há diminuição do número de escolas estaduais e aumento significativo na rede municipal e particular. Na rede municipal houve entre 1990 a 1994, aumento de 1.743 escolas de pré-escolar, ou seja, um aumento de 123,09% no período considerado. Os Municípios deram maior atendimento no ensino pré-escolar, tanto nas matrículas quanto no número de estabelecimentos de ensino. A rede privada de ensino aumentou em 34,00% o número de escolas enquanto que, na rede estadual e federal, houve diminuição de escolas, 9,21% e 50,00% respectivamente.

**Tabela nº. 21 - Matrícula Efetiva de Ensino Fundamental – Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1990	3.073.359	1.816	0,05	2.247.022	73,13	605.080	19,68	219.441	7,14
1991	3.192.256	2.352	0,07	2.321.689	72,74	645.603	20,22	222.612	6,97
1992	3.281.174	2.092	0,06	2.384.722	72,69	689.925	21,02	204.435	6,23
1993	3.383.036	2.907	0,08	2.465.090	72,88	723.115	21,37	191.924	5,67
1994	3.463.952	2.200	0,06	2.470.809	71,34	795.439	22,96	195.504	5,64

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

O percentual de crescimento nas matrículas do ensino fundamental, no período (1990-1994), foi de 21,14% na rede federal, 9,95% na rede estadual, 31,46% na rede municipal. A rede particular apresentou um decréscimo de 10,90% nas matrículas, segundo os dados da Tabela nº. 21. Embora o atendimento do ensino fundamental seja

maior na instância estadual, os Municípios passaram a ampliar a matrícula desse nível de ensino em decorrência das pressões da SEE/MG e dos programas desenvolvidos em conjunto com os Municípios (PADEM, PROECI, PADEP/CODEVALE).

**Tabela nº. 22 – Número Estabelecimentos de Ensino Fundamental Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1990	17.649	3	0,01	5.983	33,89	11.088	62,85	575	3,26
1991	17.688	4	0,02	6.049	34,19	11.050	62,47	585	3,32
1992	17.856	3	0,01	6.056	33,93	11.175	62,58	622	3,48
1993	17.956	4	0,02	6.083	33,87	11.242	62,62	627	3,49
1994	17.687	3	0,01	5.848	33,06	11.185	63,23	651	3,70

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Conforme a Tabela nº. 22, a rede de ensino que mais aumentou o número de escolas foi a particular, pois o aumento no período compreendido entre 1990 a 1994 foi de 13,21%, seguido pela rede municipal, 0,87%. A rede federal manteve o mesmo número de estabelecimentos embora tanto no ano de 1991 quanto no de 1993 tenha registrado 4. A rede estadual teve diminuição de 2,25% do número de estabelecimentos de ensino. Os Municípios expandiram muito suas matrículas no ensino fundamental (Tabela nº. 21), entretanto aumentaram muito pouco sua rede física.

**Tabela nº. 23 - Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1990	325.594	4.609	1,41	185.029	56,85	24.479	7,51	111.477	34,23
1991	359.622	5.699	1,58	216.089	60,10	28.419	7,90	109.415	30,42
1992	385.152	6.481	1,68	245.374	63,72	35.081	9,10	98.216	25,50
1993	423.880	7.402	1,74	284.163	67,05	47.105	11,11	85.210	20,10
1994	465.754	7.506	1,61	311.865	66,97	55.289	11,87	91.094	19,55

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

A Tabela nº. 23 demonstra crescimento na evolução das matrículas de ensino médio entre 1990 a 1994 nas redes federal (62,85%), estadual (68,54%) e municipal

(125,86%), sendo mais significativo foi na rede municipal. A rede particular teve um decréscimo de matrículas de 18,28% no período. A SEE/MG justificava que não podia investir mais no ensino médio porque precisava atender o ensino fundamental. Como vimos anteriormente, nesse período, houve várias investidas do governo estadual em repassar para o Município a responsabilidade pelo ensino pré-escolar e fundamental para que o Estado pudesse cuidar mais do ensino médio.

**Tabela nº. 24 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio – Minas Gerais (1990-1994)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1990	1.276	11	0,86	720	56,44	118	9,24	427	33,46
1991	1.355	14	1,03	811	59,87	123	9,07	407	30,03
1992	1.425	17	1,19	862	60,51	150	10,52	396	27,78
1993	1.514	19	1,25	942	62,23	159	10,50	394	26,02
1994	1.641	18	1,09	1.044	63,64	178	10,84	401	24,43

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Mantendo a correspondência do ocorrido nas matrículas, o número de estabelecimentos aumentou em todas as redes de ensino, exceto a particular que teve diminuição de 6,08%. A Tabela nº. 24 demonstra ainda que no período compreendido de 1990 a 1994, a rede federal aumentou 63,63%, seguida pela rede municipal 50,84% e a rede estadual 45,00%.

As discussões mais sistemáticas sobre a municipalização do ensino irão acontecer com maior intensidade a partir do governo de Eduardo Azeredo quando haverá manifestações mais contundentes do governo em torno da municipalização em função da publicação da legislação federal de ensino. Nesta época, o Secretário de Estado de Educação de Minas Gerais continuou sendo Walfrido dos Mares Guia que dizia: “precisamos de uma década para mudar a educação no Estado”, pois considerava difícil o Estado investir no ensino médio enquanto responsável pela maioria do atendimento do ensino fundamental. (Jornal Minas Gerais, 04/01/1997).

A seguir, considerando os ordenamentos legais que surgem com a Emenda Constitucional nº. 14/96 vamos iniciar um novo período com a criação do FUNDEF, estabelecendo a subvinculação para o ensino fundamental no orçamento da educação,

reforçado pela LDB, Lei nº. 9.394/96, que fixou as despesas que podem e as que não podem ser consideradas para a manutenção e desenvolvimento do ensino no Estado, além da Lei nº. 9.424/96 que regulamentou o FUNDEF. Analisaremos a consolidação da municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais em decorrência da legislação federal.

## 2 – Período de 1995 a 1998: A Municipalização do Ensino no Estado de Minas Gerais

No início de 1995, à frente do governo de Minas estava Eduardo Brandão de Azeredo (PSDB) que deu continuidade aos programas implantados anteriormente, até porque o Secretário de Estado de Educação, Mares Guia, permaneceu no comando da pasta da SEE/MG.<sup>50</sup>

Com aprovação da Emenda Constitucional nº. 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº. 2.264, de junho de 1997 o quadro de municipalização do ensino foi se definindo mais no Estado de Minas Gerais.

De acordo com a Emenda n 14/96 é dada nova redação aos § 1º e 2º do Art. 211 e nele são inseridos mais dois parágrafos e modifica-se também o § 5º do Art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Art.211 (...)

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei (BRASIL, 1988).

O FUNDEF é um fundo de âmbito estadual, formulado pelo governo federal, tendo como objetivo corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e diminuir as desigualdades presentes na rede pública de ensino. Com isso, buscava-se

---

<sup>50</sup> Posteriormente, foi Vice-Governador e Secretário de Estado da Educação, deixando ainda, neste governo, a direção da SEE/MG sendo substituído por seu irmão João Batista dos Mares Guia que deu continuidade a seus programas e projetos.

um maior equilíbrio entre as atribuições e os recursos das esferas municipais e estaduais em relação à educação, consolidando a descentralização.

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios à educação. Com a Emenda Constitucional nº. 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% dos orçamentos estaduais e municipais para educação) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus Municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica (DAVIES, 1998).

Os recursos do FUNDEF destinam-se exclusivamente ao Ensino Fundamental público, devendo ser aplicados nas despesas enquadradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, previstas no Art. 70, da LDB.

Pinto (1996, p. 20), apontou alguns indicativos de impacto do FUNDEF, quais sejam: “equalização dos recursos disponíveis por aluno no âmbito de cada Estado; redistribuição dos recursos entre os municípios; pressão sobre os municípios para que assumam os seus encargos, conforme o estabelecido na LDB”.

Davies (1998) chama atenção para algumas questões que ocorreram nos primeiros anos de vigência do FUNDEF:

enfraquecimento do sistema de ensino, com o congelamento das matrículas na educação infantil, de jovens e adultos e do ensino médio; superlotação de alunos em sala, que é uma forma das autoridades receberem recursos adicionais do FUNDEF, sem gastar um centavo a mais em professores e pessoal de apoio e em novas salas e instalações; contratação de professores em regime precário (DAVIES, 1998, p. 11).

A Lei nº. 9.394/96 (LDB) introduz mudanças na educação e regulamenta artigos da Constituição Federal de 1988 na orientação das políticas educacionais do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios.

A LDB fixou as diretrizes educacionais para todo território nacional e consolidou a questão da municipalização do ensino e das competências em relação aos entes federados. O “caput” do Art. 5º dispõe que o ensino fundamental é um “direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão acionar o Poder Público para exigí-lo” (BRASIL, 1996).

E em seguida determina as competências de oferecimento da educação em regime de colaboração entre Estados e Municípios:

(...)

I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II – fazer-lhes a chamada pública;

III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola (BRASIL, 1996).

A LDB, ao tratar no Art. 8º da organização da educação nacional, menciona o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos respectivos sistemas de ensino. No §1º disciplina que “Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Em relação às competências dos entes federados com a educação, a LDB, assim, dispõe nos Arts. 9º, 10 e 11:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (...) III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; (...)

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos

financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; (...) VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A abrangência dos sistemas de ensino da União e dos Estados está nos Artigos 16 e 17 da LDB. No sistema federal de ensino estão “I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação”. O sistema estadual e do Distrito Federal compreendem:

(...) I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal; III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.” (BRASIL, 1996).

O Art. 18 da LDB faz referência especificamente aos sistemas municipais de ensino. Estes compreendem:

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;  
II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;  
III – os órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996).

Outro aspecto importante foi a destinação de recursos públicos a serem aplicados na educação que deverão ser originados da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, como está disciplinado na Constituição de 1988.

A Lei nº. 9.424/96 regulamentou e instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil.



A legislação que cerca a implantação do FUNDEF nos estados é bastante exigente quanto à responsabilidade que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACs) que exercem na implantação e o controle do gasto por parte das Secretarias de Educação.

Os reflexos do FUNDEF e da LDB no Estado de Minas logo se fazem sentir quando a Superintendente de Organização de Atendimento Escolar da SEE/MG, Maria Eliana Novaes, explicou, em nota ao Diário Oficial, como seria a interação entre o Estado e os Municípios. Segundo a Superintendente:

O programa de integração entre Estado e Municípios vem sendo desenvolvido desde 1991 (...) e tem como objetivo o envolvimento dos Municípios com a educação e promover a distribuição mais equilibrada dos encargos e recursos. (...) Os resultados já podem ser vistos de 1989 a 1995, houve um acréscimo de 492 mil matrículas na rede municipal, no ensino fundamental. (...) Em 1991 a rede municipal representava 21% do total de matrículas e a rede estadual 79%. Atualmente, a diferença diminuiu. (...) A expectativa é que os Municípios passem a oferecer matrículas proporcionais aos recursos de que dispõe (Jornal Minas Gerais, 04/01/1997, p. 7).

Nesse período, houve debates intensos em torno da municipalização do ensino. Esses debates ocorreram no CEE/MG, na SEE/MG, na ALMG e em encontros de educadores.

O Prof. João Molevade, do Conselho Nacional de Educação, chamado para debater sobre a municipalização na ALMG, disse que “de acordo com a LDB, a União, os Estados e Municípios são cabeças de sistemas, com atribuições inerentes. Ao sistema municipal cabe, prioritariamente, a educação infantil e a fundamental”. E sugeriu aos Prefeitos Municipais “desconfiem das intenções de quem quer a municipalização”. Fez críticas ao governo federal e disse que quatro conceitos regem historicamente a questão da educação no país: “descompromisso, a irresponsabilidade, a parceria e a disputa” (Jornal Minas Gerais, 17/10/1997, p.3).

Tendo por objetivo concretizar a municipalização do ensino fundamental, o Vice-Governador e Secretário Interino da Educação Mares Guia, esteve no encontro com os Prefeitos mineiros em Uberaba. Lá, Mares Guia afirmou que “os Prefeitos, querendo ou não a municipalização, não têm como não aderir a ela”. Utilizando até argumentos jurídicos, afirmou:

O Estado não tem qualquer proposta neste sentido, mas que existem duas leis federais, a Lei de Diretrizes e Bases e o Fundo de Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Professores. O Estado usa 40% de sua receita, ou seja, 2

bilhões, na educação e não pretende diminuir esse valor. Entretanto, o Governo Federal vai repassar recursos para os Municípios que assumam o número de alunos determinado pelas leis. Se isso não ocorrer, o dinheiro vai para quem está cuidando desses alunos: o Estado. Para que vocês não sejam pegos no susto, o Governo vai regulamentar, após negociações, essa lei (Jornal Estado de Minas, 21/02/97, p.03).

Mesmo tendo debates, e sob a insistência do governo de Minas em firmar os convênios de cooperação, os Prefeitos de muitos Municípios enfrentaram resistências em relação à municipalização do ensino. No início, as Prefeituras Municipais alegavam que não tinham como arcar com os custos gerados com a absorção da educação infantil, todavia outras Prefeituras apostaram na municipalização sem conhecerem de fato a dimensão do que era. Mas, desconhecendo todos os anseios e dúvidas, o governo estadual marcou data para que a municipalização fosse concluída em todos os Municípios de Minas e essa data foi janeiro de 1998.

Na época, o Sindicato dos professores (Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação – Sind-UTE), afirmou que a SEE/MG estava impondo a municipalização. “Há dúvidas quanto à municipalização, como quem perde e quem ganha com a mudança e como ela se processará” (Jornal Minas Gerais, 16/10/1997, p. 3).

