

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

GILDA CARDOSO DE ARAUJO

**MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: HISTÓRIA DAS  
INSTITUIÇÕES E DAS IDÉIAS POLÍTICAS NO BRASIL**

SÃO PAULO  
2005

GILDA CARDOSO DE ARAUJO

**MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: HISTÓRIA DAS  
INSTITUIÇÕES E DAS IDÉIAS POLÍTICAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Educação, na área de concentração Estado, Sociedade e Educação.  
Orientador: Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira

São Paulo  
2005

**GILDA CARDOSO DE ARAUJO**

**MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: HISTÓRIA DAS  
INSTITUIÇÕES E DAS IDÉIAS POLÍTICAS NO BRASIL**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisição parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação na área concentração Estado, Sociedade e Educação.

Aprovada em 28 de junho de 2005

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira  
Universidade de São Paulo  
Orientador

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Prof. Dr. Celso de Rui Beisiegel  
Universidade de São Paulo

---

Profª Drª Lisete Regina Gomes Arelaro  
Universidade de São Paulo

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Cunha  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Aos meus pais, pessoas a quem sempre amei, mas que aprendi a conhecer e a re-conhecer há pouco tempo. Ambos me ensinaram, ao modo deles e muitas vezes sem querer, que "...é preciso ter força, é preciso ter raça e é preciso ter gana, sempre".

## **Agradecimentos**

À minha família querida, particularmente aos meus irmãos Renato e Alexandre e à minha cunhada Letícia, pelo apoio incondicional em absolutamente tudo o que foi preciso.

Às minhas amigas “na saúde, na doença, na alegria, na tristeza, na riqueza e na pobreza” Malú Ferreira da Silva e Magna Cristina Ferreira Fraga. Apoiaram-me nos momentos de crise, riram dos meus devaneios “semineuróticos” e foram co-autoras desse trabalho ao abrir mão, muitas vezes, das horas de lazer para digitar, fazer acertos e imprimir material, entre outras coisas.

Aos amigos Márcia Maria Rodrigues e Sandro Bastos de Sousa pela amizade duradoura e pelo incentivo permanente na difícil trajetória de elaboração da tese.

À minha mais antiga e fiel amiga Núbia Faria Spinassé por todo o carinho, atenção e troca nesses 18 anos de “irmandade”. À Girlene Gobete que chegou nas nossas vidas com o mesmo espírito de lealdade, de solidariedade e de fraternidade.

À amiga Maria do Carmo Paoliello, pela torcida e pelo auxílio sempre presentes, na troca de textos e de idéias. Não é difícil, com a Carminha, entender o significado de generosidade.

À Valdelaine Rosa Mendes, colega de doutorado com quem partilhei meses felizes de moradia em São Paulo e que, com sua amizade, tornou meus dias mais suaves durante o período de cumprimento dos créditos.

À amiga Patrícia Schwab, que se dispôs a gastar todo o seu tempo livre, colocando os meus papéis em ordem e, em conseqüência, ajudando a colocar a minha vida nos trilhos. Foi dela, geógrafa, que ganhei uma bússola que mantenho sempre perto do computador para “me orientar”.

À amiga Sabrina Moehlecke por ter permitido a “invasão” de sua privacidade ao me hospedar “compulsoriamente” em sua casa durante todo o período do trecho “Vitória- São Paulo- Vitória”. Dessa invasão, permaneceu uma amizade e um carinho grandes que permitiram muitas conversas não só sobre tese, como também sobre “...coisas sobre o céu, a terra e o ar”.

À amiga Nágila Jabour Zambom e aos amigos Francisco José Soares Costa e Ronaldo Marangoni Júnior, que inúmeras vezes foram “aonde eu *deveria* ir, para eu estar aonde *precisava* ir” com a maior alegria e boa vontade.

Ao Elton Magno Moreira Quadros, que me ajudou a consolidar os objetivos para os quais esse doutorado seria o meio fundamental e também pela amizade que ajuda a colocar as idéias e as coisas “quase” nos seus lugares.

À Nádia Peres, amiga de longa data, que não vê problema em nada e sempre que existe problema *mesmo* resolve com a maior generosidade e simplicidade. Essa generosidade e simplicidade permitiram a finalização do trabalho com maior tranqüilidade.

Ao Fernando Costa pelas conversas fraternas sobre a tese e pelos livros emprestados e não devolvidos ainda.

À Amélia Trancoso, a “mulher de verdade”, que cuida para que tudo, absolutamente, funcione bem na minha casa.

À Vó Daria e à Tia Adelaide que sempre me lembram que um título não faz ninguém melhor.

À Cassiana, Rosani, Karolzinha, Mary e Silvana que surgiram para me socorrer em momentos de total complicação, permitindo que a caminhada prosseguisse.

À Edna e ao Miguel, um dos casais mais legais que conheço, que torceram o tempo todo e ainda se dispuseram a também ajudar num dos momentos mais críticos do trabalho.

À Graziela e ao seu pai muito querido, “Seu Aristides”, que me socorreram num momento em que havia perdido a direção.

Aos funcionários do IBGE, unidade Vitória, que me atenderam com carinho e dedicação todas as vezes que precisei consultar sua base de dados.

Às Faculdades Associadas do Espírito Santo (FAESA) e a todos os seus professores, funcionários e alunos, pelo apoio no meu projeto de doutoramento.

À CAPES pelo investimento nesta pesquisa.

Aos colegas e alunos do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, pela compreensão e apoio que me permitiram condições de finalizar o trabalho.

Aos professores Carlos Roberto Jamil Cury e Celso de Rui Beisiegel, que participaram da banca de qualificação e, com muita generosidade, ofereceram valiosas contribuições para a condução do trabalho de pesquisa.

Enfim, ao meu “queridíssimo” orientador que com sua confiança, estímulo, atenção, paciência, bom humor e amizade, permitiu que eu desenvolvesse este trabalho com autonomia, condição imprescindível para que essa tarefa fosse realizada com satisfação.

*“A teoria sem a história é vazia; a  
história sem a teoria é cega”*  
Immanuel Kant

## RESUMO

Trata-se de pesquisa teórica, de natureza histórica e conceitual, que analisa a configuração das instituições políticas municipais e federativas, a forma de assimilação dessas instituições políticas no Brasil e como se articularam à organização da educação nacional. Busca-se analisar como as idéias de município e de federação e a organização da educação foram se configurando no cenário político e institucional brasileiro e como ganharam materialidade a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou o ponto de convergência entre essas instituições políticas e a organização do ensino brasileiro. Com base no aporte teórico da Ciência Política, o trabalho discute os fundamentos conceituais e históricos da relação entre federalismo, poder local e educação, a partir da idéia original de federação concebida pelos fundadores do federalismo norte-americano – James Madison, Alexander Hamilton e John Jay –, dos conceitos de democracia de Alexis de Tocqueville e da idéia de federação total de Pierre-Joseph Proudhon, indicando a inadequação da associação direta que geralmente é feita entre regime federativo, descentralização e democratização. Partindo dessa constatação, o trabalho analisa a instituição municipal desde as suas origens em Roma -passando por seu funcionamento em Portugal- até a sua implantação em terras brasileiras, para comprovar que as instituições políticas municipais, transplantadas para o Brasil, não tinham o princípio basilar da autonomia local presente nas comunas européias, como no caso do *self-governement* anglo-saxônico. Com essas evidências históricas, discutimos a organização do ensino, no que se refere à oferta de instrução elementar, em sua relação com as instituições políticas municipais e federativas, indicando a construção puramente ideológica – e também idealista – do discurso municipalista brasileiro desde a década de 1940, que foi retomado com vigor por ocasião do debate constituinte da década de 1980. Nesse debate, foi completamente desconsiderada toda uma tradição de pensamento político sobre a organização do Estado brasileiro que remonta à tradição liberal e descentralizadora de Tavares Bastos e Rui Barbosa, ao separatismo como solução dos conflitos entre centralização e descentralização política e à tradição autoritária e nacionalista do pensamento de Alberto Torres e de Oliveira Vianna, analisadas nesse trabalho para mostrar que o debate considerado pioneiro sobre a municipalização do ensino, entre Anísio Teixeira e Carlos Correa Mascaró, omitia essas tradições como se a organização do ensino em bases municipais estivesse descolada do debate sobre a organização do Estado brasileiro, omissão esta que marcará também o debate sobre a temática da década de 1980 até os nossos dias. As conclusões apontam para a necessidade de situar a descentralização municipalista atual no quadro mais amplo das contradições e complexidade do federalismo brasileiro.

**Unitermos:** municipalização, federalismo, direito à educação, descentralização do ensino, organização do ensino, liberalismo, autoritarismo, separatismo.

## ABSTRACT

This is a theoretical research, of historical and conceptual nature, which analyzes the configuration of municipal and federative political institutions, the way these political institutions were assimilated in Brazil and how they were articulated to the organization of national education. The text analyzes how the municipal and federative ideas and the organization of education have been formed in the Brazilian political and institutional scenario and how they have gained materiality since the enactment of the Federal Constitution of 1988, that represented the convergence point between these political institutions and the organization of Brazilian education. Based on the theoretical contribution of Political Science, this paper discusses the conceptual and historical basis of the relation between federalism, local power and education, based on the original idea of federation conceived by the founders of North-American federalism – James Madison, Alexander Hamilton and John Jay –, on the concepts of democracy of Alexis de Tocqueville and on the idea of total federation of Pierre-Joseph Proudhon, indicating the inadequacy of direct association which is generally made between the federative system, decentralization and democratization. Based on this verification, this paper analyzes the municipal institution beginning at its origins in Rome – passing through its application in Portugal – until its implantation in Brazilian lands, to prove that the municipal political institutions, transplanted to Brazil, didn't have the essential principle of local autonomy present in the European communes, as in the case of Anglo-Saxon *self-government*. Based on these historical evidences, we discuss the organization of education, regarding the offer of elementary schooling, in its relationship with the municipal and federative political institutions, indicating the purely ideological – and also idealistic – construction of Brazilian municipalist speech in the 40's, which was vigorously retaken at the time of the constituent debate in the 80's. The tradition of political thought regarding the organization of the Brazilian State was completely disregarded during the mentioned debate, which goes back to the liberal and decentralizing tradition of Tavares Bastos and Rui Barbosa, to the separatism as a solution for the conflicts between political centralization and decentralization and to the authoritarian and nationalistic tradition of Alberto Torres and Oliveira Vianna. The above was analyzed in this paper to show that the debate, between Anísio Teixeira and Carlos Correa Mascaró, which is considered as a pioneer in the municipalization of teaching, has omitted these traditions as if the organization of teaching in municipal areas was disconnected from the debate on the organization of the Brazilian State – this omission will also mark the debate on this theme during the 80's up to the present date. The conclusions point towards the need to place the current municipal decentralization within the larger picture of contradictions and complexity of the Brazilian federalism.

**Key Words:** municipalization, federalism, right to education, decentralization of education, organization of education, liberalism, authoritarianism, separatism.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ensino primário matrícula geral de 1871 a 1930 .....	24
Tabela 2 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1932 - 1940 .....	25
Tabela 3 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1932 - 1940 .....	25
Tabela 4 - Ensino primário na década de 1930 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	27
Tabela 5 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1941 - 1950.....	29
Tabela 6 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1941 - 1950.....	29
Tabela 7 - Ensino primário na década de 1940 participação na oferta geral por dependência administrativa.....	31
Tabela 8 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1951 - 1960.....	32
Tabela 9 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1951 - 1960.....	33
Tabela 10 - Ensino primário na década de 1950 – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	34
Tabela 11 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1961 - 1970.....	35
Tabela 12 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1961 - 1970.....	35

Tabela 13 - Ensino primário na década de 1960 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	36
Tabela 14 - Matrícula geral no ensino de 1º grau por dependência administrativa..	38
Tabela 15 - Crescimento da matrícula geral no ensino de 1º grau por dependência administrativa - 1971 - 1980.....	38
<b>Tabela 16 - Ensino de 1º grau na década de 1970 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....</b>	<b>39</b>
Tabela 17 - Matrícula geral no ensino de 1º grau/fundamental por dependência administrativa - 1981 - 1989.....	40
Tabela 18 - Crescimento da matrícula geral no ensino de 1º grau/fundamental por dependência administrativa - 1981 - 1989.....	41
Tabela 19 - Ensino de 1º grau/fundamental na década de 1980 – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	42
Tabela 20 - Matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa 1991 - 2003.....	43
Tabela 21 - Crescimento da matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa - 1991 - 2003.....	43
Tabela 22 - Ensino fundamental na década de 1990 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	45
Tabela 23 - Ensino fundamental na de 2001- 2003 - participação na oferta geral matrícula por dependência administrativa.....	46
Tabela 24 - Matrículas no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932 -2003.....	47

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Matrículas por dependência administrativa - 1932 - 1940.....	26
Gráfico 2 - Ensino primário na década de 1930 - média na oferta geral de matrícula por dependência administrativa .....	27
Gráfico 3 - Matrícula por dependência administrativa - 1941 -1950.....	30
Gráfico 4 - Ensino primário na década de 1940 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa .....	31
Gráfico 5 - Matrícula por dependência administrativa - 1951 - 1960 .....	33
Gráfico 6 - Ensino primário na década de 1950 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	34
Gráfico 7 - Matrícula por dependência administrativa - 1961 - 1970.....	36
Gráfico 8 - Ensino primário na década de 1960 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	37
Gráfico 9 - Matrícula por dependência administrativa - 1971 - 1980 .....	39
Gráfico 10 - Ensino de 1.º grau na década 1970 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.....	40
Gráfico 11 - Matrícula por dependência administrativa - 1981 - 1989.....	41
Gráfico 12 - Ensino de 1º grau / fundamental na década de 1980 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa .....	42

Gráfico 13 - Matrícula por dependência administrativa - 1990 - 2003 .....	44
Gráfico 14 - Ensino fundamental na década de 1990 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa .....	45
Gráfico 15 – Ensino fundamental de 2001 a 2003 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa .....	46
Gráfico 16 - Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932 -2003 .....	47

## LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educação

ABM - Associação Brasileira de Municípios

AEB - Anuário Estatístico do Brasil

AI - 5 - Ato Institucional n.º 5

ANDE - Associação Nacional de Educação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEAD - Centro de Estudos Ação Direta

CEBRADE - Centro Brasil Democrático

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNEP- Fundo Nacional do Ensino Primário

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PRP - Partido Republicano Paulista

PRR - Partido Republicano Rio-Grandense

SEJA - Serviço de Educação de Jovens e Adultos

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
1.1	<b>A EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA ETAPA ELEMENTAR DE ESCOLARIZAÇÃO: ESTADUALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO .....</b>	<b>22</b>
1.2	<b>MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: O DEBATE E A PRODUÇÃO ACADÊMICA .....</b>	<b>48</b>
1.2.1	A Configuração do Debate .....	48
1.2.2	A Produção Acadêmica .....	64
1.2.3	Município e Federação: Uma Articulação Necessária.....	72
1.2.4	O Federalismo: Esse Nosso Desconhecido .....	77
1.3	<b>FEDERALISMO, PODER LOCAL E EDUCAÇÃO: O QUE INFORMAM OS CLÁSSICOS .....</b>	<b>81</b>
1.3.1	Por que os Clássicos?.....	81
1.3.2	Federalismo e Poder Local nos Estados Unidos: A Origem.....	84
1.3.3	Federalismo, Poder Local e Educação Em “A Democracia na América” .....	96
1.3.4	O Federalismo Total de Proudhon: O Equilíbrio entre Autoridade e Liberdade.....	103
1.4	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA HISTÓRIA DAS IDÉIAS E DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS ARTICULADA À ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: NOTAS METODOLÓGICAS.....</b>	<b>110</b>
2	INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: MUNICIPALISMO E FEDERALISMO ....	115
2.1	<b>DA TRADIÇÃO ROMANA À PORTUGUESA: O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO DE CONTROLE DA VIDA LOCAL.....</b>	<b>115</b>
2.2	<b>O MUNICÍPIO PORTUGUÊS CHEGA AO BRASIL .....</b>	<b>129</b>
2.3	<b>BRASIL IMPERIAL: MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO NO DEBATE.....</b>	<b>141</b>
2.4	<b>“AMOR-PRÓPRIO“ ESTADUAL: REGIONALISMO E CONFIGURAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>153</b>