Segundo os representantes do Sind-UTE, o governo estava fazendo publicidade enganosa com a educação. Assim, denunciavam: “A Secretaria de Educação está impondo aos Prefeitos um processo de municipalização, através do Fundo, que os induz a deixar a pré-escola de lado”. “(...) o ensino infantil está sendo entregue à iniciativa privada e, com isso, as crianças pobres são as mais prejudicadas” (Jornal Minas Gerais, 30/10/1997, p. 3).

O Jornal Minas Gerais, de 29 de julho de 1997, descreve em manchete que a “municipalização do ensino enfrenta resistências”. Ao relatar a notícia o jornal informou que:

a municipalização do ensino pré-escolar e fundamental determinada pela Lei nº 9.394/96, enfrenta a resistência das prefeituras de alguns Municípios. Elas alegam que não têm como arcar com os custos gerados com a absorção do pré-escolar. O problema não tem sido maior em Minas, porque as negociações nesse sentido vêm sendo mantidas há quatro anos, e já contam com maior compreensão dos administradores municipais (Jornal Minas Gerais, 29/07/1997, p. 1).

A crise econômica vivida pelo Estado na época agravava ainda mais o quadro político, social e econômico. A reforma administrativa do governo estadual, a política econômica, a crise fiscal, o programa de demissão voluntária e as perdas de

receitas municipais contribuíram muito para criar essa ansiedade generalizada entre União, Estados e Municípios.

Havia, por conseguinte, um clima de desconfiança e insegurança nos meios educacionais com a transferência da educação infantil e do ensino fundamental para os Municípios. Apesar de intensificado o processo de municipalização desde 1994, ainda faltava muito para ser concretizado. Ao final de 1997, integrantes do governo Estadual começaram, então, a afirmar “como a municipalização do ensino é ponto já definido pela emenda constitucional, resta aos administradores colocar a medida em prática, a partir de janeiro de 1998”. Ou seja, na visão do governo estadual nada mais havia que se discutir a não ser aderir à municipalização (Jornal Minas Gerais, 18/10/1997, p. 3).

A polêmica em torno do projeto de municipalização era notícia do Jornal Tribuna de Minas, de 13 de março de 1997, que destacou “Prefeitos se encontram hoje em Juiz de Fora para revelar sua insatisfação com a municipalização do ensino”. Nesse encontro os Prefeitos vinculados à Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paraibuna (AMPAR) discutiram e traçaram as diretrizes tendo em vista o processo de municipalização. Segundo o Jornal Tribuna de Minas,

(...) os Prefeitos reclamam que esse repasse não traz sequer a oportunidade de um estudo sobre o impacto e os custos dessa transferência para os cofres públicos, além de não permitir o estabelecimento de um cronograma compatível com a estrutura das prefeituras. O programa de municipalização do ensino tem provocado descontentamento em diversas cidades mineiras (Jornal Tribuna de Minas, 13/03/1997, p.3).

Esse jornal ainda informou que, apesar dessa insatisfação, “alguns Prefeitos já aderiram ao programa de municipalização do ensino, mas eles também procuram agora renegociar o acordo”. A maior queixa dos Prefeitos Municipais, segundo o jornal, “era quanto aos encargos financeiros e de pessoal que são empurrados, e não há qualquer tipo de contrapartida por parte do Estado”. Ao entrevistar a assessoria da AMPAR, o jornal destaca “a situação é tão grave que os Prefeitos já prevêm, a curto prazo, grandes dificuldades para as finanças municipais (...)” (Jornal Tribuna de Minas, 13/03/97, p.3).

Identificando bem esse clima de insegurança e desconfiança que imperava em torno das ações para a efetivação da municipalização, o Presidente da Undime<sup>51</sup>,

---

<sup>51</sup> O surgimento da Undime data de agosto de 1985, em Recife, um pequeno grupo de educadores, dirigentes de educação, organizou um congresso nacional para discutir o ensino municipal. Iniciava-se um

Carlos Roberto de Souza, afirmou: “Estamos no olho de um furacão. Devemos municipalizar os recursos e não as despesas; absorver as turmas e não absorver as escolas”. Ele demonstrou preocupação futura porque “a transferência do custo com pessoal, o custo previdenciário oriundo da transferência dos professores poderia onerar o tesouro municipal, comprometendo recursos do Município”. Para evitar isso, sugeriu que “os Prefeitos Municipais tomassem cuidado redobrado para não inviabilizar a sua administração e comprometer a educação” (Jornal Minas Gerais, 18/10/1997, p. 3).

Com o objetivo de implantar a todo custo a municipalização do ensino em Minas Gerais, o governo estadual estabeleceu, em novembro de 1997, um Programa de Cooperação Educacional em que participaram e assinaram compromisso em cumpri-lo a SEE/MG, a AMM, a FEMAM e a Undime/MG, além da participação do governo federal. O programa estabelecia uma estratégia para implantação das diretrizes da LDB e do FUNDEF, que entrariam em vigor a partir de janeiro de 1998.

Durante a solenidade de implantação do Programa de Cooperação Educacional, o Secretário de Estado de Educação, João Batista dos Mares Guia, disse: “Queremos derrubar o muro de Berlim que separa a escola estadual da municipal” (Jornal Minas Gerais, 11/11/1997, p. 5). Esse Secretário defendendo o programa complementou:

a LDB e o Fundão irão mexer com a distribuição de vagas na rede pública e recursos financeiros a partir do próximo ano. A LDB determina que o Estado assuma o ensino médio, ficando a prioridade do ensino fundamental para os Municípios. Como o Estado responde hoje por 2,6 milhões de matrículas nesse nível de ensino, contra apenas 900 mil dos 853 Municípios mineiros, a política de cooperação educacional irá permitir que as Prefeituras assumam de forma crescente a sua responsabilidade, com o apoio material e o suporte pedagógico por parte do Estado. Dessa maneira, poderemos matricular 250 mil novos alunos no ensino médio em 1998, visando a universalizar sua oferta até o ano 2000 (Jornal Minas Gerais, 11/11/1997, p. 5).

O Secretário de Estado de Educação preocupava-se com o atendimento ao ensino médio, esquecendo-se que, segundo a legislação, também é prioridade de atendimento do Estado o ensino fundamental, especialmente das quatro últimas séries.

Para a aceitação da municipalização do ensino, João Batista dos Mares Guia prometeu apoio material e suporte pedagógico aos Municípios, o que na prática não se

---

movimento de secretários municipais de educação que culminaria, no ano seguinte, com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A entidade iniciou uma luta pela valorização do ensino municipal, sem defender abertamente a municipalização.

efetivou, ficando apenas no campo das promessas. Dentre os principais itens do Programa de Cooperação Educacional firmado, destacam-se:

I – desenvolvimento da equidade, como princípio de formulação da política pública educacional; II – elevação do valor do investimento médio anual por aluno; III – melhoria da ação gerencial de Estados e Municípios; IV – melhoria da qualidade do ensino, estruturalmente associada a valorização do professor, pela via do plano de carreira e da qualificação do investimento mínimo de 15% das receitas especificadas, no ensino fundamental; V – toda criança na escola e, portanto, a universalização do ensino fundamental; VI – institucionalização da cooperação educacional e, através da cooperação, a possibilidade da universalização do ensino médio (Jornal Minas Gerais, 11/11/1997, p. 5).

O Estado e os Municípios se comprometeram a cooperar nas ações educacionais. O termo de Compromisso do Programa de Cooperação Educacional previa ainda a elaboração de um Plano Municipal e Estadual de Educação. A SEE/MG se comprometia em estabelecer com a Undime/MG interlocução preferencial, e, de modo especial, consultá-la sobre a edição de legislações que tinham por objeto matéria de interesse do Município, com destaque especial para a normatização do atendimento escolar e a regulamentação do FUNDEF, o que de fato não ocorreu, ficando só nas intenções.

A partir de 1997, os Planos Municipais de Educação, considerados como a base do Programa de Cooperação entre Estado e Municípios instituído nesse período, deveriam conter as propostas de expansão, reorganização e melhoria do atendimento escolar e a indicação de responsabilidade de cada parte envolvida. Definia-se a prioridade para a expansão do ensino fundamental, e no caso de municipalização essa deveria iniciar pelas escolas localizadas na zona rural e sede de distrito, atingindo depois as de 1ª a 4ª séries localizadas na sede do Município (Resolução SEE/MG nº 8.033/97).

Em relação às outras entidades que também firmaram compromisso temos a SEE/MG, a AMM e a FEMAM comprometendo-se a cooperar na implementação de um Plano Estadual de Educação de Jovens e Adultos, um Plano Estadual de Nucleação de Escolas Municipais Rurais<sup>52</sup> e um Plano de melhoria do Transporte Escolar Rural.

---

<sup>52</sup> O Plano de Nucleação de Escolas Rurais acabou por fechar algumas escolas que funcionavam na zona rural de Minas Gerais. Através do transporte escolar, as Prefeituras Municipais buscavam os alunos que moravam na zona rural para estudarem nos núcleos, desconhecendo a realidade dos alunos e da comunidade.

O Plano Estadual de Nucleação de Escolas Municipais Rurais e o Plano de Transporte Escolar Rural foram realizados em parceria entre o Estado e os Municípios. Ao Estado caberia a construção do núcleo rural, a capacitação de professores e diretor e avaliação periódica dos alunos. O Município era responsável pelo transporte escolar e deveria equipar o núcleo. Segundo João Batista dos Mares Guia, “A nucleação busca a universalização da matrícula, a melhoria da qualidade de ensino e de infra-estrutura” (Jornal Minas Gerais, 28/01/1998, p. 3).

Cerca de 331 Municípios de Minas implantaram o Plano Estadual de Nucleação das Escolas Municipais Rurais, principalmente no norte de Minas. Os alunos de quatro mil escolas municipais rurais foram concentrados em 353 núcleos escolares, próximos às estradas e à sede de distritos ou aos povoados (Jornal Minas Gerais, 28/01/1998, p. 3).

A SEE/MG se comprometeu a realizar uma expansão gradual, mas acelerada, da oferta de matrículas no ensino médio, até a completa universalização da cobertura escolar e também de redistribuir, a partir de 1998, em espécie de até 10% da receita proveniente da quota estadual do salário-educação, em benefícios dos Municípios.

Para cumprir a meta de universalização do ensino médio, alcançando os pequenos Municípios, o governo estadual implantou medidas alternativas como o Projeto de Ensino Médio Itinerante e os Consórcios Intermunicipais.

Através do convênio entre o Estado e o Município, era aproveitado o espaço físico de escolas de ensino fundamental para a implantação do ensino médio. Os conteúdos curriculares eram oferecidos de forma modular e os professores do projeto lecionavam em regime de rotatividade, sendo apelidados de “nômades”. Ao terminar o período, as equipes de professores, responsáveis pelos conteúdos em regime de alternância, transferiam-se para outro Município, passando a atender outra escola no segundo trimestre e assim sucessivamente (Jornal Minas Gerais, 13/03/1998, p. 3).

Os Consórcios Intermunicipais previam o atendimento ao ensino médio entre os próprios Municípios e a ampliação de vagas, de modo que uma das unidades consorciadas podia atender os alunos de outras cidades da região. Esse atendimento pressupunha a garantia de transporte escolar para os alunos (Jornal Minas Gerais,

13/03/1998, p. 3). Para o Secretário de Educação, a cooperação educacional entre os Estado e os Municípios em Minas era:

uma das novas realidades que estão promovendo mudanças de mentalidade e mudança cultural na direção de uma sociedade onde equidade, ampliação da justiça e redução das desigualdades, busca da consolidação da democracia e promoção da cidadania vão deixando de ser utopias, tornado-se ação social e prioridade política (Jornal Minas Gerais, 13/03/1998, p. 3).

Mesmo municipalizando a educação pré-escolar e o ensino fundamental, tendo uma diminuição significativa de matrículas nesses níveis de ensino, o Estado ainda buscava acordos e convênios com os Municípios para o oferecimento do ensino médio. Então, precariamente, o Estado adotou a sistemática de Projetos como o ensino itinerante e os consórcios intermunicipais. Com isso, diminuía ainda mais sua responsabilidade no oferecimento do ensino, além de alterar a sistemática de organização pedagógica do mesmo sem a aceitação da comunidade e dos professores. Essas medidas foram paliativas, uma vez que, o Estado não criava de fato escolas estaduais de ensino médio geral ou profissionalizante, apenas resolvia, temporariamente, a falta de escolas de ensino médio sem considerar a baixa qualidade do ensino oferecido e a falta de envolvimento dos profissionais da educação.

Os Municípios assumiram também o compromisso de gradualmente ampliar a oferta de educação infantil, desde que prioritariamente, e em regime de cooperação com o Estado, tivessem assegurado a escola fundamental para todas as crianças.

Em 22 de janeiro de 1998, foi promulgada a Lei nº. 12.768 que regulamentou a descentralização do ensino em Minas Gerais, determinando a cooperação entre o Estado e os Municípios, a fim de garantir o atendimento prioritário ao ensino fundamental e o repasse de recursos técnicos e financeiros provenientes do FUNDEF, correspondentes ao número de matrículas do ensino fundamental regular das escolas estaduais assumidas pelo Município. Essa Legislação veio regulamentar também o disposto no Art. 197 da Constituição Estadual que já previa em seu texto o regime de colaboração entre o Estado e os Municípios e conseqüente descentralização.

No Art. 2º, a Lei nº. 12.768 prevê que a descentralização do ensino compreende a transferência de escolas de educação infantil e de ensino fundamental da rede pública do Estado de Minas Gerais aos Municípios. Essa transferência está condicionada a uma Lei Municipal autorizativa, observando-se:

I – as disposições da Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no que diz respeito à aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;

II – o número de matrículas dos cursos de educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos ministrados nas escolas municipais autorizadas pelo respectivo sistema de educação, para cumprimento do disposto na Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995.

A transferência das escolas estaduais para os Municípios podia ser feita, de acordo com o Art. 4º da Lei nº. 12.768/98, da seguinte forma:

(...)

I – fazer a cessão de uso dos bens móveis e imóveis da escola municipalizada;

II – ceder servidor ocupante de cargo efetivo, integrante do Quadro Permanente ou do Quadro do Magistério, lotado na escola a ser municipalizada, sem prejuízo dos direitos e vantagens do cargo.

§1º - A cessão de bens e de pessoal fica vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público no Município, bem como ao aproveitamento, na unidade municipalizada, dos servidores cedidos.

§2º - Havendo interesse público justificado, o Poder Executivo, nos termos de Lei autorizativa, poderá alienar, em favor do Município, por meio de doação ou permuta, os bens imóveis cedidos.

O governo de Minas editou, em seguida, o Decreto nº. 39.677, de 24 de junho de 1998, que regulamentou os dispositivos da Lei nº. 12.768/98 propiciando mais estabilidade ao processo de municipalização do ensino em todo o Estado.

O CEE/MG publicou, em 13 de maio de 1998, o Parecer nº.500 que orientou a organização dos sistemas municipais de ensino.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> O CEE/MG indica no Parecer nº. 500/98 as características ou condições que devem orientar a organização dos sistemas municipais de ensino, como:

- Intencionalidade para assumir a construção de um sistema municipal de ensino, unitário e coerente, adotando uma concepção de educação que contribua para erradicar as desigualdades sociais, para formar a cidadania e para estabelecer as políticas visando a inclusão de todas as crianças e jovens em uma escola de qualidade;
- Articulação entre os elementos dos sistemas, definida pelo regime de colaboração previsto nas normas vigentes;
- Gestão democrática, um dos princípios educacionais estabelecidos na Constituição, reforçado no texto da nova LDB, que deve orientar as ações de todos os membros da comunidade educacional, especialmente na organização e composição de seus órgãos colegiados e na escolha dos dirigentes escolares, bem como na inclusão de mecanismos de estímulo à participação nas várias instâncias dos sistemas educacionais;
- Descentralização para incorporar processos de tomada de decisões mais próximos do nível da escola e para desburocratizar os processos de gestão;
- Autonomia da escola, correspondendo à capacidade de elaboração e construção de uma proposta pedagógica própria com a participação de todos os agentes do processo educativo da escola.
- Universalização do atendimento escolar que garanta o direito de acesso à educação e o direito de permanência de crianças, jovens e adultos nas escolas públicas;
- Controle social para assegurar eficiência, eficácia e qualidade da educação. A lei é aberta, flexível, pluralista e dá liberdade de organização, sem criar mecanismos que limitem as iniciativas, sem que isso



Ainda de acordo com o Parecer nº.500/98, “o regime de colaboração constitui-se em forma de relacionamento entre sistemas de ensino como estratégia de organização da educação nacional”. Sendo assim, ao lado da autonomia dos entes federados, por meio do regime de colaboração, “é possível delimitar com clareza competências e coordenar ações para assegurar a participação de todos os níveis de governo”.

O regime de colaboração dá-se através de parcerias em que a vontade política de colaborar se manifeste em deliberações compartilhadas e compromisso comum com a qualidade de ensino e com a universalização do acesso à educação fundamental, evitando-se a imposição de decisões e a simples transferência de encargos de uma instância da federação para outra. Através do regime de colaboração, as relações de subordinação e dependência, estabelecidas no marco de uma estrutura vertical e hierárquica, são substituídas por relações democráticas entre entes federados e autônomos (MINAS GERAIS, 1998).

A colaboração entre o Estado e os Municípios implica necessariamente a negociação entre as partes, em pé de igualdade, em que cada uma delas exponha com clareza suas necessidades, suas propostas e as possibilidades de cumpri-las; formalização decorrente da negociação em acordos ou contratos de parceria, devidamente registrados, nos termos legais e deliberação clara da responsabilidade de cada parte envolvida (MINAS GERAIS, 1998). Embora a legislação afirmasse isso, na realidade, os convênios de municipalização foram padronizados pela SEE/MG, assinados às pressas, não retratando, na maioria das vezes, a realidade do Município. Além disso, a partir da assinatura desses convênios percebemos que os problemas surgem em decorrência da falta de discussão sistemática com os “atores” envolvidos nesse processo.

O Parecer nº.500/98 orientou sobre a administração da educação municipal prevendo as funções do Órgão Municipal de Ensino ou Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e sobre a elaboração os Planos Municipais de Educação, pois aos Municípios caberia organizar, manter e desenvolver a educação municipal, integrando-a às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados.

Como vimos anteriormente, a municipalização intensifica-se a partir de 1994 e vai se concretizar no ano da publicação da Lei nº.12.768/98 que determinou a

---

signifique que a sociedade esteja abdicando de seu direito de controlar de perto a qualidade dos serviços prestados. Essa preocupação está, principalmente, expressa nos mecanismos de supervisão e avaliação previstos na LDB.

municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais. Conforme a Tabela nº.25, 684 Municípios aderiram à municipalização do ensino em 1998, ou seja, cerca de 80,18%.<sup>54</sup> Apenas os Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora não municipalizaram escolas estaduais no período de 1994 a 1998. Os demais Municípios mineiros tiveram uma ou mais escolas estaduais transferidas para a responsabilidade do Município (SARMENTO, 2005).

**Tabela nº. 25 – Municipalizações do Ensino - Minas Gerais (1994-1998)**

Ano	Nº. de Municípios	Nº. de Escolas	Nº. de Turmas	Nº. de Alunos
1994 - 1996	291	548	2.236	55.955
1997	203	438	2.760	74.266
1998	684	2.050	14.961	414.070
<b>TOTAL GERAL</b>		3.036	19.957	544.291

Fonte: Elaborada segundo os dados da SEE-MG/SAE/DATE

Os dados das matrículas efetivas e do número de estabelecimentos de ensino da educação básica no Estado entre 1995-1998, nas diferentes redes de ensino, refletiram em termos numéricos, as circunstâncias do processo de municipalização do ensino.

**Tabela nº. 26 - Matrícula de Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1995	430.020	218	0,05	168.009	39,07	179.732	41,80	82.061	19,08
1996	432.940	219	0,05	86.159	19,90	254.079	58,69	92.483	21,36
1997	445.283	196	0,04	29.121	6,53	324.531	72,90	91.435	20,53
1998	420.490	171	0,04	11.722	2,78	316.569	75,30	92.028	21,88

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Os dados da Tabela nº. 26 apresentam diminuição da matrícula efetiva nas redes federal e estadual dos alunos da educação pré-escolar no período compreendido entre 1995 a 1998. A rede federal teve decréscimo de 21,55% e a rede estadual 93,02%

<sup>54</sup> O Estado de Minas possui 853 Municípios.

no período. Esse decréscimo das matrículas nas escolas estaduais irá se intensificar a partir de 1998, em virtude da municipalização do ensino em todo o Estado de Minas Gerais. Já nas redes municipal e particular houve um incremento na matrícula em termos percentuais de 76,13% e 12,14%, respectivamente. Verificamos uma inversão das matrículas desse nível de ensino, ou seja, o Município passa a assumir cada vez mais a responsabilidade pelo pré-escolar e o Estado vai diminuindo o seu atendimento. Embora tenha tido pequena diminuição do oferecimento pela rede municipal em 1998, o Município continuou com a maior parte das matrículas desse ensino em todo o Estado.

**Tabela n.º. 27 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar - Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		N.º. estabelecimentos	%	N.º. estabelecimentos	%	N.º. estabelecimentos	%	N.º. estabelecimentos	%
1995	7.206	1	0,01	2.635	36,56	3.483	48,35	1.087	15,08
1996	6.732	1	0,01	1.249	18,55	4.125	61,29	1.357	20,15
1997	6.311	1	0,01	141	2,23	4.699	74,47	1.470	23,29
1998	5.655	1	0,01	37	0,65	4.050	71,64	1.567	27,70

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Quanto ao número de estabelecimentos de ensino pré-escolar, observa-se, na Tabela n.º. 27, que as redes municipal e particular tiveram, no período de 1995 a 1998, crescimento em termos percentuais. Esse aumento representou 16,27% para a rede municipal e 44,15% para a particular. A rede federal de ensino se manteve e a rede estadual teve grande redução do número de escolas (-98,59%). Há diminuição de escolas da rede estadual a partir de 1996, acentuando-se em 1998. Muito provavelmente isso tenha ocorrido em função da legislação federal (FUNDEF/LDB) que incentivou a aplicação de maiores recursos para o ensino fundamental.

**Tabela nº. 28 - Matrícula Efetiva do Ensino Fundamental – Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1995	3.518.457	2.013	0,05	2.503.090	71,16	805.662	22,89	207.692	5,90
1996	3.606.779	2.655	0,07	2.550.290	70,72	842.912	23,37	210.922	5,84
1997	3.672.407	2.705	0,07	2.558.189	69,68	910.650	24,79	200.863	5,46
1998	3.857.553	2.251	0,05	2.161.575	56,05	1.495.983	38,78	197.744	5,12

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Entre 1995 e 1998 o Estado ainda detém a maioria do atendimento da demanda do ensino fundamental em Minas Gerais. Mesmo com a municipalização, esse ensino permaneceu com um grande número de matrículas estadualizadas. Entretanto, há um decréscimo acentuado de 13,64% das matrículas da rede estadual, demonstrado na Tabela nº. 28, e um incremento significativo na rede municipal, cerca de 85,68%, justificado por força da legislação e do processo de municipalização. As matrículas na rede federal de ensino tiveram um acréscimo de 11,82% no período, enquanto a rede particular diminuiu seu atendimento em 4,78%.

**Tabela nº. 29 – Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1995	17.256	3	0,01	5.804	33,63	10.790	62,37	689	3,99
1996	17.013	4	0,02	5.600	32,91	10.654	62,64	755	4,43
1997	16.453	4	0,02	5.334	32,41	10.303	62,64	812	4,93
1998	14.973	3	0,02	3.683	24,59	10.417	69,58	870	5,81

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

A Tabela nº. 29 mostra dados em que a rede estadual e a municipal de ensino diminuíram no período 1995 a 1998 o número de estabelecimentos de ensino fundamental. No âmbito municipal houve uma diminuição percentual de escolas de apenas 3,45%, sendo que no Estado houve redução de 36,54%. Com o decréscimo das matrículas do ensino fundamental na rede estadual houve conseqüentemente diminuição do número de escolas. Na rede federal o número de escolas se manteve, embora tenha

tido aumento de matrículas (Tabela nº. 28); na rede particular houve um aumento de 26,26%.

**Tabela nº. 30 - Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1995	513.362	9.754	1,90	341.651	66,56	57.947	11,28	104.010	20,26
1996	577.079	11.010	1,90	394.617	68,40	61.382	10,63	110.070	19,07
1997	660.575	13.078	1,97	468.872	71,00	67.270	10,18	111.355	16,85
1998	629.911	15.426	2,44	553.172	72,19	50.373	7,99	109.480	17,38

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

A Tabela nº. 30 expressa que desde 1995 há incremento nas matrículas do ensino médio nas redes estadual, 61,91%, federal, 58,15% e particular 5,25%. O maior atendimento está na rede estadual, pois a intenção do governo era investir mais nesse nível de ensino, enquanto a rede municipal, por conta da municipalização, diminuiu em 13,07% o atendimento.

**Tabela nº. 31 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio Minas Gerais (1995-1998)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1995	1.756	20	1,13	1.139	65,23	171	9,73	420	23,91
1996	1.852	22	1,18	1.203	64,26	179	9,66	448	24,19
1997	1.920	21	1,09	1.224	63,77	186	9,68	489	25,46
1998	1.941	24	1,23	1.243	64,06	174	8,96	500	25,75

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Na Tabela nº. 31 observa-se que houve aumento do número de estabelecimentos de ensino médio em todas as redes de ensino, considerando o período. A rede federal aumentou 20%, a rede estadual 9,13%, a rede municipal 1,75% e a rede particular 19,04%. O Município começou a diminuir o número de escolas a partir de 1998 em função do maior atendimento do ensino fundamental.

O contexto educacional do Estado de Minas Gerais, na gestão do governo Azeredo, foi balizado com o slogan “Minas, aponta o caminho!”. Dessa forma, o governo anunciou as mudanças que transformaram o sistema público estadual de ensino, através de uma grande reforma no Estado. As medidas adotadas pela SEE/MG alteraram, radicalmente, a configuração da rede estadual nos seus aspectos físicos, organizacionais e pedagógicos.

As reformas educacionais que se processaram em Minas Gerais na década de 1990 nos dão uma idéia exata da mudança de rumos da educação. A experiência localizada de Minas retrata, com clareza, a emergência de um novo paradigma para a educação que teve como premissa a transformação produtiva, conforme influência do Banco Mundial.

A reforma da educação em Minas Gerais não foi sistematizada num único texto. Ela foi se implementando, progressivamente, através de um conjunto de Leis, Decretos, Resoluções e Portarias de iniciativas do governo, sendo os três últimos através da SEE/MG.

Com as determinações na legislação federal, apressou-se o processo de adesão da municipalização do ensino por parte dos Municípios. Observamos a intensificação dos debates a respeito do regime de colaboração Estado-Municípios, tendo em vista o novo ordenamento constitucional. Durante o governo de Eduardo Azeredo, o processo de municipalização se tornou mais intenso, em virtude das legislações federais (FUNDEF e LDB) e ainda pelo aumento dos debates em torno da descentralização e do papel dos Municípios. É nesse governo que a municipalização é induzida aos Municípios e se efetiva em forma de lei.

Ao nos debruçarmos com um olhar crítico sobre todas essas mudanças que ocorreram em Minas Gerais no decorrer dos períodos analisados neste capítulo, constatamos, primeiramente, que houve uma continuidade da proposta educacional nas gestões de Hélio Garcia e Eduardo Azeredo. As razões que levaram à reforma educacional são decorrentes, sobretudo, da necessidade de se adequar a formação da força de trabalho às demandas atuais do grande capital que o Estado buscava atrair, aniquilando as reivindicações emanadas dos movimentos sociais organizados em defesa da escola pública.