2.5	O RECUO DA FEDERAÇÃO OLIGÁRQUICA E O ESTADO NACIONALISTA VARGAS.....	DE 159
2.6	RECONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS E MUNICIPALISMO: A CONFIGURAÇÃO DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL.....	163
2.7	O REGIME MILITAR: RECUO DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL.....	171
2.8	NOVA REPÚBLICA, PROCESSO CONSTITUINTE E RETOMADA DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL .....	174
3	MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS.....	179
3.1	A RELAÇÃO ENTRE MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO: ORIGENS .....	179
3.2	COLONIZAÇÃO E INSTRUÇÃO NO BRASIL: A ASSOCIAÇÃO ENTRE O ESTADO PORTUGUÊS E A IGREJA CATÓLICA .....	187
3.3	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: OS DESAFIOS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA.....	190
3.4	REPÚBLICA, FEDERALISMO E A OMISSÃO ESTATAL QUANTO À OFERTA DE INSTRUÇÃO ELEMENTAR.....	201
3.5	A ERA VARGAS: RECUO DA FEDERAÇÃO OLIGÁRQUICA E NACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO .....	214
3.6	FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE BASE DUAL: O PARADOXO DA DISPUTA.....	220
3.7	REGIME MILITAR: MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO COMO ESTRATÉGIA DE CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA..	222
4	MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: IDÉIAS POLITICAS.....	230
4.1	FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO DE TAVARES BASTOS.....	231
4.2	FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO DE RUI BARBOSA.....	237
4.3	JOÃO ALBERTO SALES E A PÁTRIA PAULISTA: O SEPARATISMO COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE DO IMPÉRIO E PARA A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINSTRATIVA .....	252

<b>4.4</b>	<b>JÚLIO DE CASTILHOS E A “REPÚBLICA RIO - GRANDENSE”: SEPARATISMO E POSITIVISMO NA AÇÃO POLÍTICA REPÚBLICANA.....</b>	<b>260</b>
<b>4.5</b>	<b>FEDERAÇÃO E O PROBLEMA DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL: O NACIONALISMO DE ALBERTO TORRES.....</b>	<b>274</b>
<b>4.6</b>	<b>OLIVEIRA VIANNA E A CRÍTICA AO IDEALISMO LIBERAL E AO “MARGINALISMO” DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS.....</b>	<b>280</b>
<b>4.7</b>	<b>ANÍSIO TEIXEIRA E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO .....</b>	<b>294</b>
<b>4.8</b>	<b>CARLOS CORREA MASCARO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO .....</b>	<b>302</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>306</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>318</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Num momento em que a municipalização parece ter-se esgotado como tema de pesquisas sobre a sua pertinência e ter-se direcionado mais para a questão dos seus impactos, num momento também em que parece consagrada como um dos eixos das políticas educacionais, principalmente a partir de 1996, com a implantação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cujos mecanismos induzem à municipalização, é aparentemente redundante mais uma tese que se proponha a trazer a temática à tona (ainda e mais uma vez).

A produção na área de políticas educacionais indica dezenas de teses e dissertações sobre o tema, além de mais algumas dezenas de artigos publicados em periódicos. Do ponto de vista político, as matrículas no ensino fundamental estão praticamente municipalizadas, com mais da metade dos alunos matriculados nessa esfera administrativa.

Diante desse quadro, parece anacronismo abordar mais uma vez o tema. Assim, duas questões se impõem logo de início: 1 - por que mais um estudo sobre a municipalização do ensino? 2 - Para que mais um estudo sobre a municipalização do ensino?

Em relação à motivação e às finalidades deste trabalho, passou longe a nossa pretensão de realizar um estudo sobre os impactos do processo de municipalização em nível local ou regional, como habitualmente vem ocorrendo na área. Nosso objetivo foi traçar um quadro conceitual e histórico do processo de municipalização, considerando o município e a federação como instituições políticas, bem como a relação dessas instituições políticas com a organização da educação como uma tarefa do Estado nacional.

Essa opção por uma abordagem sobre os fundamentos (conceitos e história) decorreu principalmente da crença na necessidade de inversão de uma tendência pragmática marcante nos estudos sobre a descentralização municipalista, o que configurou um processo em que a municipalização do ensino parece estar

descolada dos problemas relativos ao Estado e à sua organização política e administrativa.

Dessa forma, mais do que respostas, buscamos no passado a complexidade e as contradições da relação entre as três categorias deste trabalho: município, federação e educação. Diante de complexidades e contradições, as respostas são sempre instáveis e provisórias.

Podemos dizer que este trabalho consistiu num esforço de desnaturalização ou de estranhamento em relação às abordagens sobre o tema da municipalização do ensino com base na análise de sua trajetória histórica e de sua articulação com a configuração do Estado federativo brasileiro e da obrigação do município oferecer a etapa obrigatória de escolarização.

Nessa perspectiva histórica e conceitual, estruturamos o trabalho em quatro capítulos. O primeiro trata da definição da temática em relação a três aspectos básicos: 1 - a descrição da evolução das matrículas na etapa obrigatória de escolarização, de 1932 a 2003, por dependência administrativa, constatando a magnitude recente do processo de municipalização; 2 - a análise do debate e da produção acadêmica sobre a questão da municipalização do ensino no Brasil e 3 - a análise teórica da relação entre poder local, federação e educação, mediante as abordagens clássicas dos formuladores do federalismo (James Madison, Alexander Hamilton e John Jay), a discussão sobre democracia de Alexis de Tocqueville e a proposta radical de federação de Pierre-Joseph Proudhon. A partir desses elementos, problematizamos a relação entre federação e poder local, principalmente pela associação que normalmente é feita entre descentralização federativa e democracia.

No segundo capítulo, buscamos as origens conceituais e históricas da instituição municipal desde Roma até a sua transplantação para o Brasil e a sua inserção na organização federativa, procurando apreender as ambigüidades, dilemas, contradições e equívocos dessa trajetória. Constatamos que o municipalismo brasileiro, contrariando o que normalmente é apontado, não serviu aos princípios de autonomia local próprios do *self-governement*, ao contrário, foi, por reiteradas vezes,

um braço político da centralização do poder. Daí ter sido completamente relegado pelos ideais federalistas brasileiros ao final do século XIX.

A organização do ensino e sua articulação com o municipalismo e, posteriormente, com o federalismo brasileiro foram abordadas no terceiro capítulo, em que discutimos o movimento pendular entre centralização e descentralização política e administrativa, em seus aspectos relativos à oferta de instrução elementar. Marcada pelas ambigüidades, dilemas, contradições e equívocos do municipalismo e do federalismo no Brasil, a organização do ensino traduziu o movimento pendular entre centralização e descentralização característico do Estado brasileiro e, desde o início, desconsiderou a questão das desigualdades regionais na oferta de educação elementar que permanece como a grande questão a ser resolvida pelas políticas públicas de educação atuais.

No último capítulo, analisamos como o município, o federalismo e a educação foram teórica e politicamente debatidos por figuras brasileiras expressivas da tradição liberal (Tavares Bastos e Rui Barbosa), da tradição evolucionista e positivista (Alberto Sales e Júlio de Castilhos) e da tradição autoritária e nacionalista (Alberto Sales e Oliveira Vianna) para situar o debate pioneiro sobre a municipalização do ensino entre Anísio Teixeira e Carlos Correa Mascaro, no quadro mais amplo e complexo do debate sobre a organização do Estado brasileiro. A idéia desse capítulo é mostrar que o tema da organização da educação nacional sempre esteve estreitamente vinculado ao tema da organização do Estado nacional e, nesse sentido, buscamos superar uma certa tradição, na área de educação, em situar o debate sobre a descentralização do ensino a partir dos pressupostos da Escola Nova ou de Anísio Teixeira.

Vale ressaltar que buscamos dialogar com essas diferentes tradições de pensamento político, em seus próprios marcos de referência, e que, portanto, examinamos as instituições a partir das mesmas formulações teóricas que as conceberam e não mediante escolhas teóricas contrárias aos princípios basilares dessas instituições políticas. Não se trata, assim, de um trabalho de oposição ou de contraposição, mas simplesmente de problematização.

Dessa forma, pretendemos discutir, neste estudo, as seguintes questões: 1 - como se configuraram historicamente as instituições políticas municipais e federativas? 2 - como essas instituições políticas foram assimiladas no Brasil? 3 - como essas instituições políticas se articularam à organização da educação nacional? 4 - como as idéias de município, de federação e de organização da educação foram se configurando no cenário político e institucional brasileiro e como ganharam materialidade?

As conclusões indicam a organização de um sistema de educação de base federativa e municipalista, a partir de 1988, que desconsiderou o rico debate sobre a complexidade e as contradições das instituições municipais e federativas no Brasil, bem como desprezou os efeitos dessa complexidade e dessas contradições para a educação nacional.

### 1.1 A EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA ETAPA ELEMENTAR DE ESCOLARIZAÇÃO: ESTADUALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Os dados sobre educação aqui apresentados foram extraídos dos Anuários Estatísticos do Brasil (AEBs) e de outras agências que os antecederam, como a Diretoria-Geral de Estatística e o Instituto Nacional de Estatística. Essas informações foram compiladas numa recente e valiosa publicação do IBGE, intitulada “Estatísticas do Século XX” (IBGE, 2003), que traz dados sobre a educação dos 25 números dos AEBs, desde o primeiro número, relativo aos anos de 1908 a 1912 (mas publicados apenas entre 1916 e 1927) até o AEB de 1998.

Pretendemos neste capítulo reconstituir a evolução quantitativa das matrículas por dependência administrativa ao longo do século XX e verificar a participação dos níveis federal, estadual, municipal e particular na ampliação da oferta de educação elementar. Excetuando-se o período de 1913-1926, em que não houve coleta de informações, é possível configurar um quadro da evolução das matrículas por dependência administrativa e constatar o papel dos entes federados (União, Estados e Municípios) na oferta da etapa elementar de escolarização (ensino primário, ensino de 1º grau e ensino fundamental).

No primeiro AEB, publicado entre 1916 e 1927, os dados relativos à educação referem-se ao ensino no Distrito Federal. Nos AEBs posteriores, os dados sobre matrícula são apresentados para o Brasil e desagregados por dependência administrativa, o que permite analisar a evolução das matrículas quanto à sua oferta pelos níveis federal, estadual, municipal e particular. Como nos interessa particularmente destacar a evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização, ou seja, aquela prescrita como obrigação dos poderes públicos, vamos deter-nos às matrículas no ensino primário (até 1971) e de 1º grau e fundamental (após essa data)<sup>1</sup>, nos concentrando na variável matrícula por dependência administrativa, enfatizando a participação federal, estadual, municipal e particular.

As estatísticas sobre a situação do ensino no Brasil surgiram nos anos 1900, com a publicação dos Anuários Estatísticos Brasileiros pela Diretoria Geral de Estatística e pelo Instituto Nacional de Estatística, que posteriormente foram incorporados e assumidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fundado em 1936. Nas primeiras publicações desses anuários, entre 1916 e 1927 (relativas aos anos de 1908 a 1912), o ensino brasileiro estava organizado conforme a interpretação corrente da Constituição de 1891. Assim, havia uma extrema descentralização, pois aos estados cabia a oferta de ensino primário, remontando à organização do ensino configurada pelo Ato Adicional de 1834. Os Anuários relativos aos anos de 1908 a 1912 traduzem essa descentralização de caráter fragmentador, visto que os dados relativos ao ensino são apenas do Distrito Federal, não representando em absoluto a diversidade da situação do ensino nos demais estados e municípios brasileiros.

Em que pese à ausência de estatísticas sobre o ensino primário por dependência administrativa, existem dados que mostram uma notável expansão na oferta desse

---

<sup>1</sup> Uma das grandes dificuldades em elaborar séries históricas sobre a evolução de matrículas do sistema educacional do Brasil são as mudanças e as descontinuidades das categorias usadas, não só por força das alterações na legislação, como no caso da Lei n. 5.692/71, que integrou o ensino primário com o ginásio, introduzindo o ensino de 1º grau, mas também na própria forma de apresentação dos dados. Até 1950, por exemplo, no ensino primário geral estavam incluídos o ensino pré-primário, o primário (comum e supletivo) e o complementar (pré-vocacional e vocacional). De 1955 em diante foram registrados os dados apenas do ensino primário comum.

nível de ensino desde o final do período imperial. Essa expansão torna-se mais acentuada ao final da década de 1920, coincidindo com o final da Primeira República (1930).

**Tabela 1 – Ensino primário geral – matrícula de 1871 a 1930.**

<b>Anos</b>	<b>Matrícula Geral</b>	<b>Crescimento Absoluto</b>	<b>Crescimento Percentual</b>
<b>1871</b>	138.232	-	-
<b>1872</b>	139.321	1.089	0,78%
<b>1873</b>	164.171	24.850	17,8%
<b>1874</b>	172.547	8.376	5,1%
<b>1875</b>	172.802	255	0,14%
<b>1876</b>	134.422	- 38.380	-22,21%
<b>1882</b>	209.374	74.952	55,8%
<b>1883</b>	221.950	12.576	6,0%
<b>1884</b>	232.598	10.648	4,8%
<b>1888/1889</b>	258.802	26.204	11,3%
<b>1907</b>	638.378	379.576	146,6%
<b>1920</b>	1.250.729	612.351	95,9%
<b>1927</b>	1.783.571	532.842	42,6%
<b>1928</b>	2.052.181	268.610	15,0%
<b>1929</b>	2.057.618	5.437	0,26%
<b>1930</b>	2.084.954	27.336	1,3%

Como pode ser observado na Tabela 1, de 1871 a 1930, ou seja, em quase 60 anos, a matrícula no ensino primário passou de 138.232 para 2.084.954, representando um aumento percentual na oferta de ensino primário de mais de 1.500%. Dessa forma, de milhares de matrículas, passou-se, em pouco mais de meio século, à casa dos milhões, basicamente pelo desempenho das províncias, durante o Império, e dos estados, após a Proclamação da República, visto que, por força da interpretação conferida ao Ato Adicional de 1834 e à Constituição de 1891, o ensino primário era atribuição dessa esfera administrativa.

A partir de 1932, esse movimento de expansão das matrículas no nível elementar teve continuidade. Contudo podemos obter dados sobre a oferta por dependência administrativa, o que permite analisar a participação dos entes federados na prestação dos serviços educacionais para a população brasileira. Para efeito de exposição, preferimos dividir a análise por décadas. Assim, temos as Tabelas e os Gráficos correspondentes relativos às décadas de 1930, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e de 1991 em diante.

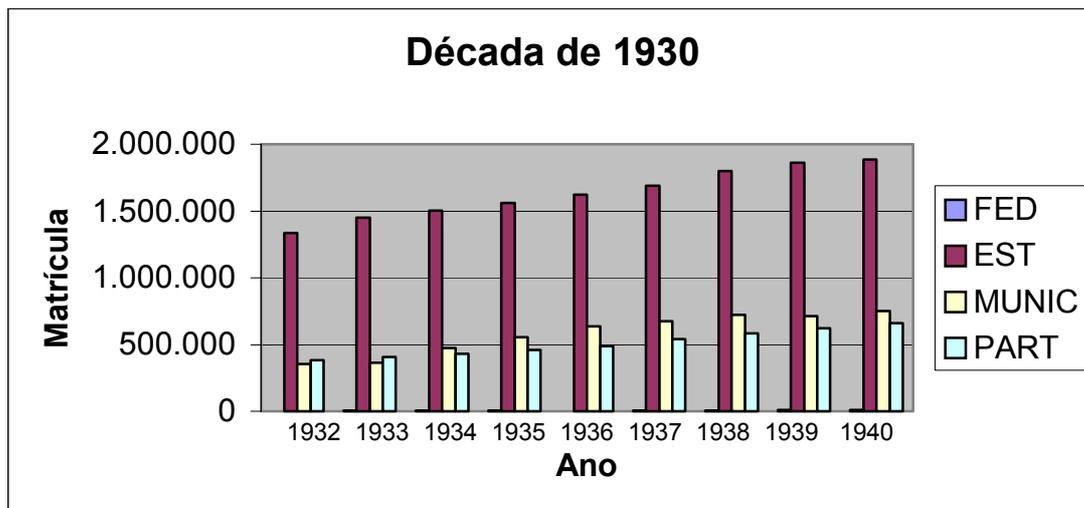
Pelas Tabela 2 e 3 e pelo Gráfico 1, que indicam o movimento das matrículas de 1932 a 1940, é possível observar a expressiva participação dos estados na oferta do ensino primário. Com efeito, nesse período de nove anos, os estados ofereceram continuamente mais vagas no ensino primário, passando de 1.332.898 matrículas para 1.884.548, um aumento de 551.650, representando um percentual de 41,3%. No período, os anos em que mais se configurou o aumento das matrículas no nível estadual foram 1933, ano que antecedeu a promulgação da constituição que assinalou a educação como direito, e 1938, após a decretação do Estado Novo.

**Tabela 2 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1932-1940.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1932</b>	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437
<b>1933</b>	3.830	1.450.884	362.491	404.699	2.221.904
<b>1934</b>	3.849	1.500.721	475.516	428.360	2.408.446
<b>1935</b>	3.536	1.560.055	553.442	457.718	2.574.751
<b>1936</b>	2.263	1.623.458	635.733	487.636	2.749.090
<b>1937</b>	3.785	1.688.323	676.259	542.074	2.910.441
<b>1938</b>	4.519	1.798.638	722.690	582.329	3.108.176
<b>1939</b>	7.442	1.861.069	714.999	622.243	3.205.753
<b>1940</b>	7.615	1.884.548	751.336	659.358	3.302.857

**Tabela 3 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa- 1932-1940.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1932</b>									
<b>1933</b>	1.580	70	117.986	9	6.964	2	23.937	6	150.467
<b>1934</b>	19	0	49.837	3	113.025	31	23.661	6	186.542
<b>1935</b>	- 313	- 8	59.334	4	77.926	16	29.358	7	166.305
<b>1936</b>	-1.273	- 36	63.403	4	82.291	15	29.918	7	174.339
<b>1937</b>	1.522	67	64.865	4	40.526	6	54.438	11	161.351
<b>1938</b>	734	19	110.315	7	46.431	7	40.255	7	197.735
<b>1939</b>	2.923	65	62.431	3	-7.691	- 1	39.914	7	97.577
<b>1940</b>	173	2	23.479	1	36.337	5	37.115	6	97.104



**Gráfico 1- Matrículas por dependência administrativa – 1932-1940.**

Apesar da participação expressiva dos estados na oferta do ensino primário, também é possível observar uma crescente participação dos municípios, não tanto em números absolutos, mas percentualmente, pois, se considerarmos o aumento de 355.527 matrículas, em 1932, para 751.336, em 1940, podemos constatar que, no período, os municípios brasileiros passaram a oferecer mais 395.809 matrículas no ensino elementar, o que corresponde a um aumento de 111%, muito maior do que observamos para o nível estadual, que foi de 41,3%.

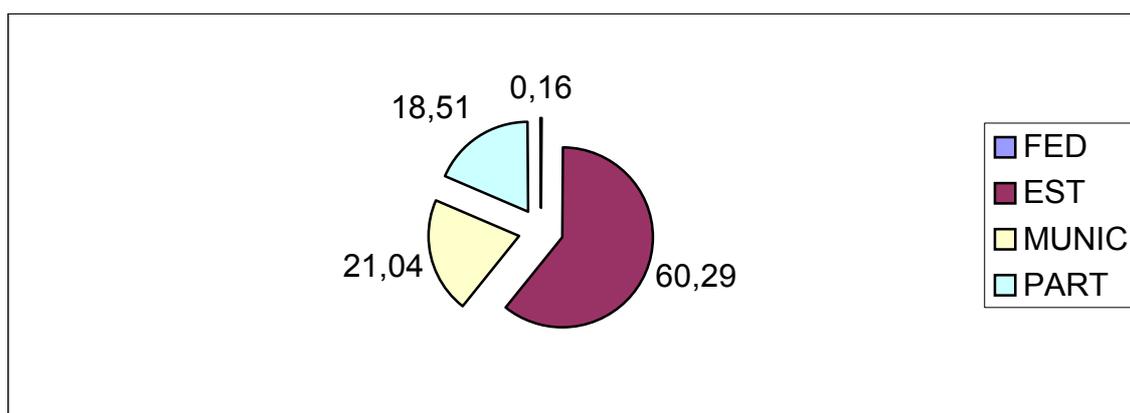
Também é possível observar movimento similar, embora menos intenso, para as matrículas na rede particular, pois, de 380.762 matrículas em 1932, passou para 659.358 em 1940, com um aumento de 278.596, representando 73% de expansão, percentual também maior que o das matrículas no nível estadual. Enquanto isso, a participação do nível federal foi praticamente inexpressiva em relação às demais dependências administrativas, embora também houvesse crescimento significativo no período. Com oscilações nos anos de 1935 e 1936 (diminuição), no período observa-se o crescimento de 5.365 das matrículas do nível federal, significando um aumento de 238%. Todavia, embora percentualmente significativo, o nível federal manteve uma participação quase nula na oferta do ensino primário, se levarmos em consideração o total de matrículas no ensino primário, com um aumento constante no período, passando de 2.071.437 em 1932 para 3.302.857 em 1940, representando 59,4% de crescimento.

A Tabela 4 indica a participação de cada dependência administrativa na oferta do ensino primário por ano. É possível constatar um ensino elementar fortemente assumido pelos estados da federação, ao mesmo tempo em que a União desempenha papel praticamente inexpressivo na oferta, embora progressivamente significativo nas definições de políticas educacionais de caráter centralizador, conforme discutiremos adiante.

**Tabela 4 - Ensino primário na década de 1930 – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL %
1932	0,11	64,34	17,16	18,38	100,00
1933	0,17	65,30	16,31	18,21	100,00
1934	0,16	62,31	19,74	17,79	100,00
1935	0,14	60,59	21,49	17,78	100,00
1936	0,08	59,05	23,13	17,74	100,00
1937	0,13	58,01	23,24	18,63	100,00
1938	0,15	57,87	23,25	18,74	100,00
1939	0,23	58,05	22,30	19,41	100,00
1940	0,23	57,06	22,75	19,96	100,00

O Gráfico 2 mostra a média, em termos percentuais, da participação de cada dependência administrativa na oferta de instrução elementar na década de 1930, corroborando a constatação da estadualização das matrículas.



**Gráfico 2 – Ensino primário na década de 1930 – média na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Conforme as Tabelas 5 e 6, bem como o Gráfico 3, a participação da União nas matrículas no ensino primário foi ainda mais inexpressiva na década seguinte (1940), pois da ordem dos milhares cai para a ordem das centenas, significando uma oferta quase nula desse nível de ensino.<sup>2</sup> No período de 1941 a 1950, a esfera estadual passou de 1.897.098 matrículas para 2.544.142, significando um aumento de 647.044, com percentual de 34%. Enquanto isso, a matrícula geral passou de 3.347.642 para 4.352.043, uma ampliação de 1.004.401 vagas, representando um aumento de 30%, sendo que a contribuição dos estados foi de 64,4% nesse processo de ampliação.

---

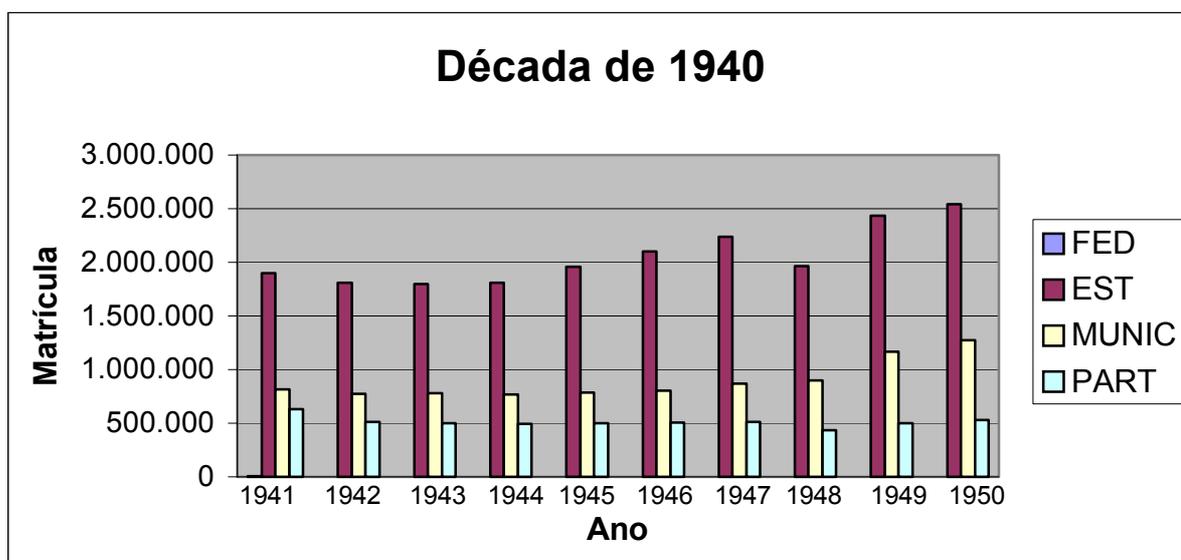
<sup>2</sup> Pesquisamos explicações para essa discrepância nos dados da matrícula do nível federal. A primeira hipótese consistiu em erro de digitação, mas, ao conferirmos com os originais dos Anuários Estatísticos do Brasil, os dados eram os mesmos. Em seguida, buscamos alguma explicação do ponto de vista político ou administrativo que justificasse os dados. Nada foi encontrado. Encontramos, na Biblioteca da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, publicações do Serviço de Estatística da Educação e Saúde, órgão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que continham dados divergentes (BRASIL, 1947, 1948, 1949, 1950). Sobre o ensino primário no nível federal, encontramos, respectivamente, para os anos de 1942, 1943, 1944 e 1945, o total de 3.659, 2.284, 2.273 e 2.593 matrículas. Acreditando haver erro nos AEBs, entramos em contato com Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), obtendo a seguinte resposta: *“O banco de dados do INEP em meio magnético para atendimento de solicitações de usuários só tem informações estatísticas a partir do ano de 1991. No ano de 1990 não foram realizados nem o Censo Escolar do INEP e nem o Censo DemoGráfico do IBGE. Dados de matrículas de anos anteriores só estão disponíveis em publicações da época, em sinopses estatísticas e anuários do IBGE. Pelo visto, você já obteve as informações por meio de consultas às publicações. Não saberia te explicar o motivo da queda ou do crescimento das matrículas no nível federal em determinados anos. Na nossa Coordenação não dispomos de informações que justifiquem este fenômeno. Atenciosamente, Jorge Rondelli, MEC/INEP”*. Diante dessa resposta, buscamos informações na Unidade do IBGE do Rio de Janeiro, sobre a existência das publicações subseqüentes às que consultamos na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. A unidade do Rio de Janeiro informou existir nos seus acervos a publicação “Ensino no Brasil” com referência aos anos de 1948-50, 1951-54, 1955, 1956, 1957 e 1958. As publicações foram enviadas para a unidade de Vitória, onde foi possível consultá-las. Entretanto, surpreendentemente, os dados de matrícula no ensino primário para o nível federal eram os mesmos que constavam nos AEBs. A única explicação razoável que encontramos foi numa publicação intitulada “Principais aspectos do ensino no Brasil”, do Ministério da Educação e Saúde (BRASIL, 1953), que abordava, na sua introdução, aspectos metodológicos na coleta de informações: “Das modificações supervenientes, a única que merece, por importante, especial menção é a que diz respeito ao ensino militar, cuja exclusão dos levantamentos relativos à educação nacional deve ser levada em conta nos confrontos baseados em séries retrospectivas a partir de 1946” (BRASIL, 1953). Dessa forma, parece-nos que as discrepâncias observadas de 1942 a 1954 (relativas às publicações de 1946 a 1957) podem ter relação com a exclusão do ensino primário militar.

**Tabela 5 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa – 1941-1950.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1941</b>	3.905	1.897.098	813.919	632.720	3.347.642
<b>1942</b>	18	1.811.678	773.743	509.429	3.094.868
<b>1943</b>	66	1.796.393	778.602	500.101	3.075.162
<b>1944</b>	263	1.811.583	767.029	493.661	3.072.536
<b>1945</b>	192	1.957.785	782.878	498.085	3.238.940
<b>1946</b>	162	2.102.933	805.691	507.068	3.415.854
<b>1947</b>	143	2.235.476	871.275	509.473	3.616.367
<b>1948</b>	119	1.966.673	901.166	433.126	3.301.084
<b>1949</b>	162	2.432.497	1.164.022	500.986	4.097.667
<b>1950</b>	275	2.544.142	1.275.334	532.292	4.352.043

**Tabela 6 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1941-1950.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1941</b>	- 3.710	- 49	12.550	1	62.583	8	- 26.638	- 4	44.785
<b>1942</b>	- 3.887	-100	- 85.420	- 5	- 40.176	-5	-123.291	-19	- 252.774
<b>1943</b>	48	267	-15.285	-1	4.859	1	- 9.328	- 2	-19.706
<b>1944</b>	197	298	15.190	1	- 11.573	-1	- 6.440	- 1	- 2.626
<b>1945</b>	- 71	-27	146.202	8	15.849	2	4.424	1	166.404
<b>1946</b>	- 30	-16	145.148	7	22.813	3	8.983	2	176.914
<b>1947</b>	-19	-12	132.543	6	65.584	8	2.405	0	200.513
<b>1948</b>	- 24	-17	- 268.803	-12	29.891	3	- 76.347	-15	- 315.283
<b>1949</b>	43	36	465.824	24	262.856	29	67.860	16	796.583
<b>1950</b>	113	70	111.645	5	111.312	10	31.306	6	254.376



**Gráfico 3- Matrícula por dependência administrativa - 1941-1950.**

Os municípios apresentaram também ampliação no número de matrículas no período, especialmente no final da década, quando podemos observar uma ampliação, do ano de 1948 para o de 1949, de 29%, representando mais 262.856 matrículas nessa esfera administrativa. Na esfera municipal, considerando todo o período, temos mais 461.415 matrículas, significando um aumento percentual de 56%, maior que o da esfera estadual, que foi de 34%.

Quanto à rede particular, observa-se uma queda na oferta de educação elementar, pois de 632.720 matrículas em 1941, menos 26.638 em relação ao ano anterior (diminuição de 4%), passou-se, ao final da década, para 532.292, representando uma diminuição de 100.428 matrículas ou de 15%. Se levamos em consideração todo o período, podemos constatar que a rede particular manteve uma média de 500.000 matrículas, com uma contribuição para o total geral oscilando entre 18% no início do período (1941), passando para 16% (1942 a 1944), 15% (1945), 14% (1946 e 1947), 13% (1948), fechando, finalmente, a década com 12% (1949 e 1950) de participação no total geral das matrículas no ensino primário, conforme a Tabela 7.