O governo de Eduardo Azeredo chega ao fim após quatro anos da implementação de estratégias na rede pública estadual de ensino, visando, prioritariamente, a atenuar os índices de repetência e evasão. Os objetivos do Programa Pró-qualidade não lograram os retornos esperados, conforme evidenciam os estudos de FLORESTA (2000), FONSECA (2006) MARTINS (1998), OLIVEIRA (1999b) e TEIXEIRA (1998).

### **3 – Período de 1999 a 2002 – A Mudança nos Rumos da Municipalização do Ensino na Proposta da Escola Sagarana**

No período correspondente às eleições para o Governo de Minas em 1998, travou-se um embate político entre o Governador Eduardo Azeredo, candidato à reeleição e Itamar Franco, ex-presidente e postulante de governador do Estado. Com o lema “Levanta Minas”, Itamar Franco profere muitas críticas, durante toda campanha eleitoral, à postura de subserviência, assumida pelo Governador Azeredo frente ao projeto político-econômico colocado em prática pelo governo federal. Itamar trabalhou muito o “sentimento de mineiridade” que peculiariza o “povo” do Estado, vencendo as eleições.

É neste contexto político, desenhado após a posse de Itamar, que se insere o programa de governo a proposta da “Escola Sagarana” que começa a ser gestada, ainda, durante o processo de articulações que antecedeu à posse de Itamar. Ciente de que a política educacional implantada nas gestões anteriores era alvo de questionamentos, especialmente por parte dos educadores, Murílio Hingel<sup>55</sup> planejou e articulou o denominado Fórum Mineiro de Educação, no qual estimulou a participação dos professores e da sociedade civil como um todo.

O Fórum Mineiro de Educação<sup>56</sup> ocorrido, em Belo Horizonte, entre os dias 1º e 02 de setembro de 1998, contou com debates em Fóruns Regionais<sup>57</sup>. Os temas discutidos foram comuns, cabendo aos coordenadores locais fazerem o encaminhamento das discussões conforme as características próprias de cada região. Os Fóruns trataram de vários assuntos e, entre eles, estava a questão da municipalização do ensino. O tema abordado “Os caminhos da Educação: Responsabilidade e Parceria” enfatizava a cooperação entre a União, Estados, Municípios e a sociedade e o financiamento da educação (Anais do Fórum Mineiro de Educação, 1998, p. 18).

---

<sup>55</sup>Murílio Hingel foi Ministro da Educação e Secretário de Estado de Educação e o principal formulador das políticas públicas educacionais mineiras na gestão do Governador Itamar Franco.

<sup>56</sup> O Fórum Mineiro de Educação foi aberto a todos os profissionais da educação, aos sindicatos e demais entidades representativas do setor, ao Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Educação, Seção Mineira da Undime, Universidades, entidades estudantis e organizações de pais de alunos, Unesco e Unicef (MINAS GERAIS, 1999, p.17-18).

<sup>57</sup> As cidades sedes dos Fóruns Regionais, no período de 11 de agosto a 29 de agosto de 1998, foram: Juiz de Fora; Varginha; Montes Claros; Governador Valadares, Contagem e Uberlândia.



Nos encontros regionais, foi-se tecendo um diagnóstico da situação educacional mineira e coletando críticas e sugestões para a melhoria do quadro, então vivenciado, culminando na elaboração de um documento denominado “Carta dos Educadores Mineiros”, antes mesmo das eleições para governador do Estado. Essa Carta, assinada por Itamar Franco, continha, em síntese, os princípios básicos que deveriam nortear as ações da SEE/MG em relação às propostas educacionais que deveriam ser implementadas<sup>58</sup>.

Nas diretrizes operacionais dessa Carta, constava que a educação em Minas Gerais pautar-se-ia pela observância do “(...) reexame da estratégia de financiamento da educação, propiciando especialmente (...) a consolidação do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, mediante adoção de critérios transparentes e compatíveis com a responsabilidade de cada instância” (Anais do Fórum Mineiro de Educação, 1998, p. 54). Assim, nas propostas de ação governamental, a questão da administração e financiamento prevista era:

(...) Criação, no âmbito do Sistema Mineiro de Educação, de mecanismos definidores do regime de cooperação entre Estado e Municípios, contemplando necessariamente atividades de avaliação, de acompanhamento das interrelações dos componentes do Sistema e a realização de estudos sobre as alternativas de financiamento, visando garantir investimento por aluno compatível com a qualidade do processo educativo, equidade e o equilíbrio interregional.

Elaboração de plano decenal, decorrente do Plano Nacional de Educação.

Promoção da cooperação técnica Estado-Municípios, visando à profissionalização de todas as instâncias de formulação e execução da política educacional. (...) Universalização progressiva da pré-escola, prevendo cooperação entre o Estado e seus Municípios e a participação de iniciativas comunitárias e particulares (Anais do Fórum Mineiro de Educação, 1998, p. 56).

---

<sup>58</sup> Os parâmetros básicos da Política Estadual de Educação eram os seguintes:

“A educação mineira resgatará, na herança histórica e cultural do Estado, uma filosofia humanista, comprometida com o desenvolvimento integral do educando e a serviço da cidadania e da competitividade que contempla simultaneamente a eficiência tecnológica e a equidade social.

O processo educativo respeitará as diferenças, a heterogeneidade e a diversidade, numa pedagogia de qualidade sintetizada no conceito, segundo o qual, a melhor educação para os melhores é a melhor educação para todos.

A participação da sociedade será valorizada, como parte de uma estratégia democrática de educação de qualidade para todos.

Na condução da política educacional, a transparência e a ética são requisitos fundamentais e insubstituíveis.

Educação e cultura são termos indissociáveis de uma mesma equação cuja solução aproveitará, necessariamente, à cidadania, à eficiência profissional e à equidade social.

As políticas e diretrizes setoriais terão como pressuposto a participação social e a democratização de oportunidades, opondo-se decisivamente à elitização e à exclusão” (MINAS GERAIS, 1999, p.22-23).

A Carta dos Educadores Mineiros, no âmbito da educação básica, indicava ainda que o Sistema Mineiro de Educação deveria ter como pressuposto principal o pluralismo humanista comprometido com os princípios democráticos e a melhoria dos padrões da educação, atuando sobre as causas dos problemas e não sobre os efeitos. Tal documento defendia o regime de cooperação Estado-Município sem imposições autoritárias propondo a negociação como um caminho natural que poderia levar à fixação de responsabilidades recíprocas, isto é, indicando que a necessidade de democratização da oferta educacional requeria tratamento diferenciado às populações carentes, com prestação de serviços escolares de qualidade e atendimento de suas necessidades de saúde, alimentação, segurança, habitação, cultura, desporto, lazer.

Após as eleições, a equipe da SEE/MG propôs construir um Sistema Mineiro de Educação que teria identidade própria, democratizasse as oportunidades educacionais respeitando as diversidades regionais e que fosse discutido com a comunidade em geral (professores, diretores, especialistas da educação, alunos e pais de alunos). Essa equipe construiu um diagnóstico do modelo educacional anteriormente priorizado, baseando-se no levantamento de dados. Houve muitos questionamentos, elaboração de alternativas e novas propostas, para os rumos da educação estadual mineira.

Foram suspensas as municipalizações que vinham ocorrendo desde 1992 e que atingiram seu ápice em 1998. A intenção era reavaliar a política de municipalização, porque essa não se pautou por um projeto consistente, o que levou a SEE/MG a “firmar uma série de convênios inadequados, sob o ponto de vista pedagógico, inexecutáveis no aspecto econômico-financeiro e legalmente insustentáveis, quanto à sua formalização” (Minas Gerais, 1999, p. 16).

Segundo a SEE/MG, a partir de 1999, foi preciso suspender o processo de municipalização no ensino fundamental, reavaliando a política e definindo novos critérios de parceria entre o Estado e os Municípios, sob a justificativa de que era necessário “preservar o patrimônio público, promover o melhor aproveitamento do pessoal do magistério e resguardar as condições necessárias à manutenção da qualidade do ensino” (Minas Gerais, 1999, p.16).

É importante ressaltar que, a partir de 1999, houve uma redução dos convênios de municipalização no Estado tendo em vista as implicações decorrentes desse processo e também pela tentativa do governo Itamar Franco de tentar frear os

processos de municipalização. Segundo os documentos da SEE/MG, em 1999 houve pouca adesão de Municípios à municipalização, considerando a nova política imprimida pelo governo estadual, além da acomodação do processo.

Em relação à Educação Infantil, o Estado havia reduzido drasticamente sua participação. Pretendia-se corrigir essa situação, a médio prazo, mediante a alocação de recursos, de pessoal especializado e da parceria com os Municípios. Quanto ao ensino fundamental, houve diminuição dos programas de aceleração de aprendizagem mediante discussão do problema e busca de alternativas para os projetos em andamento.

No âmbito do ensino médio, sobretudo, a pressão do mercado de trabalho e a expansão e os “Programas de Aceleração de Estudos” no ensino fundamental, adotados pelo governo anterior, levaram a uma forte expansão da demanda para esse nível. A SEE/MG havia herdado da gestão passada uma política de ensino médio itinerante nas zonas urbanas e rurais, deslocando os alunos para longe de suas comunidades e repassando para as Prefeituras Municipais muitos problemas referentes ao transporte de alunos.

Com base na Carta dos Educadores Mineiros e no diagnóstico avaliativo da situação educacional do Estado, foi elaborado por uma equipe da SEE/MG um Projeto de Educação para o Estado de Minas Gerais que teve a denominação de “Escola Sagarana”. A inspiração para a denominação de tal Projeto encontra-se na obra de Guimarães Rosa, sobretudo, por ela expressar a riqueza da cultura regional mineira. O significado da palavra Sagarana, escolhido por esse autor, para designar a sua primeira obra, encontra-se na união do radical SAGA – narrativa épica em prosa, ou história rica em acontecimentos marcantes ou heróicos – com o elemento RANA, que é de origem tupi e representa a idéia de “à maneira de”, “típico ou próprio de”. Guimarães Rosa sugere nesse hibridismo lingüístico que, nas histórias narradas por ele, o elemento local regionalista se associa a uma dimensão maior de interesse universal (MINAS GERAIS, 1999, p.32-33).

Na época, foram elaboradas pela SEE/MG várias publicações que compunham uma coleção denominada “Lições de Minas”. Nela, são encontradas as premissas substantivas da proposta para as políticas públicas para a educação em Minas. Na análise desses livros, percebe-se que a busca da identidade regional é enfatizada tendo, como aporte teórico, a filosofia de cunho humanista.

A Escola Sagarana se constituiu como uma política pública do Governo Itamar que tinha como lema “educação para a vida com dignidade e esperança”. Essa política se desdobrou em ações e projetos específicos que buscavam resgatar alguns valores que, segundo a SEE/MG, encontravam-se desfocados ou marginalizados no âmbito das escolas mineiras. Em síntese, procurava-se resgatar a idéia de uma escola mais humana, “menos mecânica”, “menos escola produto”, embasada em pressupostos éticos e que buscava a construção da cidadania e a inserção consciente na sociedade.

A relação da política educacional do Estado com os Municípios foi consubstanciada na proposta da Escola Sagarana que indicou o estabelecimento de uma cultura de colaboração como tarefa coletiva, envolvendo os dirigentes da educação no Estado (SEE/MG, SRE/MG e escolas) e os responsáveis pela educação municipal. O governo estadual, a partir de então, propôs a construção de um caminho que exigisse a “disposição do Estado e dos Municípios para realizarem a ruptura necessária com o autoritarismo e estabelecerem critérios democráticos e transparentes de convivência” (Minas Gerais, 1999, p. 43).

A partir de 1999 (Resolução Estadual nº. 76/99), os processos de municipalização do ensino fundamental no Estado só se efetivaram mediante aceitação dos Municípios, aprovação da comunidade interessada (participação de colegiados escolares) e verificação das condições objetivas existentes em cada localidade, que assegurassem o funcionamento com padrão de qualidade para o ensino, diferentemente da forma como vinham acontecendo as municipalizações. De acordo com a Proposta da Escola Sagarana, as Prefeituras Municipais, interessadas em municipalizar as escolas estaduais, tiveram que apresentar suas propostas à SEE/MG.

A SEE/MG definiu também que, nos processos de municipalização, não haveria destinação de professores da rede estadual para as escolas municipalizadas. Além disso, não seria permitida a coabitação (uma escola municipal e uma estadual no mesmo prédio). Os Municípios tinham ainda que garantir instalações adequadas para as turmas ou escolas municipalizadas.

O Secretário de Estado de Educação, Prof. Murílio Hingel, por diversas vezes criticou o processo de municipalização no Estado iniciado no Governo Azeredo. Segundo Hingel, “o processo foi feito sem critérios, deixando para atual administração vários impasses, e um deles é a situação dos professores estaduais excedentes” (Jornal

Minas Gerais, 11/04/2000, p. 3). A situação se agravou porque muitos professores da rede estadual de ensino ficaram em adjunção nas Prefeituras Municipais, e nem o Estado, nem o Município queriam se responsabilizar pelo pagamento de seus salários.

Considerando as discussões da comunidade educacional e a necessidade de do estabelecimento de diretrizes e critérios para o processo de municipalização de escolas estaduais, de modo a garantir sua viabilidade pedagógica e administrativa foi publicada a Resolução nº. 161, de 21 de novembro de 2000, da SEE/MG, que estabelecia diretrizes para a transferência de matrículas ou escolas da rede estadual de ensino para as administrações municipais.

Essa Resolução previa, no Art. 2º, que a municipalização das escolas de ensino fundamental da rede estadual obedeceria a exigências, tais como:

(...)