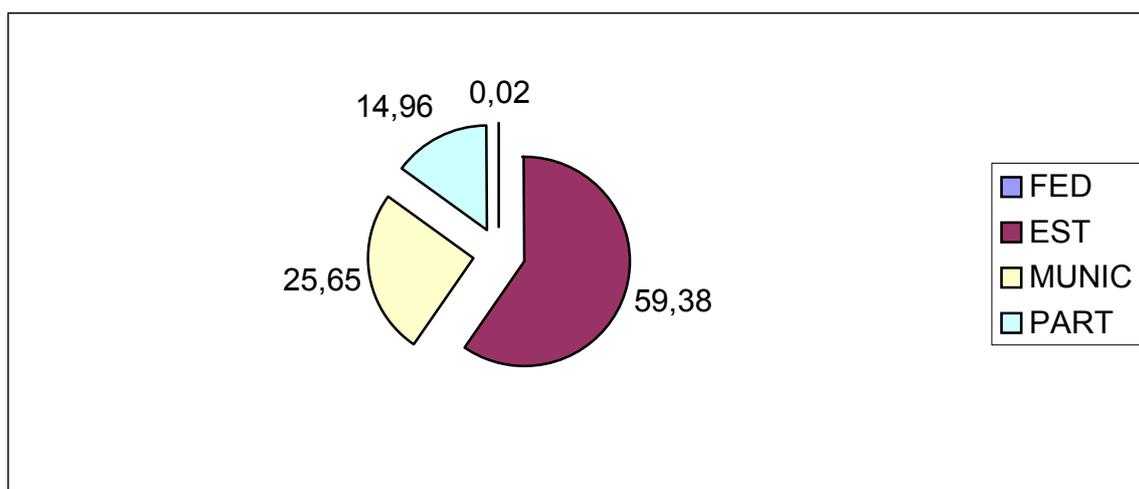
Ainda de acordo com essa tabela, na década de 1940, continuou a ser dos estados a maior oferta de educação elementar, mantendo por toda a década a participação de mais de 50% do total das matrículas nesse nível de ensino. A participação

municipal no total de matrículas no ensino primário ainda foi menor relativamente à participação estadual. Até meados da década, a participação municipal no total de matrículas do ensino primário foi cerca de 25%. De 1946 em diante, essa participação terá uma pequena ampliação, passando para cerca de 30% ao final da década, em decorrência, talvez, da expressão que foi ganhando a campanha municipalista a partir da década de 1940, conforme veremos adiante.

**Tabela 7- Ensino primário na década de 1940 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL%
1941	0,12	56,67	24,31	18,90	100,00
1942	0,00	58,54	25,00	16,46	100,00
1943	0,00	58,42	25,32	16,26	100,00
1944	0,01	58,96	24,96	16,07	100,00
1945	0,01	60,45	24,17	15,38	100,00
1946	0,00	61,56	23,59	14,84	100,00
1947	0,00	61,82	24,09	14,09	100,00
1948	0,00	59,58	27,30	13,12	100,00
1949	0,00	59,36	28,41	12,23	100,00
1950	0,01	58,46	29,30	12,23	100,00

O Gráfico 4 mostra a média, em termos percentuais, da participação de cada dependência administrativa na oferta de instrução elementar na década de 1940, com a continuidade da preponderância dos estados, bem como o crescimento relativo da oferta municipal.



**Gráfico 4 – Ensino primário na década de 1940 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Nas Tabela 8 e 9 e no Gráfico 5, observa-se a manutenção da tendência de matrículas estadualizadas na etapa elementar de escolarização, na década de 1950. De 2.702.823 matrículas em 1951, os estados passaram a oferecer 4.699.644 em 1960, um aumento de 1.996.821 vagas, representando a participação de 44% no total de aumento geral de vagas do período, que foi de 2.945.948 matrículas (65%).

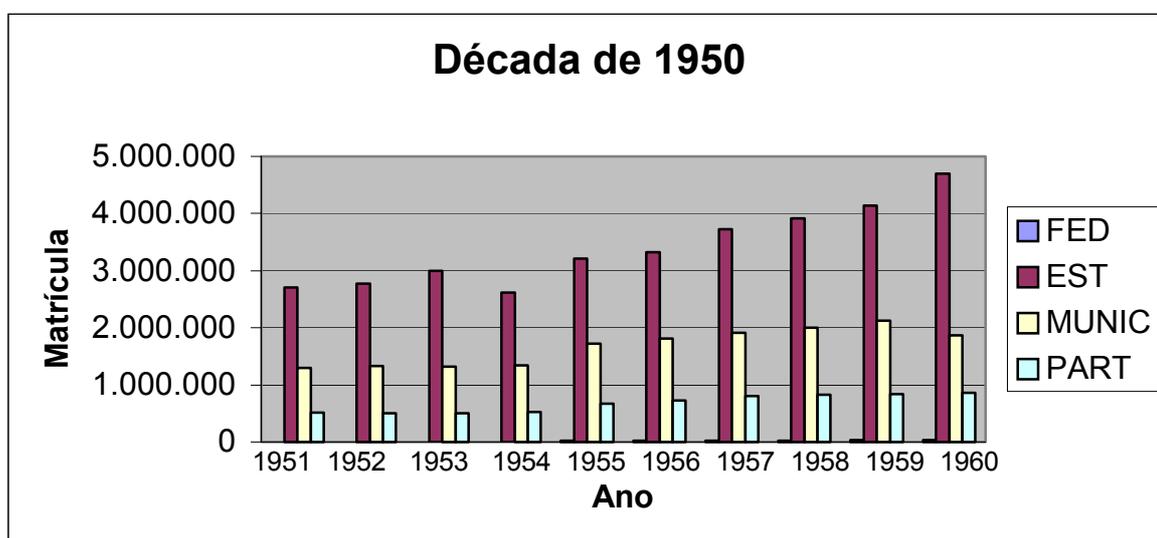
Os municípios também contribuíram com a ampliação da oferta do ensino primário, embora possamos observar uma ligeira queda ao final do período. De 1951 a 1959, a esfera municipal passou de 1.292.012 matrículas para 2.126.170, um aumento de 834.158, representando 64% de ampliação. Todavia, em 1960, as matrículas nessa esfera administrativa sofreram uma queda da ordem de 262.561, 12% em relação ao ano anterior. O ensino particular manteve o número de matrículas estável em relação ao da década anterior até 1954. Depois disso, observa-se um contínuo aumento de matrículas, que passaram de 672.166, em 1955, para 860.878 ao final da década, com um aumento de 188.712, representando um aumento de 28% em cinco anos. No âmbito federal, foi retomada a participação nas matrículas nos níveis da década de 1930 no ano de 1954. A partir de então, as matrículas nessa esfera administrativa foram ampliadas de cerca de 20.000 para cerca de 30.000 ao final da década, significando um ajuste na discrepância dos dados iniciada na década anterior, conforme explicação da nota de rodapé número 2.

**Tabela 8 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1951-1960.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1951</b>	360	2.702.823	1.292.012	516.859	4.512.054
<b>1952</b>	350	2.776.634	1.335.016	508.402	4.620.402
<b>1953</b>	488	2.996.763	1.321.823	508.297	4.827.371
<b>1954</b>	2.197	2.612.455	1.341.840	527.328	4.483.820
<b>1955</b>	21.667	3.205.517	1.718.299	672.166	5.617.649
<b>1956</b>	21.471	3.323.434	1.815.311	726.338	5.886.554
<b>1957</b>	24.598	3.725.465	1.914.829	800.687	6.465.579
<b>1958</b>	27.220	3.918.483	2.002.779	827.309	6.775.791
<b>1959</b>	31.797	4.139.474	2.126.170	843.843	7.141.284
<b>1960</b>	33.871	4.699.644	1.863.609	860.878	7.458.002

**Tabela 9 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1951-1960.**

ANO	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PARTICULAR	%	TOTAL
1951	85	31	158.681	6	16.678	1	-15.433	- 3	160.011
1952	-10	-3	73.811	3	43.004	3	- 8.457	- 2	108.348
1953	138	39	220.129	8	-13.193	- 1	-105	0	206.969
1954	1.709	350	- 384.308	-13	20.017	2	19.031	4	-343.551
1955	19.470	886	593.062	23	376.459	28	144.838	27	1.133.829
1956	-196	-1	117.917	4	97.012	6	54.172	8	268.905
1957	3.127	15	402.031	12	99.518	5	74.349	10	579.025
1958	2.622	11	193.018	5	87.950	5	26.622	3	310.212
1959	4.577	17	220.991	6	123.391	6	16.534	2	365.493
1960	2.074	7	560.170	14	- 262.561	-12	17.035	2	316.718



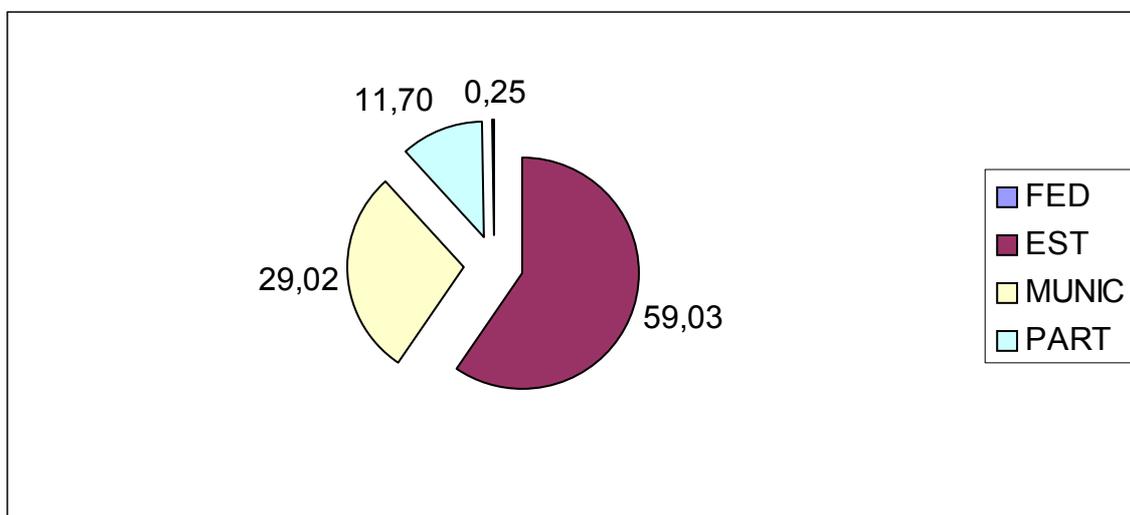
**Gráfico 5- Matrícula por dependência administrativa - 1951-1960.**

Nesse período, as matrículas no ensino primário na esfera estadual representaram cerca de 60% do total de matrículas (com variações de 54% em 1956 a 63% em 1960), enquanto os municípios contribuíram com cerca de 29% para a oferta geral de matrículas. A participação da União na oferta de instrução elementar permaneceu insignificante, correspondendo a pouco mais de 0,3% do total de matrículas no período compreendido entre os anos de 1955 e 1960, e a participação da rede particular no total geral apresentou ligeiro declínio em relação à década anterior, ficando entre 10% e 12%, conforme a Tabela 10.

**Tabela 10 - Ensino primário na década de 1950 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL %
1951	0,01	59,90	28,63	11,46	100,00
1952	0,01	60,10	28,89	11,00	100,00
1953	0,01	62,08	27,38	10,53	100,00
1954	0,05	58,26	29,93	11,76	100,00
1955	0,39	57,06	30,59	11,97	100,00
1956	0,36	56,46	30,84	12,34	100,00
1957	0,38	57,62	29,62	12,38	100,00
1958	0,40	57,83	29,56	12,21	100,00
1959	0,45	57,97	29,77	11,82	100,00
1960	0,45	63,01	24,99	11,54	100,00

Diante desses dados, fica evidenciada a grande contribuição dos estados para a ampliação da oferta do ensino primário, visto que as matrículas na esfera municipal apresentaram uma ligeira ampliação em relação à década anterior, passando de 25% para cerca de 30%. A rede particular apresentou um declínio nessa participação e a União manteve sua participação praticamente nula, conforme o Gráfico 6.



**Gráfico 6 – Ensino primário na década de 1950 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Na década de 1960, também se observa a tendência de oferta de matrículas no ensino primário preponderantemente nas redes estaduais, bem como a expansão geral das matrículas nesse nível de ensino. De 5.007.816 matrículas em 1961, os estados passaram a oferecer 7.725.918, um aumento de 2.718.102, representando 54% nessa esfera administrativa. No que se refere à matrícula geral, houve um

aumento de 5.013.297 (64% em todo o período). Dessa forma, a participação dos estados no movimento geral de expansão da oferta de ensino primário foi maior do que em todas as demais dependências administrativas juntas, com 54% das novas matrículas do período, conforme as Tabelas 11 e 12, bem como o Gráfico 7.

**Tabela 11 - Matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1961-1970.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1961</b>	40.174	5.007.816	1.877.332	873.410	7.798.732
<b>1962</b>	37.860	5.439.161	2.064.773	994.029	8.535.823
<b>1963</b>	37.506	5.807.788	2.397.763	1.056.384	9.299.441
<b>1964</b>	37.927	6.435.539	2.520.001	1.223.857	10.217.324
<b>1965</b>	59.594	6.334.074	2.433.382	1.096.133	9.923.183
<b>1966</b>	59.532	7.017.331	2.484.500	1.134.028	10.695.391
<b>1967</b>	74.010	7.210.552	2.838.463	1.140.502	11.263.527
<b>1968</b>	64.426	7.378.480	3.335.656	1.164.944	11.943.506
<b>1969</b>	76.441	7.470.286	3.564.753	1.182.863	12.294.343
<b>1970</b>	81.530	7.725.918	3.850.604	1.153.977	12.812.029

**Tabela 12 - Crescimento da matrícula geral no ensino primário por dependência administrativa - 1961-1970.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1961</b>	6.303	19	308.172	7	13.723	1	12.532	1	340.730
<b>1962</b>	- 2.314	- 6	431.345	9	187.441	10	120.619	14	737.091
<b>1963</b>	- 354	- 1	368.627	7	332.990	16	62.355	6	763.618
<b>1964</b>	421	1	627.751	11	122.238	5	167.473	16	750.410
<b>1965</b>	21.667	57	- 101.465	- 2	- 86.619	- 3	- 127.724	-10	-294.141
<b>1966</b>	- 62	0	683.257	11	51.118	2	37.895	3	772.208
<b>1967</b>	14.478	24	193.221	3	353.963	14	6.474	1	568.136
<b>1968</b>	- 9.584	-13	167.928	2	497.193	18	24.442	2	679.979
<b>1969</b>	12.015	19	91.806	1	229.097	7	17.919	2	350.837
<b>1970</b>	5.089	7	255.632	3	285.851	8	- 28.886	- 2	517.686

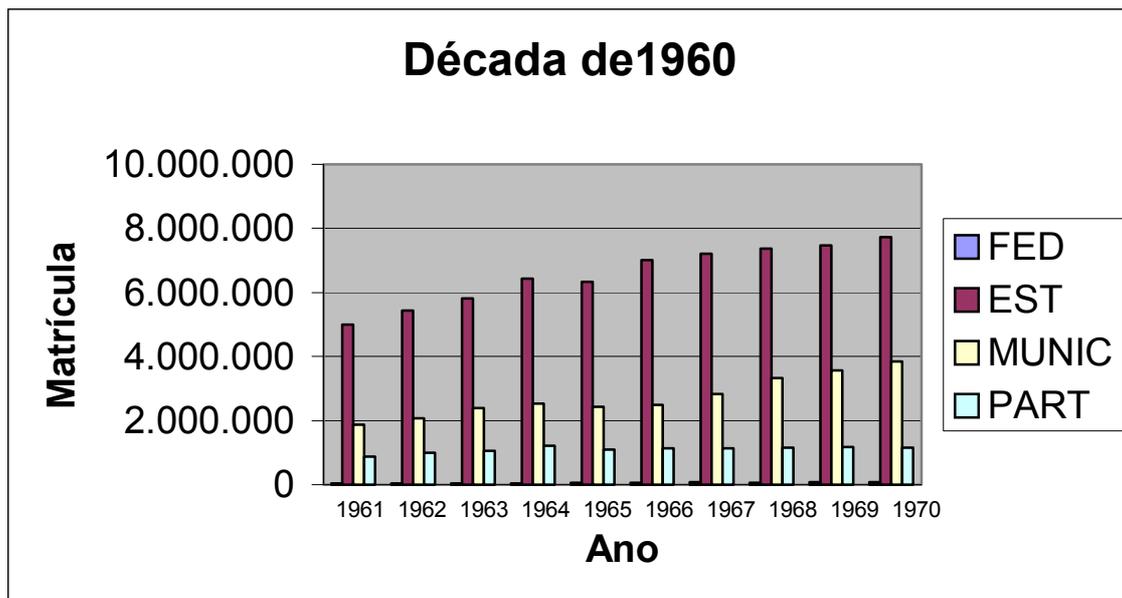


Gráfico 7- Matrícula por dependência administrativa- 1961-1970.