- I – comprovar cumprimento do que dispõe o Art. 212 da Constituição Federal;
- II – apresentar Lei Municipal autorizativa da transferência da escola estadual para a rede municipal de ensino, aprovada pela Câmara Municipal;
- III – comprovar mediante Plano Municipal de Educação, a necessidade de ampliação da sua capacidade de atendimento escolar no ensino fundamental;
- IV – apresentar relatório do Conselho Municipal do FUNDEF, relativo às aplicações de recursos no ensino fundamental nos anos 1999 e 2000;
- V – apresentar Projeto Administrativo-Pedagógico que contemple a municipalização proposta, assegurando continuidade e qualidade das ações educativas em desenvolvimento na escola;
- VI – demonstrar a existência de quadro de pessoal do magistério municipal com servidores habilitados e em número suficiente para atuação nas turmas da escola a ser municipalizada;
- VII – possuir rede física escolar capaz de absorver a demanda de alunos;
- VIII – possuir Conselho Municipal de Educação legalmente constituído (Jornal Minas Gerais, 22/11/2000, p. 7).

Além disso, as novas municipalizações estavam condicionadas ainda às discussões e aos acordos que envolviam a cessão de patrimônio – bens móveis e imóveis – do Estado, cessão de pessoal do Estado, mediante adjunção ou disposição, oferecimento de transporte escolar pela SEE/MG e ao término da coabitação de escolas das redes estadual e municipal em um mesmo prédio.

A Resolução nº. 161/2000, a SEE/MG criou novas regras para a municipalização do ensino fundamental. Houve diminuição significativa nas municipalizações do ensino em todo o Estado (Tabela nº. 29) considerando os novos critérios para a transferência de escolas e turmas aos Municípios. As mudanças tinham o objetivo de garantir a qualidade do ensino sob a justificativa de que o grande número de

municipalizações realizadas no governo anterior, feitas em sua maioria com interesses políticos e sem planejamento, foi um dos motivos que incentivaram a SEE/MG a criar requisitos para a municipalização do Ensino Fundamental.

Dentro da proposta de discussões de temas e problemas educacionais que permearam a gestão do Governador Itamar Franco, foi realizada a segunda edição do Fórum Mineiro de Educação, durante o período de junho a outubro de 2001, em Belo Horizonte. Segundo a SEE/MG, esse Fórum era “um espaço para discussão e análise, (...) um espaço para debates com os segmentos especializados da sociedade” (Minas Gerais, 09/06/2001, p. 9).

Ainda segundo a SEE/MG, o II Fórum Mineiro de Educação propunha colher subsídios, propostas e sugestões da sociedade civil, para “elaborar um projeto de Lei Orgânica da Educação de Minas para construção de um Sistema Mineiro de Educação identificando com os ideais mineiros”. Desta forma, o Fórum ampliou, não só as discussões em torno do tema, como também as suas áreas de atuação, indo buscar especialistas para discutir com os mineiros assuntos relacionados à educação. A proposta era de se criar uma LDB mineira. Segundo o Secretário de Estado de Educação, com os encontros regionais será possível,

debater propostas e definir os contornos da Lei Estadual de Diretrizes e Bases, visando implantar o Sistema Mineiro de Educação e elaborar o nosso Plano Decenal de Educação. O desafio é bem grande, reconhecemos, mas a cooperação dos professores, superintendentes de ensino, técnicos da Secretaria e dos especialistas municipais tem sido tão grande e proveitosa, que nos anima a prosseguir e, temos certeza, vamos obter sucesso. Além disso, a orientação do Governador Itamar Franco tem sido a de que não poderemos esmorecer no objetivo de fazer essa verdadeira revolução da Educação em Minas, qual seja a de dotar o Estado de um sistema educacional moderno, eficiente, igualitário e adaptado às nossas necessidades (Jornal Minas Gerais, 31/08/2001, p. 6).

Os encontros regionais aconteceram no período de junho a outubro e, como na primeira edição do Fórum, em oito cidades mineiras. Neles se discutiram temas específicos.<sup>59</sup> Em todos esses encontros foram recolhidos projetos, sugestões e proposições de lei que chegaram ao plenário do II Fórum.

---

<sup>59</sup> Os Fóruns regionais foram, assim, distribuídos: Juiz de Fora (Tema: “O Sistema Mineiro de Educação e os Processos de Avaliação”); Varginha (Tema: “Projeto Político Pedagógico do Sistema e da Escola”); Governador Valadares (Tema: “Igualdade de Oportunidades Educacionais”); São João Del Rei (Tema: “Valorização dos Profissionais da Educação”); Sete Lagoas (Tema: “Financiamento da Educação”); Uberlândia (Tema: “A Organização do Sistema Mineiro de Educação”); Diamantina (Tema: “Relação Escola-Família-Comunidade”); Belo Horizonte (Tema: “Gestão da Escola no Sistema Mineiro de Educação”) (Jornal Minas Gerais, 06/10/2001, p. 6);

Muito embora tenha ficado acordado entre os participantes que o Fórum Mineiro de Educação seria uma instância política permanente, de caráter consultivo, ele foi realizado somente durante a gestão de Murílio Hingel, sendo paralisado pelo governo subsequente.

Dentre as propostas apresentadas neste Fórum, destacamos a que diz respeito à educação infantil em que se propunha integrá-la “à política educacional do Estado de Minas Gerais em regime de colaboração com os Municípios” (Jornal Minas Gerais, 26/06/2001, p. 3). Nesse sentido, foram discutidas a educação infantil e seus impactos na política social dos Municípios e a cooperação entre União, Estados e Municípios para o financiamento desse nível de ensino.

Em 2000, a matrícula efetiva total na educação infantil do Estado de Minas era de 526.602 alunos, destes, a rede municipal detinha 353.285 alunos, enquanto que a rede estadual somente 12.238 alunos. Devido à municipalização houve uma inversão de atendimento das duas redes de ensino. Entretanto, com os compromissos firmados com os educadores mineiros, o Secretário de Estado de Educação mostrou-se preocupado com esse nível de ensino, levando à publicação da Resolução nº 443, de 29 de maio de 2001, que dispunha sobre a Educação Infantil no Sistema Estadual de Ensino. Já no Art. 1º indicava que a educação infantil constituía “dever do Estado e dos Municípios” para com o seu oferecimento. Previa ainda, no Art. 18, que caberia a SEE/MG, “em regime de colaboração com os Municípios”, o acompanhamento e a avaliação das instituições de educação infantil integradas ao sistema estadual de ensino, na perspectiva da qualidade do processo educacional.

A gestão do Governador Itamar Franco termina em dezembro de 2002 e diferentemente do governo anterior, reduz os processos de municipalização do ensino. Notamos que a SEE/MG rompeu com a estratégia de expansão do processo de municipalização revendo os convênios e publicando as Resoluções nº. 76/99 e nº.161/00, com base nas discussões do I Fórum Mineiro de Educação e no documento da Carta dos Educadores Mineiros. Essas legislações e esses documentos foram bastante exigentes e restritivos quanto à adesão dos Municípios à municipalização. Houve, portanto, a partir de 2001, uma tentativa de desaceleração do processo de municipalização com a retomada do atendimento dos alunos do ensino fundamental pelo Estado de Minas. Segundo Santos (2002),

no exercício de 2001, observou-se o processo inverso ao de 1998 quando desta vez alguns Municípios estadualizaram matrículas do ensino fundamental em Minas Gerais. Em 2001 foram estadualizadas, através de convênios que objetivavam a retomada de atendimento por parte do Estado, 12.406 matrículas do ensino fundamental. Esse processo foi decorrente da vontade do Estado em ter de volta suas matrículas devido ao número de servidores excedentes e os Municípios sem condições de assumirem as matrículas, pois as adjunções e/ou disposições de servidores que ocorreram em 1998 com ônus para o Estado passaram a ser ônus dos Municípios, o que inviabilizou alguns processos de municipalização. Esse fato ocorreu com 60 Municípios mineiros dentre eles: Água Comprida, Aguanil, Bambuí, Carmo do Paranaíba, Caxambu, Divinópolis, Fama, Itaúna, Lagoa Dourada, Matozinhos, Pará de Minas, Rio Casca, Santos Dumont, Três Marias, Ubá, Vazante, etc (SANTOS, 2002, p. 36).

As medidas de estadualização das matrículas do ensino fundamental em Minas Gerais não tiveram a adesão da maioria dos Municípios, apesar das iniciativas do governo estadual na retomada dos prédios, das matrículas e da suspensão das adjunções dos professores das séries iniciais junto às Prefeituras Municipais que provocou desconforto e manifestações por parte de educadores e dos sindicatos.<sup>60</sup> Ao que parece, antes os Municípios tinham receio de aderir à municipalização, mas após os convênios e o incentivo da legislação federal, por meio do FUNDEF, não quiseram abrir mão de permanecerem com as escolas sob sua responsabilidade.

Esses problemas foram amenizados com o novo governo, Aécio Neves (2003-2005), que imprimiu um cunho conciliatório entre as relações do Estado com os Municípios permitindo novas municipalizações e adjunções dos profissionais da educação na rede municipal. Além disso, durante este governo há a criação do ensino fundamental de 9 anos o que, de certa forma, aumentou o atendimento das matrículas da rede estadual de ensino e ainda possibilitou o reaproveitamento dos professores que estavam sem função, considerando a diminuição da demanda para as séries iniciais do ensino fundamental, quando ocorreram as municipalizações no Estado.

As Tabelas nº.s 30, 33 e 36 apresentam a evolução das matrículas da Educação Pré-escolar, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Estado de Minas Gerais nas redes de ensino estadual, municipal e particular, no período de 1999 a 2002.

---

<sup>60</sup> Essa medida vedava a cessão de professores para atuar nas escolas municipalizadas. Representou ainda um grande entrave para os Municípios, tendo em vista a precariedade dos quadros de pessoal das redes de ensino municipais que contavam com as adjunções para assumir as responsabilidades relativas ao ensino fundamental.



Partindo do resultado geral, apresentado nas tabelas n.ºs 30 e 33, que se refere aos dados da matrícula efetiva dos alunos da educação pré-escolar e ensino fundamental, observa-se um crescimento significativo dessas matrículas na rede municipal de ensino em virtude do processo de municipalização no Estado. De um modo geral a rede estadual mostra uma progressão na matrícula efetiva, porém, em menor proporção que a rede municipal.

**Tabela n.º 32 - Matrícula Efetiva da Educação Pré-Escolar – Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	Total	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1999	502.906	171	0,03	11.698	2,32	341.831	67,99	149.206	29,66
2000	526.602	218	0,04	12.238	2,32	353.285	67,10	160.861	30,54
2001	489.251	225	0,04	16.817	3,43	347.241	70,99	124.968	25,54
2002	501.065	218	0,04	33.050	6,59	339.699	67,81	128.098	25,56

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Os dados da Tabela n.º 32 indicam que, a partir de 1999 até 2002, há um crescimento nas matrículas da educação pré-escolar por parte das redes estadual (182,52%) e federal (27,48%). A política de revitalização e de investimento nesse ensino foi muito incentivada pela SEE/MG, através da implantação da “Escola Sagarana”, no entanto, a maioria das matrículas ainda encontrava-se na rede municipal que teve um decréscimo de 0,62%. O ensino particular teve diminuição de 14,14% nas matrículas no período.

**Tabela n.º 33 – Número de Estabelecimentos de Pré-Escolar Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		N.º estabelecimentos	%	N.º estabelecimentos	%	N.º estabelecimentos	%	N.º estabelecimentos	%
1999	6.220	1	0,01	34	0,54	4.175	67,14	2.010	32,31
2000	6.311	1	0,01	40	0,63	4.069	64,47	2.202	34,89
2001	6.697	1	0,01	75	1,11	4.148	61,96	2.473	36,92
2002	6.886	1	0,01	331	4,80	4.020	58,40	2.534	36,79

Fonte: Elaborada a partir de dados do INEP/MEC

Nota-se que o governo estadual aumentou em 873,52% o número de estabelecimentos de pré-escolar em Minas Gerais no período de 2000 a 2002, e um pequeno decréscimo por parte dos Municípios, cerca de 3,71%, conforme os dados da Tabela nº. 33. A rede federal se manteve com o mesmo número de estabelecimentos, enquanto a rede particular aumentou em 26,06%.

O aumento do número de estabelecimentos de pré-escolar da rede estadual talvez possa ser explicado pela política da SEE/MG de retomada de investimentos a esse nível de ensino, além da desaceleração do processo de municipalização provocado pelas políticas educacionais adotadas pelo governo do Estado.

**Tabela nº. 34 – Número de Turmas de Educação Pré-Escolar  
Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%
1999	18.198	7	0,03	383	2,10	11.652	64,05	6.156	33,82
2000	20.681	9	0,04	413	1,99	13.233	64,00	7.026	33,97
2001	22.963	9	0,03	596	2,59	14.276	62,19	8.082	35,19
2002	23.863	10	0,04	1.246	5,22	14.395	60,33	8.212	34,41

Fonte: Elaborada a partir de dados do MEC/INEP/SEEC

No período de 1999 a 2002, aumentou o número de turmas de educação pré-escolar atendidas por todas as redes de ensino. O percentual de aumento foi maior na rede estadual com 225,32%, seguida pela rede federal, 42,85%, depois pela rede particular 33,39% e por último a rede municipal, com 23,54%, de acordo com a Tabela nº.34. Em relação a este nível de ensino, no período estudado, é de se destacar o crescimento, tanto no número de matrículas quanto de estabelecimentos de ensino, na rede estadual (Tabelas nº.s 32 e 33).

**Tabela nº. 35 - Matrícula Efetiva do Ensino Fundamental – Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1999	3.773.247	3.108	0,08	2.062.693	54,68	1.505.666	39,90	201.780	5,34
2000	3.630.524	3.138	0,08	1.916.245	52,80	1.507.484	41,52	203.657	5,60
2001	3.531.337	3.086	0,08	1.822.179	51,62	1.492.677	42,26	213.405	6,04
2002	3.520.975	2.978	0,08	1.810.226	51,43	1.487.744	42,25	220.027	6,24

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

As matrículas do ensino fundamental demonstradas pela Tabela nº.35 encontram-se em sua maioria ainda estadualizadas, muito embora houvesse grande crescimento da rede municipal no atendimento das séries iniciais desse ensino. Nota-se, no período em análise, que apenas a rede particular de ensino aumentou o oferecimento que foi em torno de 9,04%. As demais redes de ensino tiveram diminuição de matrícula efetiva. Dessa forma, a rede estadual teve um decréscimo de 12,23% e as redes federal e municipal tiveram 4,18% e 1,19%, respectivamente, no percentual do período. A pequena redução das matrículas do ensino fundamental da rede municipal demonstra que houve certa acomodação do processo de municipalização. É de se ressaltar a diminuição no número total de matrículas nesse nível de ensino, fato observado a partir de 1999; esse fato, além de outros possíveis motivos, pode ser explicado pelo atendimento à imensa maioria de alunos em idade escolar, às medidas tendentes a diminuir a reprovação bem como regularizar o fluxo e à diminuição do crescimento populacional.

**Tabela nº. 36 – Número de Estabelecimentos de Ensino Fundamental Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1999	14.306	5	0,03	3.619	25,29	9.713	67,91	969	6,77
2000	14.154	5	0,03	3.594	25,39	9.489	67,05	1.066	7,53
2001	13.735	5	0,03	3.610	26,28	8.969	65,31	1.151	8,38
2002	13.381	5	0,03	3.612	26,99	8.562	64,00	1.202	8,98

Fonte: Elaborada a partir de dados do INEP/MEC/ SEEC

Pela Tabela nº.36, no período de 1999 a 2002, a maior concentração de estabelecimentos de ensino fundamental encontrava-se vinculada à rede pública de ensino. A rede federal manteve o número de escolas; já as redes estadual e municipal diminuíram escolas em 0,19% e 11,85%, respectivamente e o ensino privado aumentou em 24,04%.

O número de escolas pertencentes à rede estadual vem sofrendo decréscimo e acentuando-se a partir de 1998, em decorrência do FUNDEF e da Lei Estadual nº. 12.768/98 bem como pela diminuição no número total de alunos neste nível de ensino, conforme já destacado. Com os convênios firmados de transferências de responsabilidades, de prédios e de matrículas entre o Estado e os Municípios, era de se esperar um aumento no número de escolas municipais para atender a nova demanda. Contudo, a partir de 1999, a política do governo estadual foi de rever os convênios de municipalização e também retomar para o Estado os prédios que estavam emprestados para a rede municipal, por isso verificamos diminuição do número de estabelecimentos de ensino fundamental na rede municipal.

A Tabela a seguir pode explicar como ficaram as turmas de ensino fundamental regular no Estado de Minas Gerais.

**Tabela nº. 37 – Número de Turmas de Ensino Fundamental - Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%	Nº. Turmas	%
1999	128.312	106	0,08	61.186	47,69	58.845	45,86	8.175	6,37
2000	126.334	106	0,08	57.114	45,20	60.526	47,93	8.588	6,79
2001	124.254	106	0,08	55.351	44,54	59.618	48,00	9.179	7,38
2002	125.525	103	0,08	55.758	44,41	60.022	47,83	9.644	7,68

Fonte: Elaborada a partir de dados do MEC/INEP/SEEC

A rede municipal de ensino teve um aumento médio de 2% do percentual de turmas de ensino fundamental nos períodos expressos na Tabela nº.37. Em decorrência da municipalização do ensino, os Municípios, de um modo geral, absorveram grande parte das matrículas da rede estadual aumentando quantitativamente suas matrículas e

conseqüentemente as turmas de ensino fundamental sem, contudo, ampliarem suas redes físicas para atendimento à nova demanda. Portanto, os Municípios tiveram um grande crescimento nas matrículas, forçando o aumento do número de turmas de ensino fundamental. No governo Itamar houve revisão dos processos de municipalização e em alguns casos até a suspensão da coabitação, o que levou os Municípios a aumentarem suas turmas de ensino fundamental.

Ainda de acordo com a Tabela nº.37, verificamos a diminuição de turmas nas redes federal (-2,83%) e estadual (-8,87%) e aumento na rede particular em 17,96%.

Em relação ao ensino médio no Estado de Minas Gerais, considera-se que vem consolidando a tendência da década passada, ou seja, de maior atendimento por parte da rede pública, principalmente pela rede estadual de ensino.

**Tabela nº. 38 - Matrícula Efetiva do Ensino Médio – Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	Total	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%	Matrícula	%
1999	903.705	14.728	1,63	738.321	81,70	39.300	4,35	111.356	12,32
2000	993.009	13.426	1,35	843.018	84,01	30.817	3,10	105.748	11,54
2001	957.064	8.342	0,90	819.190	85,57	27.556	2,88	101.976	10,65
2002	914.503	9.851	1,07	776.619	84,94	27.447	3,00	100.586	10,99

Fonte: Elaborada a partir de dados da SEE-MG/SMI/DPRO

Entre 1999 a 2002, os dados da Tabela nº. 38 demonstram que somente a rede estadual aumentou as matrículas do ensino médio de 5,18% no período. O atendimento prioritário do ensino médio passou a ser da competência do Estado, atendendo ao disposto nas Constituições Federal de 1988 e Estadual de 1989 e na LDB. O percentual de decréscimo nas matrículas do ensino médio das outras redes ficou da seguinte forma: federal -33,11%, municipal -30,16% e particular -9,67%.

**Tabela nº. 39 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio – Minas Gerais (1999-2002)**

ANO	TOTAL	REDE DE ENSINO							
		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
		Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%	Nº. estabelecimentos	%
1999	2.000	25	1,25	1.292	64,6	150	7,5	533	26,55
2000	2.137	25	1,17	1.444	67,58	113	5,28	555	25,97
2001	2.137	20	0,93	1.507	71,47	74	3,46	516	24,14
2002	2.199	23	1,04	1.531	69,63	73	3,32	572	26,01

Fonte: Elaborada a partir de dados do INEP/MEC/ SEEC

O que aconteceu com o número de estabelecimentos de ensino médio no período de 1999 a 2002 reflete a mesma tendência das matrículas desse nível de ensino, ou seja, um aumento de 18,49% do número de escolas estaduais e diminuição de 51,33% de escolas municipais. Os dados da Tabela nº.39 mostram que em 1999 a rede estadual possuía 1.292 escolas de ensino médio regular e em 2002 passou a possuir 1.531 escolas. Portanto, nesse período foram criadas mais 239 escolas estaduais para atender o ensino médio em todo o Estado. A rede particular também aumentou o número de estabelecimentos de ensino médio em 7,31%, enquanto a rede federal diminuiu em 8% no mesmo período.

Durante o Governo de Itamar Franco, 1999 a 2002, observamos que houve aumento da matrícula efetiva de educação pré-escolar. Em relação ao ensino fundamental o Estado continuou atendendo a maioria dos alunos apesar da municipalização. Já o ensino médio manteve a tendência de maior concentração das matrículas na rede estadual. Embora nesse governo tivesse havido uma desaceleração da municipalização do ensino, não houve mudanças significativas quanto ao atendimento à demanda de alunos nos Municípios, pois esse processo já havia sido consolidado na gestão governo anterior, tendo por base a legislação federal e estadual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A orientação de políticas públicas de educação para interesses populares é uma via importante para a valorização dos espaços municipais, quase sempre fadados a integrarem-se a políticas homogeneizadoras, aqui incluídas as influências também praticadas por organismos internacionais, que em muito desconsideram a própria heterogeneidade dos países bem como as características das diversas regiões.

Afora o viés centralizador, portanto limitador da participação da sociedade, situações esparsas na tentativa de valorizar o envolvimento popular nas decisões sobre o ensino são iniciativas presentes no cenário brasileiro.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 modificou profundamente a posição dos Municípios, elevando-os à categoria de entes federados, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas.

No entendimento da formação política do Estado brasileiro, foram caracterizados, neste estudo, a evolução do Município numa perspectiva histórica e a questão do regime de colaboração entre os entes federados nas bases do federalismo cooperativo. Essa discussão entre as diferentes esferas de poder público, além de ser uma questão emergente, também o é em aberto, pois além de se discutir sobre as práticas do regime de colaboração, é preciso se discutir sobre qual regime de colaboração que vem sendo efetivamente construído no Brasil e qual, alternativo a este, se pretende.

Os elementos contidos nesta tese evidenciaram os processos de centralização e descentralização e desconcentração do ensino que contribuíram para as ações das políticas públicas dos governos no Estado de Minas Gerais, os quais devem ser entendidos como partes do cenário decorrente da conjuntura educacional brasileira.

Esse estudo indica que a formação política do Estado brasileiro recente é resultado do arranjo político consolidado na República no século XX. O federalismo brasileiro é a representação do acordo das elites oligárquicas que fundaram um pacto de convivência entre as regiões. O caráter do poder político centralizado e autoritário, a

partir de um forte controle político-clientelista, vem impedindo o avanço da participação da sociedade na consolidação de um regime verdadeiramente democrático.

O estudo propiciou uma reflexão sobre as políticas de descentralização e/ou desconcentração do ensino e ações desenvolvidas no Estado de Minas Gerais em que tais processos estavam presentes muito antes da efetivação da municipalização do ensino, em forma de lei, no ano de 1998. A intenção de analisar tais processos, ocorridos desde o período colonial, possibilitou identificar os marcos específicos dessas políticas públicas.

No caso de Minas Gerais, a desconcentração do ensino iniciou-se com a primeira Lei Provincial que organizou a instrução elementar pública, Lei nº. 13/1835, e determinou que as escolas de primeiras letras ficassem em arraiais ou povoações e as escolas secundárias nas cidades ou vilas e criando os *Círculos Literários*, que tinham o objetivo de desconcentrar a administração do ensino e propiciar maior controle do governo sobre o desenvolvimento da educação.

No início da República, a estrutura dos *Círculos Literários* foi desfeita. Os Municípios foram fortalecidos pela Constituição Estadual de Minas Gerais de 1891, que manteve a descentralização advinda do Ato Adicional de 1834 e a ampliou no texto legal, por meio da exigência de um orçamento anual para a instrução primária e profissional. Todavia, o governo municipal adotou práticas centralizadoras e clientelistas dando poder aos “coronéis”, no controle da expansão do ensino.

Durante a Primeira República, foi importante a Reforma Estadual de Afonso Pena, de 1892, a qual apresentava tendência descentralizadora ao criar jurisdições regionais para cuidarem do ensino no Estado, através dos Conselhos Municipais e Distritais. Mas, a ação do governo era centralizadora ao imprimir a fiscalização à organização e funcionamento das escolas através dos Inspectores Municipais. Posteriormente, o Decreto Estadual nº.1.947/1906 estabeleceu *Circunscrições* que funcionavam da mesma forma que os antigos *Círculos Literários* e determinou que o governo estadual cuidasse das escolas localizadas na zona urbana e o governo municipal deveria responsabilizar-se pelo ensino rural.

Diferentemente do Brasil, o Estado Minas Gerais contou com seis Constituições Estaduais (1891, 1935, 1947, 1967, Emenda Constitucional de 1970 e



1989). A primeira Constituição Republicana de 1891, previa no Art. 68 que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Entretanto, a Constituição Estadual de 1891 apesar de não ter fixado mínimos orçamentários para educação, previu que deveria haver orçamento anual para a instrução primária e profissional.

A Constituição Federal de 1934 previa que a União e os Municípios deveriam destinar 10% de recursos na educação e os Estados e o Distrito Federal 20%. As Constituições Estaduais do Estado de Minas Gerais de 1935 e 1945 previam a aplicação de 10% de recursos na educação, apenas por parte dos Municípios não fazendo menção ao Estado. Já a Carta Federal de 1946 previa que anualmente, a União aplicaria nunca menos de 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição Estadual Mineira de 1947 trouxe a possibilidade do regime de colaboração entre o Estado e os Municípios, modificando o quadro educacional da época e seguiu da Carta Federal a orientação de aplicação de recursos proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 não dispuseram sobre destinação orçamentária para educação. A Constituição Estadual de 1967 não indicou a dotação orçamentária para aplicação de recursos no ensino, mas a Emenda Constitucional de 1970 do Estado de Minas Gerais previu no Art. 196 a aplicação de 20% de sua receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino por parte do governo estadual.

No período autoritário militar, o governo estadual implementou o I e o II PMDES que propunham a integração do Estado com os Municípios visando, mais uma vez, à responsabilização do ensino rural por parte dos Municípios. Em seguida vieram os Programas e Projetos especiais (PROMUNICÍPIO, PIPMO, PRONASEC, PRODASEC, PRODEMATA) que tinham o objetivo de prestar assistência técnica aos Órgãos Municipais de Educação para que esses organizassem seus sistemas de ensino fortalecendo a municipalização. Acentuaram-se as relações intergovernamentais, entre os Municípios, o governo estadual e a União. As fortes presenças dos governos federal e estadual foram sentidas, pois objetivavam disciplinar, orientar e até mesmo regular as

funções públicas municipais. Foi considerável o volume de recursos financeiros da esfera federal colocados à disposição desses programas.

A parceria entre o Estado e os Municípios se concretizou também com a Resolução estadual nº. 2.133/76, que apontava as regras para as extensões de séries. Todavia, o jogo político-clientelista que se fazia, diferentemente das regras estabelecidas, era o determinante para a distribuição dessas extensões.

A partir de 1983, na gestão de Tancredo Neves e Hélio Garcia, com o desenvolvimento do I Congresso Mineiro de Educação e do Plano Mineiro 1984/1987, houve o encaminhamento de propostas para a definição das políticas educacionais, em colaboração com as esferas federal, estadual e municipal, visando ao compromisso dos Municípios com o meio rural. Registramos também a criação e o fortalecimento das Comissões Municipais e Regionais de Educação. Nas estratégias de ação, procurou-se estimular a desconcentração através de mais autonomia para os órgãos regionais.