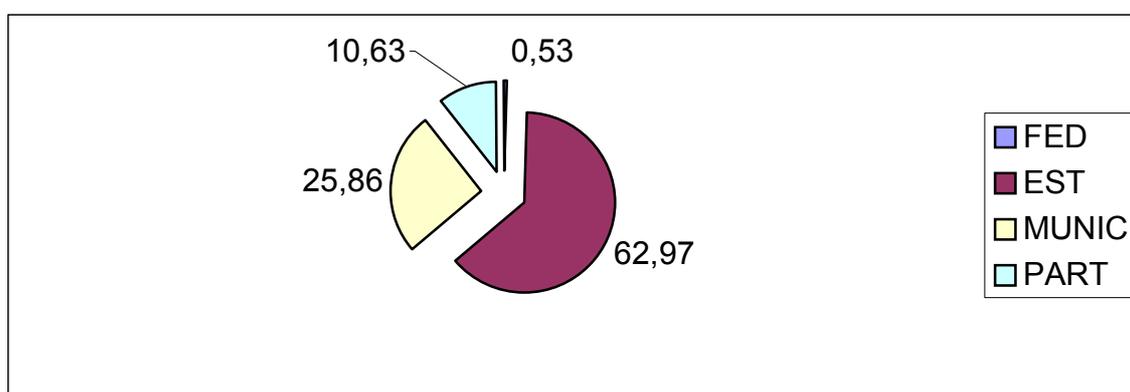
A participação dos estados variou de 65% a 60% do total das matrículas no período. Entre 1961 e 1967 essa participação manteve-se entre 62% e 65%, mas, ao final da década, caiu para 60% (Tabela 13). O ensino primário municipal, até 1967, apresentou um percentual de participação no total geral de matrículas que variou entre 24% e 30%, podendo ser observada uma retomada da oferta municipal no ensino primário, ao final da década, com 29% de participação no total em 1969 e 30% em 1970 (Tabela 13). No movimento geral de expansão do ensino primário, os municípios contribuíram com 1.973.272 vagas na década, representando 39% do total de 5.013.297 novas vagas.

Tabela 13 - Ensino primário na década de 1960 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL %
1961	0,52	64,21	24,07	11,20	100,00
1962	0,44	63,72	24,19	11,65	100,00
1963	0,40	62,45	25,78	11,36	100,00
1964	0,37	62,99	24,66	11,98	100,00
1965	0,60	63,83	24,52	11,05	100,00
1966	0,56	65,61	23,23	10,60	100,00
1967	0,66	64,02	25,20	10,13	100,00
1968	0,54	61,78	27,93	9,75	100,00
1969	0,62	60,76	29,00	9,62	100,00
1970	0,64	60,30	30,05	9,01	100,00

O ensino particular apresentou, no período, um aumento de 280.567 matrículas (Tabelas 11 e 12), mas, no que se refere à participação no total geral, houve uma queda, pois, de cerca de 12% na década de 1950, a rede particular passou a contribuir com cerca de 10% das matrículas (Tabela 13).

No nível federal, houve uma significativa ampliação, visto que, de 40.174 matrículas em 1961, a União passou a oferecer 81.530, um aumento de 41.356 matrículas, representando uma ampliação de 102,94% (Tabela 11). Ainda assim, a participação da União no geral manteve-se inexpressiva, relativamente às demais dependências administrativas, ficando em torno de 0,5%, conforme o Gráfico 8.



**Gráfico 8 - Ensino primário na década de 1960 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Segundo as Tabelas 14 e 15 bem como o Gráfico 9, na década de 1970, em que pese à preponderância das matrículas no nível estadual, observa-se a ampliação da participação das demais dependências administrativas na oferta do ensino de 1º grau.<sup>3</sup> Os estados passaram de 8.013.471 matrículas em 1971, para 13.318.486 em 1980, um aumento de 5.305.015, que representou uma ampliação de 66% das matrículas nessa dependência administrativa. Já os municípios tiveram um aumento de 1.398.882 matrículas, passando de 4.339.009 em 1971 para 5.737.891 em 1980, com um aumento de 32%. No nível federal é que podemos observar uma ampliação significativa, pois de 86.872 matrículas em 1971, passou-se para 239.927 em 1980, uma ampliação de 153.055 matrículas, representando 176% de crescimento. Da mesma forma, a rede particular teve expressiva ampliação, com 140% de aumento

<sup>3</sup> Com a Lei n.º 5.692/71, foi extinto o exame de admissão, e a etapa obrigatória de escolarização recebeu a nomenclatura de "Ensino de 1º grau", reunindo o que correspondia ao primário e ao ginásio em oito anos de estudo (1.ª a 8.ª série).

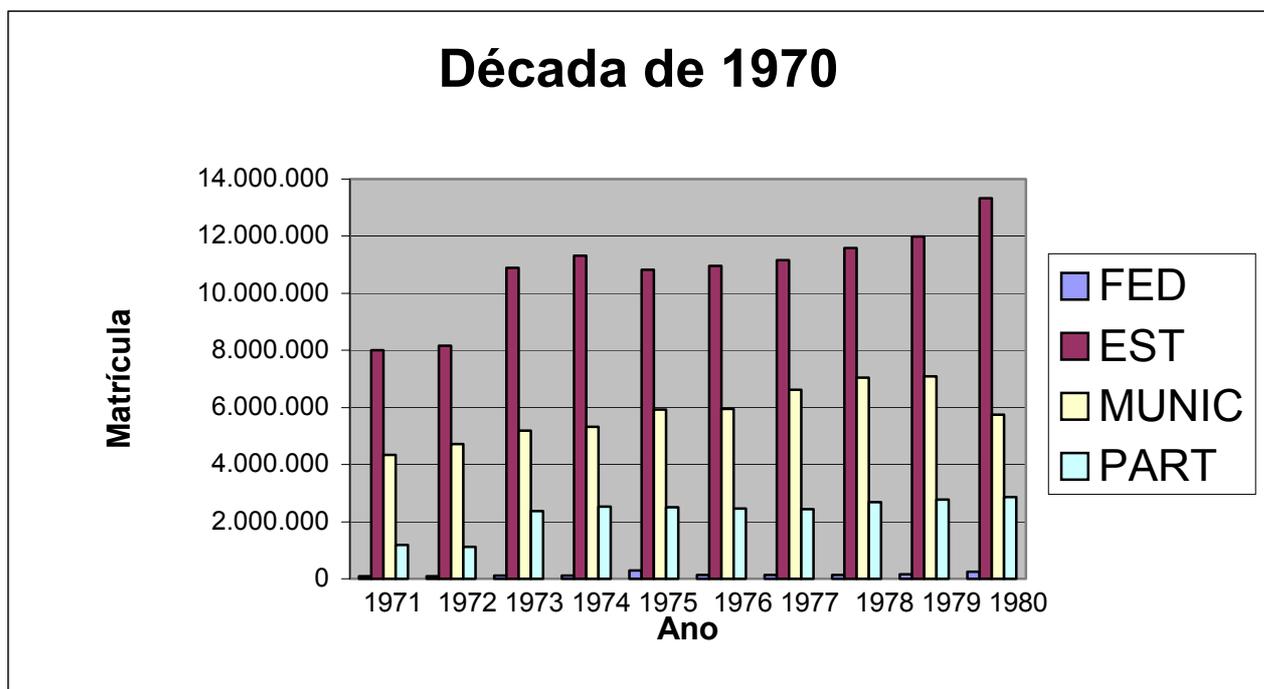
de matrículas no período, passando de 1.184.036, em 1971, para 2.852.505 ao final da década.

**Tabela 14 - Matrícula geral no ensino de 1.º grau por dependência administrativa - 1971-1980.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1971</b>	86.872	8.013.471	4.339.009	1.184.036	13.623.388
<b>1972</b>	81.549	8.157.760	4.726.228	1.116.561	14.082.098
<b>1973</b>	116.138	10.890.572	5.196.756	2.369.727	18.573.193
<b>1974</b>	122.592	11.322.625	5.325.044	2.516.350	19.286.611
<b>1975</b>	294.412	10.823.858	5.918.880	2.512.099	19.549.249
<b>1976</b>	131.615	10.965.980	5.954.858	2.470.605	19.523.058
<b>1977</b>	142.533	11.170.448	6.617.319	2.438.136	20.368.436
<b>1978</b>	142.407	11.593.752	7.053.118	2.683.823	21.473.100
<b>1979</b>	160.386	11.985.273	7.099.362	2.780.428	22.025.449
<b>1980</b>	239.927	13.318.486	5.737.891	2.852.505	22.148.809

**Tabela 15 - Crescimento da matrícula geral no ensino de 1.º grau por dependência administrativa - 1971-1980.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1971</b>	5.432	7	287.553	4	488.405	13	30.059	3	811.449
<b>1972</b>	- 5.323	- 6	144.289	2	387.219	9	- 67.475	- 6	458.710
<b>1973</b>	34.589	42	2.732.812	33	470.528	10	1.253.166	112	4.491.095
<b>1974</b>	6.454	6	432.053	4	128.288	2	146.623	6	713.418
<b>1975</b>	171.820	140	- 498.767	- 4	593.836	11	- 4.251	0	262.638
<b>1976</b>	-162.797	- 55	142.122	1	35.978	1	- 41.494	- 2	- 26.191
<b>1977</b>	10.918	8	204.468	2	662.461	11	- 32.469	- 1	845.378
<b>1978</b>	- 126	0	423.304	4	435.799	7	245.687	10	1.104.664
<b>1979</b>	17.979	13	391.521	3	46.244	1	96.605	4	552.349
<b>1980</b>	79.541	50	1.333.213	11	- 1.361.471	- 19	72.077	3	123.360

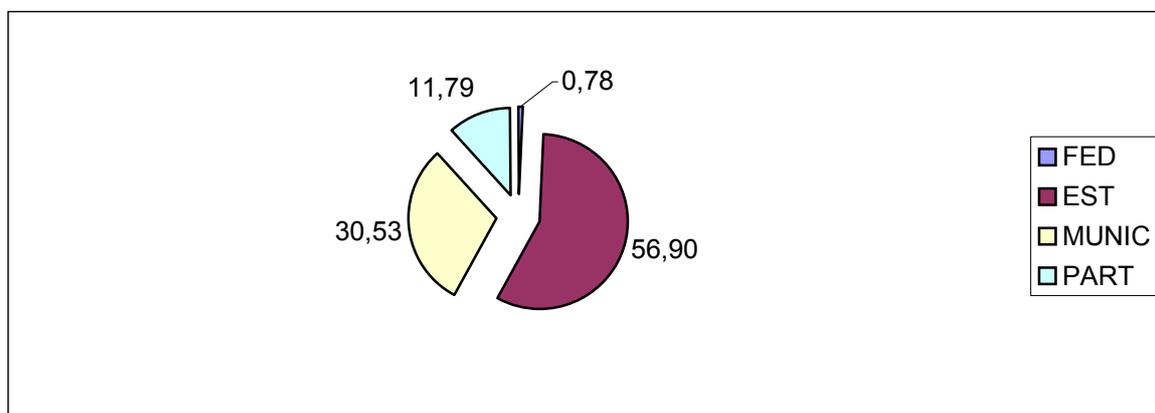


**Gráfico 9- Matrícula por dependência administrativa - 1971-1980.**

Em todo o período, houve uma ampliação de 8.525.421 matrículas. Desse total, a União contribuiu com 153.055, os estados com 5.305.015, os municípios com 1.398.882 e a rede particular com 1.668.469 matrículas, representando uma participação percentual na ampliação de respectivamente 1,79%, 62,2%, 16,4% e 19,5%. A Tabela 16 mostra a participação de cada dependência administrativa na oferta de ensino de 1º grau, e o Gráfico 10 indica a média percentual de participação de cada instância na matrícula geral da década de 1970.

**Tabela 16 - Ensino de 1.º grau na década de 1970 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL%
1971	0,64	58,82	31,85	8,69	100,00
1972	0,58	57,93	33,56	7,93	100,00
1973	0,63	58,64	27,98	12,76	100,00
1974	0,64	58,71	27,61	13,05	100,00
1975	1,51	55,37	30,28	12,85	100,00
1976	0,67	56,17	30,50	12,65	100,00
1977	0,70	54,84	32,49	11,97	100,00
1978	0,66	53,99	32,85	12,50	100,00
1979	0,73	54,42	32,23	12,62	100,00
1980	1,08	60,13	25,91	12,88	100,00



**Gráfico 10 - Ensino de 1.º grau na década de 1970 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

As Tabelas 17 e 18 e o Gráfico 11 indicam que, na década de 1980, os estados mantiveram a preponderância na oferta do ensino de 1º grau. No período, houve uma ampliação de 3.520.380 matrículas, passando de 12.234.740 em 1981 para 15.755.120, em 1989,<sup>4</sup> uma ampliação de 28,7% no período. No ensino municipal, houve uma ampliação de 1.154.763 matrículas, passando de 7.063.692 matrículas em 1981, para 8.218.455 em 1989, um aumento de 16,3%. No nível federal houve mais 39.960 matrículas, significando um aumento percentual de 35,5%, pois de 104.023 matrículas em 1981, passou-se para 140.983 em 1989. A rede particular apresentou um aumento de 442.329 matrículas, significando uma ampliação de 14,7% no período.

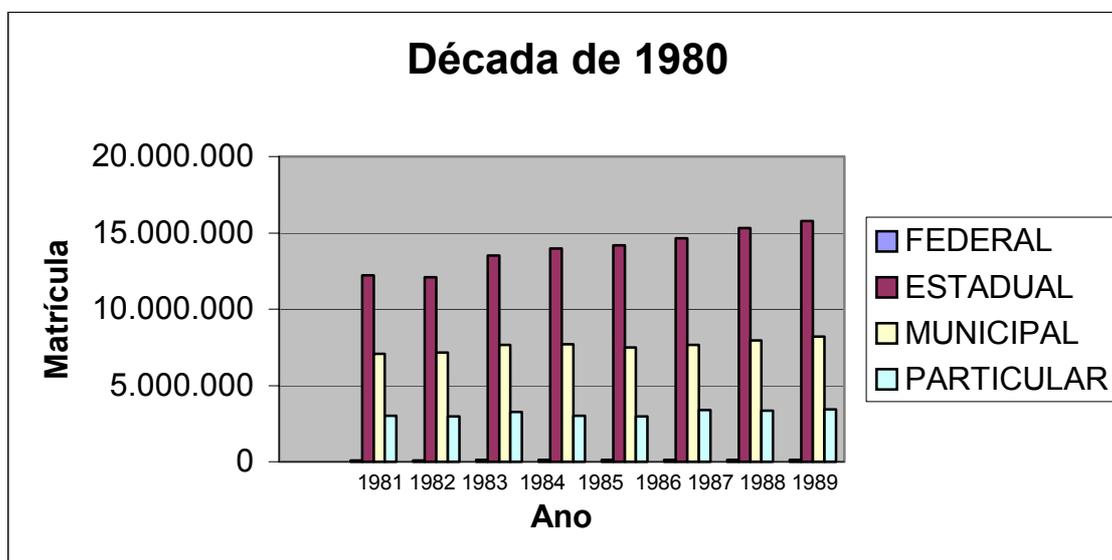
**Tabela 17 - Matrícula geral no ensino de 1.º grau/fundamental por dependência administrativa - 1981-1989.**

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
<b>1981</b>	104.023	12.234.740	7.063.692	3.000.655	22.403.110
<b>1982</b>	100.945	12.101.901	7.136.581	2.958.156	22.297.583
<b>1983</b>	144.624	13.502.835	7.663.790	3.244.540	24.555.789
<b>1984</b>	135.461	13.976.128	7.687.806	3.021.906	24.821.301
<b>1985</b>	116.848	14.178.371	7.480.810	2.989.266	24.765.295
<b>1987</b>	131.217	14.634.958	7.662.624	3.384.914	26.466.501
<b>1988</b>	134.444	15.305.147	7.947.792	3.367.118	27.713.096
<b>1989</b>	140.983	15.755.120	8.218.455	3.442.984	27.557.542

<sup>4</sup> No ano de 1990 não foram realizados nem o Censo Escolar do INEP, nem o Censo Demográfico do IBGE.