No final dos anos 1980, o governo federal continuou desenvolvendo ações e programas junto aos Municípios, por meio de convênios, algumas vezes conjuntamente com o Estado de Minas Gerais, mas outras vezes diretamente com o Município, numa ação União-Estado-Município e outras vezes, União-Município. Essa estratégia tinha dois objetivos, reforçava o discurso municipalista e buscava uma relação direta do governo federal com o Município não passando pela instância da SEE/MG e atrelando a esta última projetos específicos, sem uma política de conjunto. Além disso, deixava a SEE/MG com forte dependência dos repasses federais para alimentar grupos que cuidavam dos diferentes programas. Na verdade, foi um esforço sistemático para fortalecer as bases políticas de sustentação do governo federal junto ao governo municipal.

Durante o governo de Newton Cardoso (1987-1990), houve a centralização do ensino sendo implantado um programa de modernização e racionalização administrativa que continha o Programa de Municipalização - PEME. Tal programa, por ter sido instituído por força de um decreto, sem discussão com a base de sustentação política e a comunidade educacional, não surtiu os efeitos esperados, causando instabilidade no setor educacional, muitas dúvidas e desconfiança quanto ao processo de municipalização. Embora tenha sido esse governo centralizado, houve a tentativa sem êxito, de municipalizar o ensino no Estado de Minas Gerais.

Na segunda gestão do Governador Hélio Garcia (1991-1995), percebemos que houve políticas direcionadas para a municipalização do ensino através do Projeto Qualidade na Educação (ProQualidade), também assumido pelo governo subsequente de Eduardo Azeredo (1995-1998) que instituiu a municipalização em todo o Estado de Minas. A partir daí, inicia-se o movimento de adesão dos Municípios ao processo de municipalização tendo em vista a Emenda Constitucional nº.14/96 que instituiu o FUNDEF. Da análise que fizemos nos documentos e considerando o cenário político que caracterizou esse período, podemos concluir que os Municípios foram induzidos a aderirem ao convênio de municipalização com o Estado. Constatamos, de um modo geral, que a adesão aos convênios se deu muito mais por força da legislação federal e pela fragilidade política e financeira dos Municípios, do que pela luta e necessidade de autonomia. Ao final desse processo, evidencia-se que a situação educacional do Estado tornou-se muito peculiar, pois gerou problemas estruturais com relação à situação funcional dos professores, precariedade e até mesmo falta de prédios escolares, problemas financeiros, entre outros.

Identificamos que os convênios de municipalização não levaram em conta as peculiaridades dos Municípios. Além de firmados apressadamente, sem uma discussão coletiva, madura, representaram, em última instância, apenas um repasse burocrático de recursos que, na maioria das vezes, não foi cumprido rigorosamente, para que os Municípios ficassem responsáveis por atividades antes desempenhadas pelo governo estadual.

As insatisfações advindas da municipalização levaram à mudança nos rumos dessas políticas educacionais no Estado. Assim, no governo Itamar Franco (1999-2002) há uma tentativa de desacelerar o processo de municipalização, com o objetivo de verificar e analisar cada convênio firmado entre o Estado e os Municípios, exigindo critérios de qualidade para concretizar a municipalização.

Em relação ao movimento das matrículas em Minas Gerais nas décadas de 1970 e 1980, constatamos que a maioria dos alunos da educação pré-escolar e do ensino de 1º grau estava sob a responsabilidade do governo estadual. Contudo, no final da década de 1980, começa haver uma mudança nesse quadro. Há diminuição da oferta para a rede estadual e aumento da matrícula e do número de estabelecimentos de ensino na rede municipal.

A partir de 1990, em consequência da municipalização do ensino, ocorre uma inversão no atendimento do ensino pré-escolar, ou seja, a rede municipal passa a ser a maior responsável pelo atendimento desse ensino. No ensino fundamental, embora tivesse havido diminuição do atendimento por parte do Estado e um crescimento significativo da rede municipal, a rede estadual ainda continuou atendendo o maior número de matrículas. Ao final dos anos noventa, com a política de desaceleração da municipalização e a possibilidade da estadualização do ensino durante o governo Itamar Franco, houve pequena variação de aumento no atendimento a matrícula do pré-escolar e ensino fundamental na rede estadual, mas o quadro geral permaneceu o mesmo.

Essas variações na distribuição da matrícula no Estado de Minas Gerais ocorreram tendo em vista não só pelas questões das políticas públicas estaduais, mas, sobretudo, pelos preceitos da Constituição Federal de 1988, da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989, da Legislação que instituiu o FUNDEF e da LDB.

O ensino médio, até a década de 1970, teve maior atendimento por parte da iniciativa privada. A situação mudou a partir das décadas seguintes com o aumento significativo das matrículas na rede estadual. Essa tendência vai se consolidar até que o Estado passa a ter, a partir de 1986, maior número de alunos nesse nível de ensino.

Considerando o cenário sócio-político-econômico e educacional dos períodos analisados, os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração do ensino no contexto das legislações e das políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal, o levantamento do movimento das matrículas no quadro geral do Estado e ainda a caracterização dos principais programas e projetos, concluímos que o processo de municipalização do ensino de Minas Gerais, o qual se concretizou historicamente nos Municípios, manifestou-se também como um pacto político entre as elites dirigentes municipais e estaduais.

Sendo assim, a municipalização, feita às avessas, induzindo os Municípios a firmarem convênios, serviu como um mecanismo de consolidação dos interesses locais de grupos aliados, motivados pela manutenção de vantagens políticas provenientes do repasse do governo estadual. Nesse caso, não há como isentar o sentido estratégico da liderança municipal de enxergar na municipalização o seu fortalecimento político, a ela subordinando o valor do processo educativo.

Os Municípios mineiros, em seus sistemas educacionais ou em suas redes de ensino, vêm consolidando sua gestão na educação. O desafio que ora se apresenta às Prefeituras Municipais está em fortalecer as relações institucionais entre o poder público e a sociedade civil, objetivando a efetiva democratização da educação.

Quando então, discutimos os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração do ensino no Estado de Minas Gerais, a questão da organização do Estado e o federalismo esteve sempre como referência no desenvolvimento do tema proposto enquanto sistema político construído na República brasileira.

O que se apresenta como discussão, a partir do que foi desenvolvido e que não se esgota nesta tese, é o caráter do exercício pleno do poder, como tal processo vem se estabelecendo, como se institucionaliza, seja na composição do Estado ou em sua expressão concreta a partir do sistema federativo.

Seria importante ainda estabelecer um novo pacto federativo, a partir de uma reforma tributária que viabilizasse a intenção descentralizadora inspirada na Constituição Federal de 1988, no qual o Município estabelecesse parcerias com o Estado objetivando a promoção a melhoria da educação escolar.

Dessa forma, Estados e Municípios, no âmbito educacional, deveriam exercitar ações integradas, respeitando como princípio autonomias administrativas. A municipalização do ensino, enquanto movimento de descentralização, poderia ser estabelecida como política, na medida em que não representasse um mero repasse de encargos sobrecarregando o Município de responsabilidades. Tal municipalização deveria ser fruto de uma discussão do poder público federal, estadual e municipal juntamente com a sociedade civil, principalmente com os “atores” que estão envolvidos na concretização desse processo.

Entretanto, a interferência da instância estadual marcada pelo exercício centralizador, através da influência direta na forma de organizar e dinamizar as redes de ensino, vem consolidando a histórica posição de superioridade que tem ocupado o Estado em relação aos Municípios.

Reconhecemos que uma relação colaborativa entre Estados e Municípios ainda é algo incipiente em nosso país, embora haja um referencial legal que parece dar suporte. Essa relação tem se constituído num dos problemas mais presentes no âmbito dos sistemas ou redes municipais de ensino, pois a simples divisão dos encargos tem

mantido um caráter não colaborativo entre os governos, especialmente considerando o processo de consolidação dos sistemas de ensino, muito mais presente no âmbito estadual.

O processo de acumulação de responsabilidades por parte dos Municípios indica ser irreversível, por meio da instituição do FUNDEF e a partir de 2007 pelo FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional n 53/2006. Portanto, há que se buscar a superação dos processos de desresponsabilização dos governos estadual e municipal em relação aos níveis de ensino, alimentados sob o argumento de que são encargos deste ou daquele governo. Eis uma questão a ser assumida na esfera do regime de colaboração.

A municipalização do ensino não levou em consideração as diversidades regionais que o Estado de Minas Gerais apresenta, pois Municípios com realidades diferentes aderiram ao processo de municipalização que trouxe mudanças significativas na organização da educação mineira, isto é, instabilidade profissional dos professores que perderam a função, pela diminuição de atendimento da demanda pelo Estado no ensino fundamental, coabitação nos prédios estaduais e a política clientelista, da maioria dos Prefeitos Municipais, na distribuição de vagas e de cargos nos setores educacionais dos Municípios.

As questões de ordem curricular e de financiamento do ensino são fortemente influenciadas pela esfera federal. No âmbito administrativo, consideramos que há descentralização, uma vez que professores e funcionários são municipais. A esfera estadual mantém sua influência por intermédio dos convênios estabelecidos com os Municípios bem como pela tutela das Superintendências Regionais de Ensino - SRE em relação às questões da rede municipal de ensino. Autonomia maior têm os Municípios que criaram sistemas próprios de educação. Todavia, esses eram em número de 20 no ano de 2000, como aponta o estudo de Sarmiento (2005), número extremamente baixo se considerarmos que o Estado de Minas Gerais compreende 853 Municípios.

O regime de colaboração necessita envolver a esfera federal, a estadual e a municipal num todo integrado, com parcerias buscando atendimento de qualidade às escolas públicas. A importância do diálogo intergovernamental revela-se decisivo no planejamento das ações, na priorização e hierarquização de competências, na integração dos diferentes níveis de governo e na distribuição de recursos.

Assim sendo, podemos concluir que o processo de municipalização do ensino ocorrido no Estado de Minas Gerais teve movimentos de centralização, descentralização e desconcentração de acordo com os momentos históricos e os respectivos governos, traduzindo-se numa frustração que se assemelha ao federalismo brasileiro, ou seja, a expectativa de constituição de um regime cooperativo entre as instâncias governamentais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

AGUIAR, José Marcio. **Coletânea MAI da Legislação Federal do Ensino (1891-1996)**. Belo Horizonte (MG): Lâncer, 2004.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n.28, p. 88-108, jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n.51, p. 13-34, jan./jun. 2001.

ANDRADA, Antônio Carlos Dorgal de. **O Município na Federação Brasileira**. Belo Horizonte (MG): Rona Editora, 2003.

ARAÚJO. Gilda Cardoso de. **Município Federação e Educação: História das Instituições e das Idéias Políticas no Brasil**. São Paulo: Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2005.

ARELARO, Lizete Regina Gomes. **A (Ex)ensão do Ensino Básico no Brasil: O Averso de um Direito Democrático**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

\_\_\_\_\_. A Municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). **Municipalização do Ensino no Brasil: Algumas Leituras**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, Marta T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.14, n.40, Jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo. v. 11, n.31, p. 44-65, jun. 1996.

AZANHA, José Maria Pires. **Uma Idéia Sobre a Municipalização do Ensino**. Palestra na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE), agosto de 1990. <http://www.scielo.br>. Acessado em 22/10/2006.



AZEVEDO, Fernando de. **A Cultura Brasileira**. 3ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Waldemar de Almeida. **História de Minas**. Belo Horizonte: Comunicação, 1979.

BARROS, R. S. M. de (org). **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata (orgs). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio Sobre a Crise**. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 7 ed. Brasília: Editora UNB, v. 1, 1995.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria dos métodos**. Porto: Porto Editora, 1997.

BORDIGNON, Genuíno. A escola Cidadã: uma utopia municipalista. **Revista Educação Municipal**, Undime. n.4, maio 1989.

BOSCHI, Caio César. **Os Leigos e o Poder: Irmandades Leigas e Política Colonizadora em Minas Gerais**. São Paulo: Ática, 1986.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas: Papirus, 1997.

BRANDÃO, J. Bueno. **Mensagem ao Congresso Mineiro**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1911.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº14**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 4.024/61**, de 1961. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1961.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei nº. 5.692/71**, de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96**, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 248, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. MEC. INEP. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 1998. Disponível em : <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 28 jan. 2007.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Município como Sistema Político**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. 11ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Economia Brasileira: Uma introdução Crítica**. 9ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

BRITO, Vera Lúcia A. de. O Público, o Privado e as Políticas Educacionais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, M. R. T. **Política e Trabalho na Escola: Administração dos Sistemas Públicos de Educação Básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

CAMPANHOLE, Adriano. & CAMPANHOLE Hilton Lobo. **Todas as Constituições do Brasil**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1992.

CAMPOS, R. C. **Cenas da Educação Brasileira - Lutas Sociais e Desgoverno nos Anos 80 na Grande Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. **O Modelo Político Brasileiro**. 4ed. São Paulo: Difel, 1979.

CARONE, Edgard. **A República Velha**. 2ed. São Paulo: Difel, 1974.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. <<http://www.scielo.br>> Acessado em 25/09/2006.

CARVALHO, Marta de. **A Escola e a República**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CASARIN, Adair. A municipalização do ensino na visão dos Municípios. **Revista Contexto & Educação**. n. 25, Ijuí - RS: Editora Unijui, jan/mar, 1992.

CASASSANTA PEIXOTO, Ana Maria. **Educação no Brasil Anos Vinte**. São Paulo: Loyola, 1983.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: Fundamento e Crítica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo:FCC, n. 74, p.11-19 agosto, 1990.

\_\_\_\_\_. **Tarefas da Educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTRO, José Nilo de. **Morte ou Ressurreição dos Municípios?** Rio de Janeiro: Forense, 1985.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CATANI, Afrânio Mendes. & OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Orgs.). **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CHAGAS, Valnir. **Educação Brasileira: o ensino de 1º e 2º graus antes, agora e depois?** 3ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

CICIOLA, Maria Elizabete Fernandes. **O Plano Mineiro de Educação (1984/1987) e sua articulação com a prática desenvolvida nas escolas da zona rural em Lavras, Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1990.

CRETELLA JR., José. **Direito Administrativo Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

CUNHA, Célio. **Educação e Autoritarismo no Estado Novo**. São Paulo/Campinas: Cortez, Editora Autores Associados, 1981.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 8ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1985.

\_\_\_\_\_. **Educação, Estado de Democracia no Brasil**. 2ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e Educação Brasileira – Católicos e Liberais**. 3ed. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. A Educação e a 1ª Constituinte Republicana. In: FAVERO, O. (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DAVIES, Nicolas. Municipalização do ensino. Democratização ou Privatização. **Revista Contexto e Educação**. n.25, Ijuí- RS: Editora Unijui, Jan/mar. 1992.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e o Orçamento na Educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as Verbas da Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DEMARTINI, Zeila de Brito Fabri. O Coronelismo e a Educação na 1ª República. **Revista Educação e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano X, n.34, dez. 1989.

DIÉGUES JUNIOR, Manuel. **Regiões Culturais do Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais – INEP, 1960.

DINIZ, Clelio Campolina. **Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1981.

Documentos do IBAM. <http://www.ibam.org.br>

DOURADO, Luiz Fernandes & PARO, Vitor Henrique. (orgs). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado**: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. 5ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

EVANGELISTA, Olinda. **O Congresso Mineiro de Educação (1983-1984) e a articulação entre organização da sociedade civil e educação escolar**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1988.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. **Dos Pardieiros aos Palácios: cultura escolar e urbana em Belo Horizonte na Primeira República**. Passo Fundo, R.S.: Editora da Universidade de Passo Fundo, 2000.

\_\_\_\_\_. A Emergência da Seriação na Escola de Minas Gerais. **Revista Presença Pedagógica**. Belo Horizonte: Dimensão, v. 7, n.41, set/out, 2001.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Educação no Brasil anos 60: O Pacto do Silêncio**. 2ed. São Paulo: Loyola, 1988.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 3ed. São Paulo: Globo, 2001.

FÁVERO, Osmar. (org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823-1988**. Campinas: SP: Autores Associados, 1996.

GADOTTI, Moacir. Educação Municipal e Poder Popular. **Educação Municipal**. São Paulo: v.2, n.4, maio 1989.

\_\_\_\_\_. Sistema Municipal de Educação. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J.E. (org.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. (orgs.) **Município e Educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GENTILINI, João Augusto. **Modernização do Estado e Racionalização Administrativa do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais - 1987/1989**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1993.

GERMANO, José Wellington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar**. 3ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

GOUVEA, Maria Cristina Soares de. A Construção de um Projeto de Formação de Professores. As Escolas Normais Mineiras no período Imperial. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes., GONÇALVES, Irlen Antônio., LOPES, A. A. B. de M., XAVIER, M. do C. (org). **História da Educação em Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: FCH/FUMEC, 2002.

GUIMARÃES, José Luiz. **Desigualdades Regionais na Educação**. São Paulo: Unesp, 1995.

GUIMARÃES, José Luiz; PINTO, José Marcelino. Rezende. A demanda pela Educação Infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 12-105, 2001.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Jornal Tribuna de Minas – Juiz de Fora, 18/10/1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3 ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LAVILLE, Christian. Um diálogo entre o método e o objeto. Reflexões acerca da metodologia da pesquisa. **Linhas Críticas**. Brasília: UNB. v. 5, n.9, Jul/Dez. 1999.

LEROY, Noemia Maria Igenes Pereira. **O Gatopardismo na Educação** – Reformar para não mudar: O caso de Minas Gerais. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

LIMA, Danilo. **Educação, Igreja e Ideologia**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

LIMA, Licínio C. Reformar a Administração Escolar: A Recentralização por Controle Remoto e a Autonomia como Delegação Política. **Revista Portuguesa de Educação**. V.8, Portugal: IEP/Universidade do Minho, 1995.

\_\_\_\_\_. Administração Escolar em Portugal: Da Revolução, da Reforma e das Decisões Políticas Pós-Reformistas. In: CATANI, A. M. & OLIVEIRA, R. P. de. (orgs.). **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

LOBO, Tereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

LUCE, Maria Beatriz M. Municipalização do ensino. É preciso situar esta proposta. **Revista Contexto & Educação**. n. 25. Ijuí - RS: Editora Unijui, jan/mar, 1992.

MACHADO, M. A. de M. A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas. **Em Aberto**. Brasília, v. 19, n.75, p. 123-132. Jul. 2002.

MAIA, Eny Marisa. A municipalização do ensino em processo: a experiência do Estado de São Paulo. **Revista ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 10-16, 1990.

**Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)**. A Reconstrução Educacional no Brasil - Ao Povo e ao Governo. [www.pedagogiaemfoco.pro.br](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br). Acessado em 27/08/2006.

MATA-MACHADO, Bernardo. Poder Político em Minas Gerais: Estrutura e Formação. In: **Revista Análise & Conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 2, jan./abril, 1987.

\_\_\_\_\_. Neo-Coronelismo em Minas Gerais. In: **Revista de Estudos Políticos da UFMG**, Belo Horizonte: UFMG, ago./set, 1988.

MARTINS, Angela Maria. Uma Análise da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**. Campinas: Autores Associados, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.120, nov. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, Guiomar Namó. **Social Democracia e Educação**: teses para discussão. 2ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990.

MELLO, Diogo Lordello de. Panorama da Administração Municipal Brasileira. **Cadernos de Administração Pública**. n. 26. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

\_\_\_\_\_. A Moderna Administração Municipal. **Cadernos de Administração Pública**. n. 46. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

MINAS GERAIS. **Constituições do Estado de Minas Gerais 1891, 1935, 1947 e 1967 e suas Alterações**. Belo Horizonte, MG: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1989.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Resolução nº. 8.033**, de 31 de julho de 1997 – Estabelece normas para o Programa de cooperação educacional entre Estado e Município. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.678**, de 22 Jan. 1998. Regulamenta o artigo 197 da Constituição do Estado, o qual dispõe sobre descentralização do ensino, e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 29.164**, de 26 de dezembro de 1988. Modifica a redação de dispositivos do Decreto 27.452 de 16 de outubro de 1987, que dispõe sobre o Programa Estadual de Municipalização do Ensino – PEME, e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 27 dez. 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 29.508** de 16 de maio de 1989. Revoga os Decretos 27.452, de 16 de outubro de 1987, e nº. 29.164, de 26 de dezembro de 1988, que dispõe sobre o Programa Estadual de Municipalização do Ensino – PEME, e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 maio 1989.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 27.452**, de 16 de outubro de 1987. Dispõe sobre o Programa de Municipalização do Ensino – PEME, e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 out. 1987.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.634**, de 16 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a criação da SEAM. Minas Gerais, Belo Horizonte, 17 jan. 1992.

\_\_\_\_\_. **Assembléias Constituintes Mineiras e Representação Mineira nas Assembléias Nacionais Constituintes**. Belo Horizonte, MG: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1989a.

\_\_\_\_\_. **As Constituintes Mineiras de 1891, 1935 e 1947-** Uma Análise Histórica. Belo Horizonte, MG: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1989b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial. Jornal Minas Gerais - 1965-2005**. Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Programa de Cooperação Educacional entre Estado e Município**. Belo Horizonte, MG: SEE, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. Escola Sagarana: Educação para a Vida com Dignidade e Esperança. **Coleção Lições de Minas**. Belo Horizonte, MG: SEE, v.II, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 6ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

MIRANDA, Maria do Carmo Tavares. **Educação no Brasil: Esboço de Estudo Histórico**. 3ed. Recife: UFPE/Editora Universitária, 1978.

MOACYR, Primitivo. **A Instrução e as Províncias – 1830**. São Paulo: Nacional, 1936. v. 01, 03.

MOURA, A. P. **A força de Minas com Bueno Brandão**. [www.tratosculturais.com.br](http://www.tratosculturais.com.br). Acessado em 14/08/06.

MOURÃO, Paulo Krüger Corrêa. **O Ensino em Minas Gerais no tempo do Império**. Belo Horizonte, MG: Centro Regional de Pesquisas Educacionais, 1959.

\_\_\_\_\_. **O Ensino em Minas Gerais no Tempo da República (1889 – 1930)**. Belo Horizonte, MG: Centro Regional de Pesquisas Educacionais, 1962.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

NORONHA, Olinda Maria. **História da Educação: Sobre as Origens do Pensamento Utilitarista no Ensino Superior**. Campinas, São Paulo: Alínea, 1998.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Estado, Município e Educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo – 1983-1990**. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação de Campinas, UNICAMP, Campinas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Municipalização do Ensino Brasileiro**. In: Oliveira, Cleiton de. et all. **Municipalização o Ensino no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A pesquisa sobre a Municipalização do Ensino: Algumas Tendências**. OLIVEIRA, Dalila Andrade. & ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Algumas Observações sobre o Financiamento do Ensino**. MARTINS, Angela Maria.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões. **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, Anpae, 2004.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. **Municipalização e Gestão Municipal**. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Orgs.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae, Campinas: Autores Associados, 2001.



OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica e Reestruturação Capitalista: Gestão do Trabalho e da Pobreza**. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999b.

\_\_\_\_\_. Política Educacional nos anos 1990: Educação Básica e Empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes & PARO, Vitor Henrique (org). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001a.

\_\_\_\_\_. Mudanças na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. & ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.) **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001b.

\_\_\_\_\_. A Municipalização Cumpriu suas Promessas de Democratização da Gestão Educacional? Um Balanço crítico. In: **Revista Gestão em Ação**. Salvador, v.6, n.2, p. 99-106, 2003b.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação Popular e Educação de Adultos: Contribuição à História da Educação Brasileira**. São Paulo: Loyola, 1973.

PHILLIPS, B. S. **Pesquisa Social**. Rio de Janeiro: Agir, 1974.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na Legislação. In: **Paidéia**, nº. 1014, Ribeirão Preto: FFCLRP-USP, Fev/Ago. 1996.

PLANK, David. N. **Política Educacional no Brasil: Caminhos para a Salvação Pública**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 40 ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

\_\_\_\_\_. **História Econômica do Brasil**. 43 ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. **Formação da Estrutura de Dominação em Minas Gerais**. Belo Horizonte: PROEDE/UFMG, 1982.

RESENDE, Márcia Helena Siervi. **O Direito à Educação na Constituinte Mineira de 1988-1989**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 1997.

RODRIGUES, Neidson. **Por uma Nova Escola: o transitório e o permanente na educação**. 4 ed. São Paulo: Autores Associados, 1986.

ROCHA, Marlos Bessa. Mendes. da. **Educação Conformada: A Política Pública de Educação no Brasil – 1930/1945**. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF/INEP, 2000.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROMÃO, José Eustáquio. Municipalização do Ensino e Salário-Educação. *Revista Educação & Sociedade*. São Paulo: Cortez. Ano X. n. 30. ago. 1988.

\_\_\_\_\_. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.) **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. 3ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SÁ, Nicanor Palhares. **Política Educacional e Populismo no Brasil**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

SANTOS, M. C. dos. **A Vinculação de Recursos em Minas Gerais, a Partir de 1988 e sua Relação com o Atendimento a Universalização do Ensino e a Remuneração dos Profissionais do Magistério**. Monografia (Especialização) Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2002.

SARMENTO, Diva. Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. *Revista Educação e Sociedade*. Campinas: Cortez, v.26, n.93, set/dez, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: Estrutura e Sistema**. São Paulo: Saraiva, 1975.

\_\_\_\_\_. **Política e Educação no Brasil**. 2ed. São Paulo: Cortez, 1988.

SCHWARTZMAN, Simon. **Gustavo Capanema: Política, Educação e Cultura**. [www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br). Acessado em 04/09/2006.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena M. B.; COSTA, Vanda Maria R. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/FGV, 2000.

SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra. In: **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**: Ensaio sobre a Crise. São Paulo: Brasiliense, 1982.

SILVA, José Afonso da. (org.). **Curso de Direito Constitucional**. 15ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **Relações trabalho na escola pública**: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994). Tese (doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Escolha de Dirigentes Escolares em Minas Gerais**: Trajetória Histórica, Impasses e Perspectivas. [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br). Acessado em 02/09/2006

SOARES, José. **Experiências Brasileiras de Municipalização do Ensino de 1º grau** Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 1980.

TAJÚRI, N. **Sinopse de História da Educação no Brasil**. Mariana: Editora Dom Viçoso, 1973.

TAVARES, Maria da Conceição. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil**. 3ed. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia (IE), 1998.

\_\_\_\_\_. Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A Modernização Conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição.; FIORI, J. L. (Orgs). **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

TAVARES, Maria da Conceição; LESSA, Carlos. A Política Econômica em Questão: Uma Discussão Crítica e de Alternativas. In: TAVARES, M. da C. & DAVID, M. D. (orgs). **A Economia Política da Crise**: Problemas e Impases da Política Econômica Brasileira. 5ed. Rio de Janeiro: Vozes/Achiamé, 1984.

TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para a Educação na Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: v. XI, nº 29, jul-ago, 1947.

\_\_\_\_\_. A crise Educacional Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. XIX, 1953. Abril-junho, nº 50. p. 20-43

\_\_\_\_\_. **Educação é um Direito**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. **Educação não é Privilégio**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

\_\_\_\_\_. **Educação no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

TÔRRES, José Camilo de Oliveira. **História de Minas Gerais**. 3ed. Belo Horizonte: Lemi/INL/MEC, 1980, v. 2.

VEIGA, José Pedro Xavier da. **Ephemerides Mineira** (1664-1897). Belo Horizonte: v.1,1926.

VERGUEIRO, Laura. **Opulência e Miséria da Minas Gerais**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

VIEGAS, Karina. da Silveira. **Relações Intergovernamentais na Política Educacional: O Caso da Municipalização do Ensino Fundamental de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: Dissertação de Mestrado, Fundação João Pinheiro, 2003.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WIRTH, John. D. **O Fiel da Balança: Minas Gerais na Federação Brasileira 1889-1937**. Trad. Maira Carmelita. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.