**Tabela 18- Crescimento da matrícula geral no ensino de 1º grau/fundamental por dependência administrativa - 1981-1989.**

ANO	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PARTICULAR	%	TOTAL
1981	- 135.904	- 57	- 1.083.746	- 8	1.325.801	23	148.150	5	254.301
1982	- 3.078	- 3	- 132.839	- 1	72.889	1	- 42.499	- 1	- 105.527
1983	43.679	43	1.400.934	12	527.209	7	286.384	10	2.258.206
1984	- 9.163	- 6	473.293	4	24.016	0	- 222.634	- 7	265.512
1985	-18.613	- 14	202.243	1	- 206.996	- 3	- 32.640	- 1	- 56.006
1987	14.369	12	456.587	3	181.814	2	395.648	13	1.048.418
1988	3.227	2	670.189	5	285.168	4	- 17.796	- 1	940.788
1989	6.539	5	449.973	3	270.663	3	75.866	2	803.041

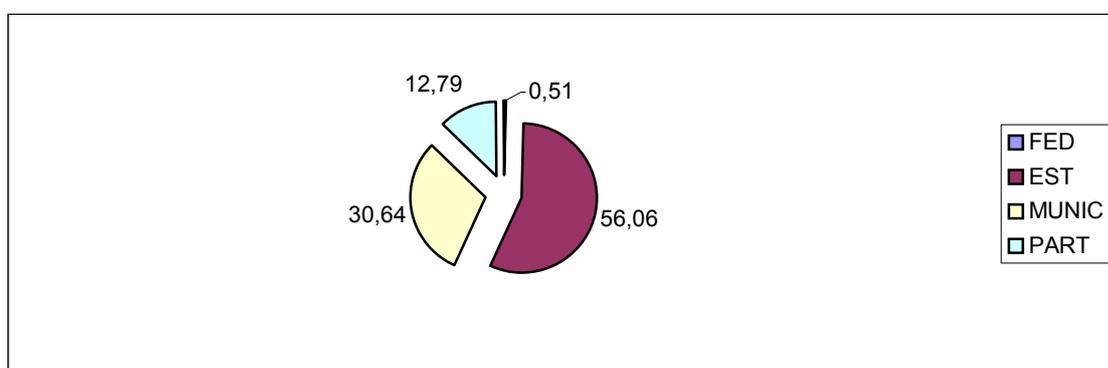


**Gráfico 11 – Matrícula por dependência administrativa -1981- 1989.**

Apesar do vigoroso debate sobre a municipalização de ensino, que ocorreu na década de 1980, não se observa um crescimento na participação na matrícula geral para essa dependência administrativa no período. Mantiveram praticamente inalterados os percentuais de participação de cada dependência administrativa na oferta do ensino de primeiro grau, conforme a Tabela 19 e o Gráfico 12 .

**Tabela 19- Ensino de 1.º grau/fundamental na década de 1980 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

<b>ANO</b>	<b>FED %</b>	<b>EST %</b>	<b>MUN %</b>	<b>PART %</b>	<b>TOTAL %</b>
<b>1981</b>	0,46	54,61	31,53	13,39	100,00
<b>1982</b>	0,45	54,27	32,01	13,27	100,00
<b>1983</b>	0,59	54,99	31,21	13,21	100,00
<b>1984</b>	0,55	56,31	30,97	12,17	100,00
<b>1985</b>	0,47	57,25	30,21	12,07	100,00
<b>1987</b>	0,51	56,69	29,68	13,11	100,00
<b>1988</b>	0,50	57,21	29,71	12,59	100,00
<b>1989</b>	0,51	57,17	29,82	12,49	100,00



**Gráfico 12 - Ensino de 1.º grau/fundamental na década de 1980 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Apenas a partir da década seguinte (1990) é que houve uma modificação na oferta da escolarização obrigatória no que se refere à participação de cada dependência administrativa. De 1991 a 2003 observa-se um decréscimo nas matrículas no âmbito federal, no âmbito estadual e no âmbito das redes particulares e um vigoroso processo de municipalização, revertendo a tendência de matrículas estadualizadas, observada até a década anterior.

Conforme os dados das Tabelas 20 e 21, as matrículas no nível federal sofreram um decréscimo de 70.731, passando de 96.728 em 1991 para 25.997 em 2003, significando uma diminuição de 73%. Da mesma forma, observa-se uma diminuição de 3.364.301 matrículas nos estados, visto que de 16.637.040, as redes estaduais passaram a oferecer 13.272.739 matrículas, significando um decréscimo de 3.364.301 em números absolutos e, em termos percentuais, uma diminuição de 20,2%. Da mesma maneira, a rede particular passou a oferecer, no período, menos

316.022 matrículas, significando uma perda de 8,8%, pois de 3.594.147, chegou-se a 2003 com 3.278.125 matrículas.

**Tabela 20 - Matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa - 1991-2003.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>TOTAL</b>
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266
1992	34.418	17.226.921	9.218.233	3.512.568	29.992.140
1993	31.448	17.395.905	9.603.327	3.490.068	30.520.748
1994	32.256	17.626.643	9.859.701	3.583.062	31.101.662
1995	31.330	18.347.733	10.491.096	3.798.579	32.668.738
1996	33.564	18.468.772	10.921.037	3.707.897	33.131.270
1997	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747	34.229.388
1998	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349	35.792.554
1999	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347	36.059.742
2000	27.810	15.806.726	16.694.171	3.189.241	35.717.948
2001	27.416	14.917.534	17.144.853	3.208.286	34.859.180
2002	26.422	14.236.020	17.653.143	3.234.777	34.976.138
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.278.125	33.687.780

**Tabela 21 - Crescimento da matrícula geral no ensino fundamental por dependência administrativa - 1991-2003.**

<b>ANO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>%</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>%</b>	<b>MUNICIPAL</b>	<b>%</b>	<b>PARTICULAR</b>	<b>%</b>	<b>TOTAL</b>
1991	- 44.255	-31	881.920	6	401.896	5	151.163	4	1.390.724
1992	- 62.310	-64	589.881	4	597.882	7	- 81.579	- 2	1.043.874
1993	- 2.970	- 9	168.984	1	385.094	4	- 22.500	- 1	528.608
1994	808	3	230.738	1	256.374	3	92.994	3	580.914
1995	- 926	- 3	721.090	4	631.395	6	215.517	6	1.567.076
1996	2.234	7	121.039	1	429.941	4	- 90.682	- 2	462.532
1997	- 2.995	- 9	- 370.228	- 2	1.515.491	14	- 44.150	- 1	1.098.118
1998	- 1.388	- 5	- 832.189	- 5	2.677.141	22	- 280.398	- 8	1.563.166
1999	- 610	- 2	- 676.900	- 4	1.050.700	7	- 106.002	- 3	267.188
2000	- 761	- 3	- 782.729	- 5	529.802	3	- 88.106	- 3	- 341.794
2001	- 394	- 1	- 889.192	- 6	450.682	3	19.045	1	- 419.859
2002	- 994	- 4	- 681.514	- 5	508.290	3	26.491	1	- 147.727
2003	- 425	- 2	- 963.281	- 7	210.745	1	43.348	1	- 709.613

Ao mesmo tempo, observa-se uma expressiva ampliação das matrículas municipais, pois de 8.620.351 matrículas no ano de 1991 passou-se a 17.863.888, ou seja, 9.243.537 novas matrículas nessa esfera administrativa, representando um aumento de 107%, índice inédito para essa dependência administrativa no histórico das matrículas na etapa elementar de escolarização. Pode-se constatar também que essa reversão na tendência à estadualização das matrículas ocorreu após 1998, coincidindo com a implantação FUNDEF que induziu à municipalização ao

estabelecer competências e redistribuir recursos para cada ente federado, conforme pode ser observado no Gráfico 13.

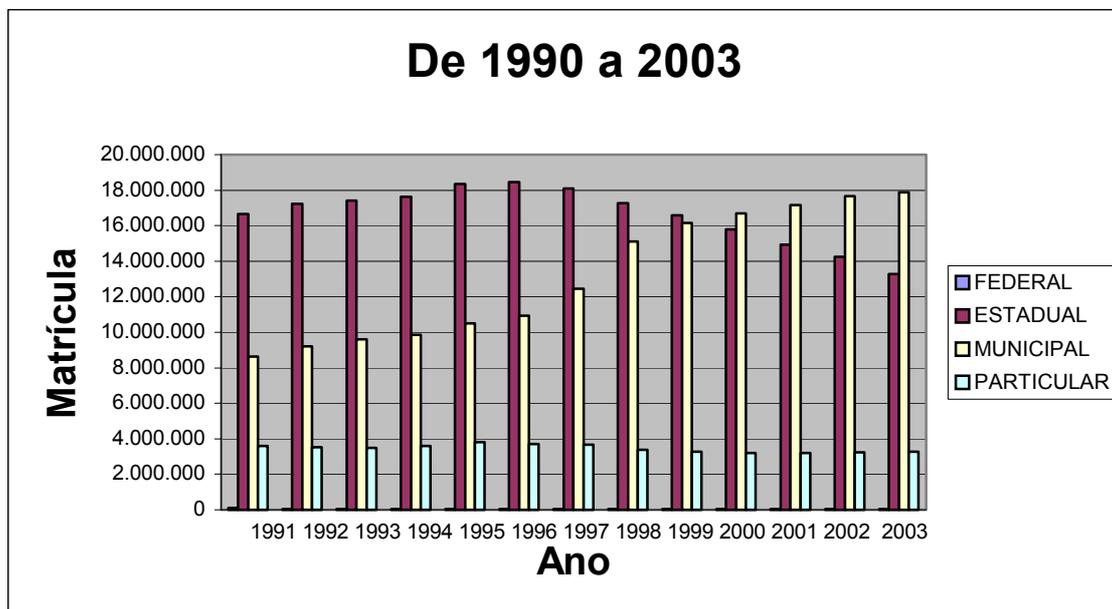


Gráfico 13- Matrícula por dependência administrativa – 1990 – 2003.

As Tabelas 20 e 21 também indicam uma diminuição da matrícula geral no ensino fundamental, pois, em 1999, a tendência de ampliação foi rompida, passando a ocorrer uma gradual diminuição ano a ano, de maneira a totalizar no período uma ampliação na matrícula geral de apenas 4.739.514, representando um aumento de apenas 16,3%, muito menor do que o observado para a esfera municipal.<sup>5</sup> Dessa forma, podemos concluir que houve, na verdade, uma transferência de matrículas de uma esfera administrativa à outra (estadual para a municipal).

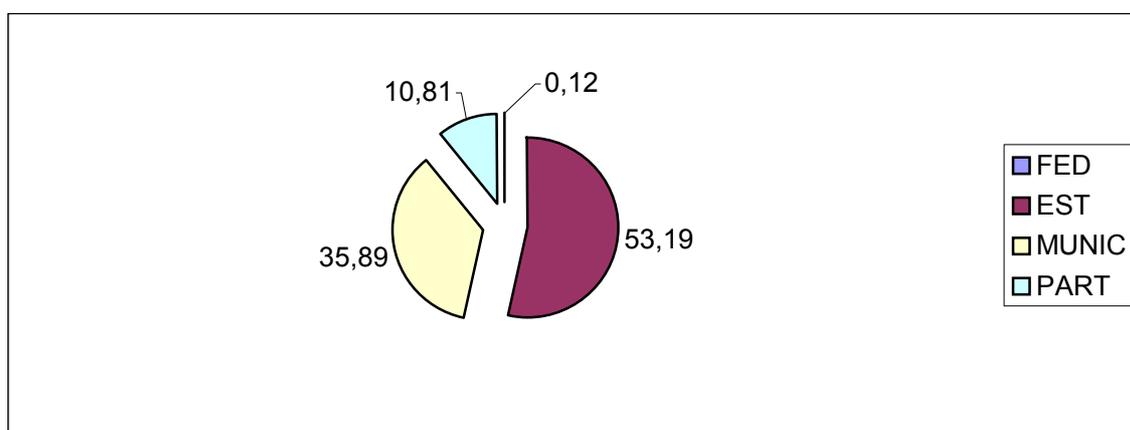
Essa transferência gradual das matrículas da esfera estadual para a esfera municipal pode ser evidenciada na Tabela 22, pois de uma participação de cerca de 30%, como nas décadas anteriores, os municípios passam a ter uma participação na matrícula geral de cerca de 47% ao final da década de 1990.

<sup>5</sup> A tendência de decréscimo nas matrículas do ensino fundamental na década de 1990 tem estreita relação com as políticas de regularização do fluxo escolar que vão progressivamente transformando a “pirâmide” educacional brasileira em algo mais homogêneo, como um “retângulo” educacional, com a melhor distribuição das matrículas por série no ensino fundamental, mediante a contenção da evasão e da repetência, principalmente nas séries iniciais dessa etapa de escolarização.

**Tabela 22 - Ensino fundamental na década de 1990 - participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUN %	PART %	TOTAL %
1991	0,33	57,47	29,78	12,42	100,00
1992	0,11	57,44	30,74	11,71	100,00
1993	0,10	57,00	31,46	11,44	100,00
1994	0,10	56,67	31,70	11,52	100,00
1995	0,10	56,16	32,11	11,63	100,00
1996	0,10	55,74	32,96	11,19	100,00
1997	0,09	52,87	36,33	10,70	100,00
1998	0,08	48,24	42,23	9,45	100,00
1999	0,08	46,01	44,83	9,09	100,00
2000	0,08	44,25	46,74	8,93	100,00

O Gráfico 14 mostra a média da participação de cada esfera administrativa na oferta do ensino fundamental na década de 1990 e já podemos observar a ampliação da participação do município nessa oferta, pois, em que pese à preponderância da participação dos estados, houve um aumento na participação municipal em relação às décadas anteriores.



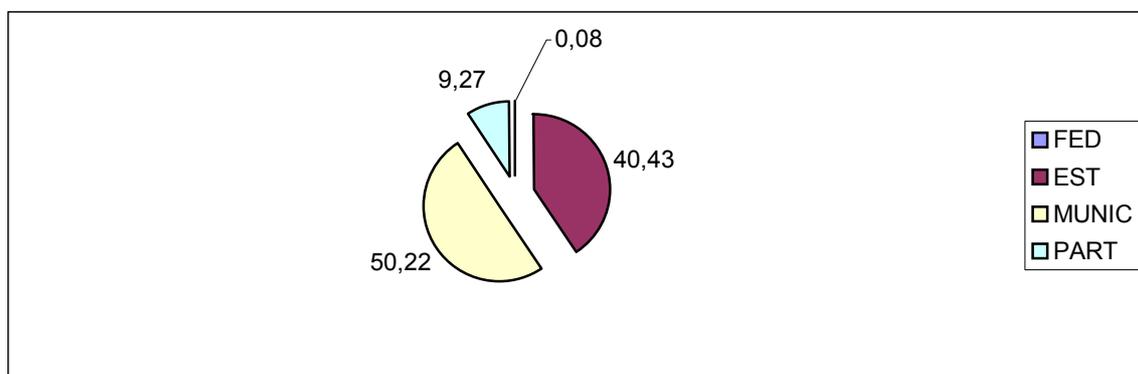
**Gráfico 14 - Ensino fundamental na década de 1990 - média da participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

A Tabela 23 evidencia que o processo de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização foi consolidado a partir de 2001, pois os municípios ultrapassaram os estados na matrícula geral, chegando a 51,87% de participação em 2003.

**Tabela 23- Ensino Fundamental de 2001 a 2003 – participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

ANO	FED %	EST %	MUNIC %	PART %	TOTAL %
2001	0,08	42,26	48,57	9,09	100,00
2002	0,08	40,50	50,22	9,20	100,00
2003	0,08	38,54	51,87	9,52	100,00

Essa ampliação pode ser visualizada no Gráfico 15, que indica a consolidação de um processo de municipalização das matrículas no ensino fundamental, pois, em três anos, a média da participação dos municípios foi ampliada cerca de 15% em relação à década anterior.

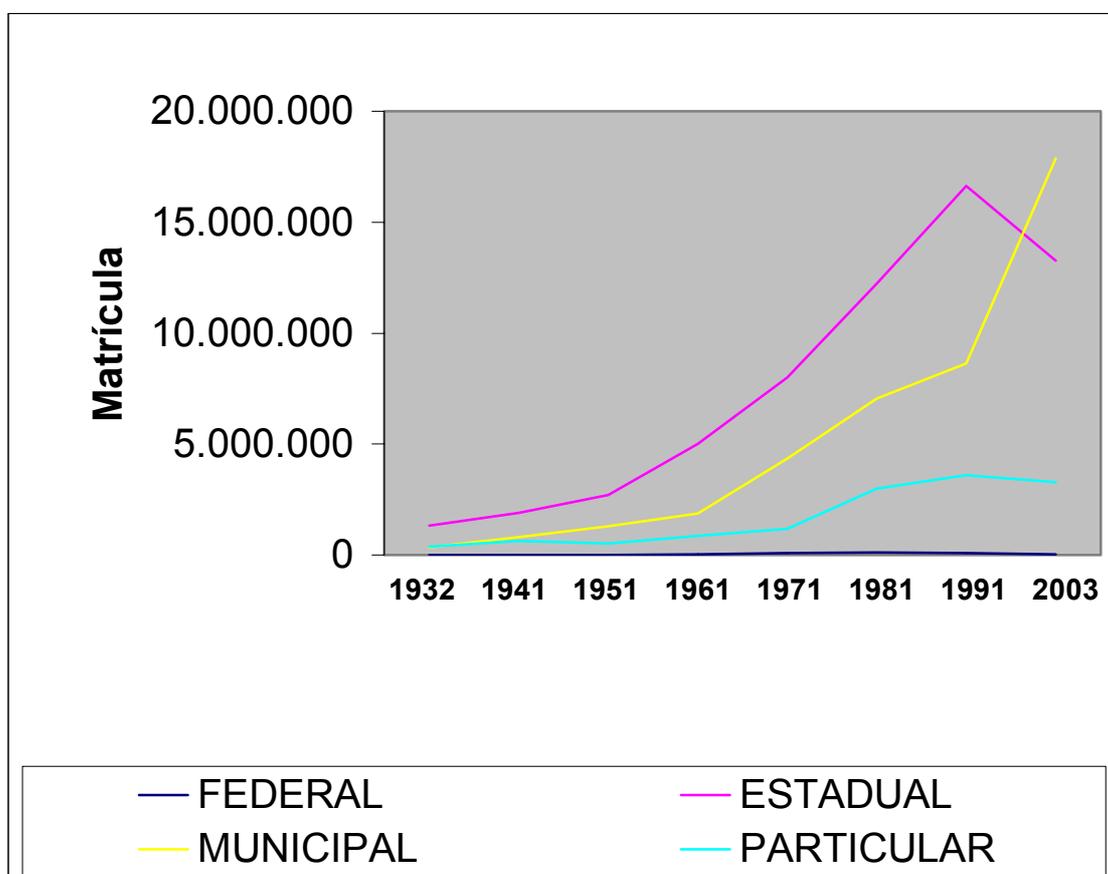


**Gráfico 15 – Ensino fundamental de 2001 a 2003 - média de participação na oferta geral de matrícula por dependência administrativa.**

Apesar de o processo de municipalização do ensino estar presente no debate educacional desde a década de 1940 e ter sido revigorado na década de 1980, apenas a partir da definição explícita do município como ente federado na Constituição Federal de 1988 é que a participação do município na oferta da etapa elementar de escolarização foi efetivamente concretizada, principalmente com a Emenda Constitucional nº 14/96 e a legislação complementar, que regulamentaram a redefinição de competências na oferta de educação elementar para a população brasileira. Essa redefinição resultou numa inversão da tendência “estadualista” da evolução das matrículas no Brasil, de maneira que, atualmente, o município é o responsável pela maior parte das matrículas no ensino fundamental, conforme podemos constatar com a Tabela 24 e com o Gráfico 16, que representam esse movimento de inversão.

**Tabela 24 - Matrículas no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932 - 2003.**

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
1932	2.250	1.332.898	355.527	380.762	2.071.437
1941	3.905	1.897.098	813.919	632.720	3.347.642
1951	360	2.702.823	1.292.012	516.859	4.512.054
1961	40.174	5.007.816	1.877.332	873.410	7.798.732
1971	86.872	8.013.471	4.339.009	1.184.036	13.623.388
1981	104.023	12.234.740	7.063.692	3.000.655	22.403.110
1991	96.728	16.637.040	8.620.351	3.594.147	28.948.266
2003	25.997	13.272.739	17.863.888	3.278.125	33.687.780



**Gráfico 16 - Matrícula no ensino obrigatório por dependência administrativa - 1932-2003.**

Diante dessa inversão, este trabalho propôs o resgate da construção histórica do município e da federação como instituições e idéias políticas, bem como a relação dessa construção histórica com o debate e a concretização do processo de municipalização do ensino obrigatório na política educacional brasileira, buscando configurar, ao mesmo tempo, a trajetória dessa organização política e administrativa com a organização da educação brasileira.

A seção seguinte analisa o debate e a produção acadêmica sobre o tema da municipalização do ensino a partir da década de 1980 e oferece a dimensão de como até agora o tema tem sido abordado, situando também a abordagem que este trabalho pretende conferir ao tema.

## 1.2 MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: O DEBATE E A PRODUÇÃO ACADÊMICA

### 1.2.1 A Configuração do Debate

A participação crescente do município nas matrículas da etapa elementar de escolarização, conforme mostrado no capítulo anterior, foi um processo que se consolidou posteriormente ao debate e à produção acadêmica sobre a temática da municipalização.

O debate sobre a municipalização do ensino no Brasil precede a questão da descentralização. Com efeito, a Lei de 15 de outubro de 1827 estabelecia a criação de escolas em todas as vilas e cidades populosas e só em 1834, com o Ato Adicional, a questão da descentralização entrou em cena, com o debate sobre a competência do governo e das províncias quanto à oferta de instrução elementar, debate que se prolongou com a Constituição de 1891, que definiu a organização do Estado brasileiro a partir do modelo federalista norte-americano, inserindo a questão do município e da educação nas ambigüidades desse modelo. Porém, como discutiremos neste estudo, o debate sobre a descentralização estava estreitamente vinculado ao debate sobre a federação brasileira e não assumia ainda os contornos municipalistas que viria a assumir mais tarde, na década de 1940. Dessa forma, embora as idéias sobre municipalização do ensino elementar estivessem presentes, pelo menos desde a década de 1920, com a difusão do modelo norte-americano de organização escolar por alguns integrantes da Associação Brasileira de Educação (ABE), essa proposta só ganhou contornos mais nítidos décadas mais tarde.

Dois artigos, um de Cleiton de Oliveira e de Lúcia Helena G. Teixeira e outro de autoria apenas do primeiro (OLIVEIRA & TEIXEIRA, 2001, OLIVEIRA, 2002), relativamente recentes, buscam realizar um estado da arte sobre a produção

acadêmica nacional a respeito do tema da municipalização do ensino. Os dois estudos situam a introdução da temática na década de 1950, com as condições objetivas à municipalização criadas pela Constituição de 1946 e com o engajamento de Anísio Teixeira no movimento municipalista, defendendo a sua famosa tese sobre municipalização do ensino no IV Congresso das Municipalidades, em 1957.<sup>6</sup>

Os artigos também destacam que à tese municipalista pioneira opôs-se a obra de Carlos Correa Mascaro (1960), que denunciava a inviabilidade técnica e política da proposta de municipalização. Seguiu-se, então, um período em que os debates sobre o tema não foram significativos. Nesse período, observam-se pesquisas sobre a realidade municipal, sobre os encargos dessa esfera de governo, assim como sobre a administração municipal da educação. Os resultados, seguindo a tendência inaugurada por Mascaro (1960), não respaldavam as propostas de municipalização, indicando que essas só se viabilizariam a partir de condições mínimas que os municípios brasileiros estavam muito longe de alcançar, dadas as condições técnicas, políticas e econômicas vigentes.

A partir da década de 1980, a confluência de vários fatores foi decisiva para a retomada vigorosa do debate sobre a municipalização do ensino. Entre esses fatores podem ser enumerados: 1- a definição na Lei nº 5.692/71 de vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e o reforço à municipalização dos encargos educacionais mediante projetos federais implantados, sobretudo no Nordeste; 2 - a existência de algumas experiências de administrações democráticas, ainda nos anos 1970, de municípios como Boa Esperança no Espírito Santo, Lages em Santa Catarina, descritas por Luiz Antônio Cunha (1991), entre outras, como a de Piracicaba; 3 - o contexto da abertura política e do imaginário social de identificação automática de centralização com o autoritarismo e da descentralização com a democracia em resposta à exacerbação da dimensão

---

<sup>6</sup> Como veremos posteriormente neste trabalho, antes mesmo de 1950, Anísio Teixeira já defendia idéias de descentralização de perfil municipalista.

dominadora do governo militar; 4 - a expressiva vitória da oposição nos municípios, nas eleições de 1982<sup>7</sup> e, sobretudo, nas de 1985; 5 - a surpreendente aliança entre o Ministério da Educação (MEC) e os dirigentes municipais de educação mediante incentivo à criação de programas descentralizados, o que acabou desencadeando a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); 6 - o resgate do debate municipalista na Constituinte; 7 - a disparidade de responsabilidades e competências quanto à educação entre estados e municípios; e 8 - a necessidade de ajuste fiscal e de redimensionamento da administração pública federal, bem como o apoio dos organismos financeiros internacionais para medidas de caráter descentralizador.

Essa retomada do debate sobre a questão da municipalização, embora desencadeada por fatores conjunturais novos, preservou a polarização do debate das décadas de 1950 e 1960, de maneira que os argumentos enfatizavam a necessidade de uma descentralização municipalista da etapa elementar de escolarização e o seu oposto, ou seja, a inviabilidade dessa descentralização. Para expor esse debate, retomaremos alguns artigos publicados em periódicos no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, período em que a produção acadêmica sobre a temática se intensificou, classificando-os como: 1 - os que defendem a municipalização com base em argumentos “participacionistas”; 2 - os que privilegiam a análise das dimensões técnicas, financeiras e operacionais do processo, caracterizando um conjunto de condições prévias para a sua implantação; e 3 - os

---

<sup>7</sup> Como parte dos arranjos da abertura, o governo adiou as eleições municipais de 1980. Somente em 1982 os eleitores foram às urnas para eleger vereadores, prefeitos (exceto nas capitais e áreas consideradas de "Segurança Nacional", como estâncias hidrominerais), deputados estaduais e federais, parte do Senado e governadores dos estados. Em 1985, houve eleições para os cargos de prefeito das capitais e municípios de Segurança Nacional. A oposição conquistou 68% dos 201 municípios que realizaram eleições, sendo 90% nas capitais. Em 1986 houve eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal, deputado estadual, consideradas fundamentais para a transição democrática, pois foi eleita uma Assembléia Nacional Constituinte, cujo objetivo era reconstruir a base jurídica do País. Em 1988, foi promulgada a nova Constituição do País. Nesse mesmo ano foram realizadas eleições para prefeito de TODOS os municípios, em 15 de novembro, as primeiras depois do Regime Militar, as quais consolidaram o novo quadro político do País. Dos partidos que compunham o governo, o PMDB elegeu os prefeitos de cinco capitais: Fortaleza, Goiânia, Salvador, Teresina e Boa Vista. O PFL venceu em Cuiabá, Maceió, Recife e João Pessoa. O PTB, em Belém, Campo Grande e Porto Velho. O PDS, em Florianópolis e Rio Branco. A grande surpresa foi o desempenho dos partidos de oposição: o pequeno PSB, por exemplo, venceu em Manaus e Aracaju, o PSDB, em Belo Horizonte, e o PT conquistou as prefeituras de Porto Alegre, Vitória e São Paulo. Em 1989, foi realizada a primeira eleição direta para Presidente da República desde 1960, considerada como o marco definitivo que delimitava o fim da transição democrática e o início do regime democrático pleno.

que são contrários à municipalização, denunciando os seus determinantes e as suas conseqüências político-ideológicas e econômicas.

Entre os autores que defendiam a municipalização com artigos publicados em importantes periódicos nacionais do período, podemos citar Moacir Gadotti, José Eustáquio Romão, Genuíno Bordignon e Pedro Jacobi como os principais formuladores teóricos da tese municipalista da educação no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Moacir Gadotti e José Eustáquio Romão tiveram, inclusive, papel relevante na articulação e na consolidação da UNDIME, assumindo cargos na entidade e veiculando textos pró-municipalização na Revista Educação Municipal, publicada de 1988 a 1990 pela UNDIME, em parceria com o Centro de Estudos Ação Direta (CEAD).

Gadotti (1989) argumenta, num dos seus textos, que a escola pública já teria nascido municipal, evocando a organização política greco-romana e as escolas municipais, de caráter religioso, na Alemanha do contexto pós-reforma protestante. E para reforçar a natureza municipal da escola pública, argumenta também a marcha inexorável da municipalização das matrículas com a crescente demanda popular para que o poder local assumisse a oferta dos serviços educacionais:

Existe uma **pressão natural** junto às prefeituras para a oferta de vagas em creches e pré-escolas e, depois, a continuação dos alunos no mesmo estabelecimento fazendo o primeiro grau. Esse processo parece irreversível e atinge sobretudo os municípios onde a população está mais organizada. A expansão da rede municipal é inevitável, mesmo sem a transferência de escolas estaduais e federais para a prefeitura (GADOTTI, 1989, p.61, grifos do autor).

Com base na distinção entre o processo de municipalização chileno e o que se estava configurando no Brasil, Moacir Gadotti conclama que os opositores do processo deixem de denunciar os possíveis efeitos deletérios da municipalização e se engajem no debate de forma ofensiva e não defensiva, visto que a educação municipal não significa o oposto de um sistema unitário de educação. Utiliza, inclusive, referencial teórico marxista (Lênin) para definir a administração autônoma local como a mais adequada para a organização da educação nacional. Finalizando o artigo, o autor destaca que o debate não pode resumir-se à oposição localismo-

centralismo, porque ambas as categorias excluem a luta de classes; portanto, o eixo do debate deve ser poder burguês *versus* poder popular, e a municipalização representaria a possibilidade de configurar este último.

Anos mais tarde, em publicação que organizou junto com José Eustáquio Romão, Moacir Gadotti (1993), ao comentar a constituição dos sistemas nacionais de ensino, utilizaria o sugestivo subtítulo “a origem do controlador dos espíritos”, ao mesmo tempo em que definia a constituição de sistemas municipais de educação como uma exigência da crescente complexidade da sociedade moderna, e o poder local como instância educativa com uma força inédita, capaz de possibilitar aos cidadãos exercerem diretamente o seu poder. Além disso, destacava que a municipalização seguia uma tendência, do final do século passado, de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, que, ao modo dos sistemas nacionais de educação, controlava os espíritos das pessoas, coibindo suas iniciativas pessoais. Nesse sentido, Gadotti propõe o regime de colaboração, em que todos os níveis de poder sejam fortalecidos, mas não aborda questões relativas ao federalismo brasileiro.

José Eustáquio Romão (1990, p. 37) contextualiza a retomada do debate sobre a municipalização do ensino nas décadas de 1980 e 1990 a partir dos seguintes aspectos: 1- a lógica discutível que “[...] os governos autoritários centralizam, o autoritarismo é um mal; logo a centralização é um mal”; 2 - a idéia de que o município foi, durante o regime militar, a única instância administrativa em que foram preservados alguns procedimentos de democracia formal, despertando assim as atenções dos setores progressistas; 3 - o apelo político das teses municipalistas nas eleições de 1986, utilizadas como plataforma política dos partidos de oposição que venceram em 22 dos 23 estados da federação; 4 - a ressignificação das teses municipalistas pelo Governo Federal, que passou a negociar programas de apoio diretamente com os municípios, o que ensejou a criação e a consolidação da UNDIME; 5 - o aumento expressivo das matrículas municipais na etapa elementar de escolarização; e 6 - o processo constituinte.

Com base nessa análise conjuntural, o autor defende a idéia de que a municipalização só poderia contribuir para a democratização, na medida em que o

município fosse forte no sentido da mobilização e da organização popular. Dessa forma, a socialização do processo decisório, a co-gestão comunitária das políticas públicas e o controle popular na aplicação dos recursos seriam mecanismos imprescindíveis para a democratização da sociedade brasileira, e o município seria o *locus* privilegiado de implantação dos mesmos.

Em um livro sobre a relação entre o poder local e a educação, Romão (1992) defende que, pelo fato de as eleições diretas terem sido preservadas nos municípios brasileiros durante o regime militar,<sup>8</sup> houve significativos avanços democráticos, portanto, o município seria a instância de governo mais qualificada para fazer avançar o poder popular. Aliás, a questão da associação entre municipalização e a possibilidade de avanço do poder popular mediante mecanismos participativos é a tônica dos defensores da municipalização. Expressão dessa associação pode ser observada na seguinte passagem: “Se o poder local entender que a possível transformação da sociedade está na mobilização e organização populares, e com ela está comprometido, estará cumprindo o papel pedagógico mais importante desta década” (ROMÃO, 1992, p. 63).

Contudo, as críticas cada vez mais numerosas ao processo faziam os autores que defendiam a municipalização incorporarem algumas contribuições, como a de Guiomar Namó de Mello (1986), que, em publicação do INEP dedicada ao tema, afirmava que era preciso dar um conteúdo concreto (político, técnico e econômico) ao debate sobre a municipalização. Nesse sentido, Romão (1992), para esvaziar os aspectos negativos que o termo “municipalização” despertava, propunha uma alteração semântica de modo a chamar o processo de descentralização brasileiro de “publicização”, defendendo um planejamento integrado entre os três níveis de governo, que definisse as seguintes etapas: 1- custo-padrão-qualidade do aluno da escola pública; 2- comparação de custos das redes de ensino com mecanismos de correção das iniquidades; 3- definição de um custo-padrão médio no nível estadual; 4- definição de fontes e fluxo dos recursos a serem repassados de uma instância a outra e 5- implantação de conselhos municipais de educação.

---

<sup>8</sup> O que constitui um equívoco, pois as eleições municipais eram muito restritas e, como descrevemos anteriormente, só em 1988 houve eleições para todos os municípios brasileiros.

Outro expoente do debate sobre a municipalização do ensino nas décadas de 80 e 90 foi Genuíno Bordignon, da Universidade de Brasília. Em artigo na citada Revista Educação Municipal (1989) descreve o quadro de deficiências do sistema educacional brasileiro (evasão, repetência, precária formação docente, baixa remuneração dos docentes, falta de equipamentos escolares e de material didático, prédios em péssimas condições entre outras), ao mesmo tempo em que situa as redes de escolas em piores condições nos municípios mais pobres, o que agravava as desigualdades educacionais e a seletividade social. Invalida, assim, os argumentos da existência de um sistema nacional de educação, dadas as disparidades e a conseqüente ausência de um todo estruturado, e, sobretudo, a estruturação da educação brasileira em sistemas ou redes organizadas sob o signo do patrimonialismo.

Identificando um quadro de impasse na gestão do sistema educacional, o autor defende a ruptura desse impasse mediante as propostas de descentralização de perfil municipalista. A partir disso o autor elenca, então, as vantagens e as desvantagens do processo de municipalização, segundo os argumentos mais comuns usados na época. Contra a municipalização eram levantados aspectos relativos à falta de recursos e de capacidade técnica, especialmente nos municípios mais pobres, ao aumento dos custos administrativos com a criação de novos aparatos administrativos, à falta de pessoal com qualificação no município, ao aumento do clientelismo, à concentração do poder nas mãos do prefeito e ao localismo nos currículos.

A incorporação das críticas, progressivamente, ia mitigando os antagonismos, de forma que a questão do poder local como sinônimo de poder popular foi cedendo espaço para a retomada do modelo primitivo de municipalização, defendido por Anísio Teixeira no IV Congresso das Municipalidades de 1957. Parece ser essa a inspiração de Bordignon (1989), ao dialogar com a questão das desvantagens da municipalização. Assim, o autor propõe não a divisão das escolas em redes ou sistemas, mas a divisão de encargos e responsabilidades na mesma escola, numa única rede pública, num regime de co-gestão com a comunidade.

Todavia, a questão da associação do poder local com o poder popular ou da descentralização com a democracia, permaneceria muito forte, mesmo com os matizes advindos da consideração dos “conteúdos concretos” da municipalização, que poderiam ser traduzidos simplesmente na definição do regime de colaboração entre os entes federados. Assim, Bordignon (1989, p. 11) defende que a vantagem da municipalização seria que a base física do sistema educacional brasileiro fosse constituída pelo município “[...] enquanto local do exercício da cidadania, não enquanto poder do prefeito. A escola enraizada no *locus* onde vive e se educa o cidadão seria a mediadora entre a cultura local e o saber mais amplo [...]”.

Dessa forma, o autor identifica o sistema educacional pesado, centralizado e burocrático como responsável pela dificuldade de construção da identidade política do povo brasileiro, da cidadania e da democracia (BORDIGNON, 1993). Para fazer frente a esse gigantismo deletério, a estratégia de descentralização, de perfil municipalista, deveria ser concebida como ato político e não administrativo, ou seja, deveria situar o município como novo espaço de poder:

Talvez, a superação do impasse da educação pública brasileira esteja na redescoberta de suas origens “paroquiais”, na retomada do simples. O povo brasileiro tem a saga da criatividade, consegue sobreviver e superar-se nas situações mais adversas, bastando-lhe o mínimo de espaço para construir o seu projeto de vida. A sociedade civil está organizada, abrindo espaços à participação em clubes, associações, sindicatos. A ação dos governos, mais do que canalizar todo esse imenso e rico potencial, tem inibido sua ação, pelos grandes projetos e propostas nacionais, em nome da unidade nacional (BORDIGNON, 1993, p.159).

Essa crença no potencial do município como *locus* de democratização da sociedade brasileira também está presente nos trabalhos de Pedro Jacobi, que destaca a descentralização como uma questão de adequação dos mecanismos para o uso e redistribuição mais eficiente do orçamento público, como possibilidade de ordenação e controle dos serviços públicos mediante a recuperação da racionalidade da decisão local e como instrumento de distribuição de poder na sociedade. Mesmo reconhecendo os desafios relativos à ruptura com padrões clientelísticos de funcionamento do poder público, o autor também associa a descentralização com a maior possibilidade de participação, tendo como *locus* privilegiado o município:

Na medida em que a descentralização representa uma opção política e uma possibilidade concreta de que os cidadãos tenham uma maior participação na vida política municipal, o desafio neste contexto de transição política é de estabelecer novas regras de convivência entre Estado e Município onde a participação social possa assumir um estimulante papel de reforço da construção de novas formas de representação, organização e cooperação na gestão da vida municipal (JACOBI, 1990, p. 8).

Romualdo Portela de Oliveira identifica esses argumentos participacionistas a respeito da municipalização do ensino com as formulações difundidas pela Igreja Católica, que defende a educação como uma função ou um “direito” da família. Em sua dissertação sobre o processo constituinte de 1946, Romualdo Portela de Oliveira (1990) destaca a participação de parlamentares, como José Carlos de Ataliba Nogueira, como expressiva na defesa da municipalização, ao postular que, na impossibilidade de os particulares oferecerem educação, caberia primordialmente ao município como poder público ofertá-la, devendo ter os estados e a União papel secundário nessa oferta. Essa seria a proposição básica da Igreja Católica. Quanto aos argumentos participacionistas das décadas de 1980 e 1990, Oliveira (1997) critica o argumento que relaciona uma maior participação com o exercício do poder popular, enfatizando se tratar de um pressuposto ideológico da “Teologia da Libertação”, que não conseguiu formular um projeto progressista de educação popular e, por isso, assumiu a bandeira da municipalização do ensino como forma de atenuar o caráter marcadamente privatista e conservador da Igreja em matéria educacional.

Entre os autores que se posicionavam privilegiando a análise da dimensão técnica, financeira e operacional do processo, podemos citar Guiomar Namó de Mello, Eny Marisa Maia e Elba Siqueira de Sá Barreto. Característica comum desse grupo de teóricos da educação era um certo pragmatismo, no sentido de indicar a descentralização de perfil municipalista como uma estratégia que exigia determinadas condições técnicas e políticas para a sua realização, inclusive com uma redefinição do pacto federativo que ultrapassasse a mera redistribuição dos recursos. Dessa forma, a municipalização não seria um bem nem um mal em si mesma, sendo preciso conferir-lhe condições concretas.

Em artigo publicado na Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE), Guiomar Namó de Mello (1990) parte do pressuposto do razoável consenso sobre a

necessidade de diminuir a intervenção estatal nas esferas econômicas e sociais para fortalecer a governabilidade e a sua eficácia. Contudo, destacava que a simples municipalização da gestão do ensino e das escolas, sem descentralizar e democratizar os órgãos centrais, significaria reproduzir a mesma estrutura burocrática que se condenava no Estado nacional. Nesse sentido, esclarece que a debilidade política do município no Brasil, traduzida por sua falta de autonomia política e financeira, acentuou padrões autoritários na relação poder local e população. Além disso, considera que os caminhos trilhados pelas medidas de descentralização até aquele momento, ao estimular a dependência dos municípios ao Governo Federal, acabaram por acentuar as desigualdades entre as regiões e entre os ensinos rural e urbano, ao mesmo tempo em que também reforçavam um certo localismo paroquial e também uma valorização da cultura regional completamente desarticulada da cultura nacional.

Dessa forma, a municipalização não poderia reiterar esse padrão. Para isso era necessária autonomia orçamentária, pedagógica e administrativa, a partir de uma política educacional de caráter nacional, mas que reconhecesse a desigualdade dos pontos de partida, bem como a desigualdade dos pontos de chegada: “Descentralizar, enfim, significa, trocando em miúdos, delegar decisão e competência, garantir recursos e autonomia e cobrar responsabilidade avaliando resultados” (MELLO, 1990, p.6). Percebe-se nessa passagem a inclinação da autora por uma definição de descentralização que enfatizasse aspectos pragmáticos, essenciais para o processo: “delegação”, “recursos” e “resultados”.

A autora também menciona a questão federativa, destacando a necessidade de articulação entre ações políticas e recursos de todas as esferas de governo, bem como a representação política dos atores sociais nos aparatos públicos estaduais e federais. Nesse sentido, aponta os conselhos estaduais e municipais como órgãos de definição de metas, fiscalização dos recursos e avaliação da qualidade. Também critica a fragilidade do município no cenário federativo e a tradução dessa fragilidade pela retenção dos recursos do salário-educação nos estados, afirmando que o repasse automático dos recursos é condição imprescindível para que os municípios assumam responsabilidades com a etapa elementar de escolarização e a

sistemática de convênios aumentaria a dependência dos municípios aos estados e à união, contrariando os princípios federativos.

Eny Marisa Maia (1990) reconhece que o tema da descentralização/centralização extrapola o debate educacional, uma vez que pressupõe relações entre as instâncias federativas que compõem o Estado brasileiro. Contudo, destaca que o sistema federativo é uma ficção do ponto de vista da prática política, mantendo-se apenas no seu nível formal :

Prevaleceram, historicamente, as relações típicas de um Estado unitário e, mais do que isso, autoritário. Não é por outro motivo que os estudos atuais sobre o federalismo no Brasil se referem à necessidade de 'refederalização' do sistema político brasileiro, relacionando federalismo à democracia (MAIA, 1990, p.11).

Diante dessa situação, a autora reconhece avanços na definição do município como ente federativo na Constituição de 1988, mas reconhece também que a questão da descentralização não se resume à questão da redistribuição dos recursos entre os entes federados, mas, sim, à questão da redistribuição do poder. Com base nisso, critica o processo de municipalização do estado de São Paulo, no período de 1983 a 1986 - que foi desencadeado sem um debate amplo entre os envolvidos na questão - e destaca que qualquer processo de municipalização deve levar em conta as especificidades dos municípios, particularmente aquelas que dizem respeito às desigualdades de condições políticas, técnicas, administrativas e financeiras entre os grandes e pequenos municípios, caso contrário, o processo se configuraria apenas num fator a mais para a deterioração dos serviços educacionais .

Para reforçar os seus argumentos, destaca o caso de São Paulo, em que os municípios tinham uma contribuição inexpressiva nas matrículas da etapa elementar de escolarização, concentrando a sua oferta na educação infantil, o que levou a autora a questionar a atuação dos municípios na área educacional a definir como adequada uma proposta de ação concorrente entre municípios e estados, no caso paulista. Além disso, a autora também destaca que fortalecer o poder local não significa necessariamente democracia ou participação popular, visto que os representantes para os órgãos colegiados da educação podem ser escolhidos por critérios clientelísticos e, assim sendo, a proximidade da administração local não

viabilizaria automática e necessariamente o reconhecimento dos anseios da população.

Elba Siqueira de Sá Barreto também destaca a questão da redefinição do pacto federativo como base para o debate sobre o processo de municipalização. Nesse sentido, defende que todas as esferas de poder concorram para superar os desafios do acesso e da qualidade de ensino, não fazendo sentido uma defesa da atuação do poder local dissociada de um projeto nacional e de uma atuação integrada com o nível estadual (Barreto, 1990, 1992). Situando a oferta da etapa elementar de escolarização pelos municípios na faixa dos 30%, a autora destaca as condições dessa oferta caracterizada pelo atendimento às áreas rurais, com ensino das quatro primeiras séries de escolarização e nas redes de ensino mais pobres que atendem os mais pobres do País. Do outro lado, havia, em menor número, redes de ensino municipais das capitais ou dos municípios mais populosos de regiões metropolitanas que atendiam a todas as séries da etapa elementar de escolarização. Diante dessa diversidade, não caberia, segundo a autora, um único modelo de municipalização, mas sim uma articulação dos poderes públicos que procedesse à revisão dos tradicionais modelos de distribuição de competências, tornando-os menos concorrentes e mais colaboradores e interdependentes. Assim, a autora também defende os mecanismos de transferência automática de recursos da União e dos estados para os municípios, em vez dos tradicionais mecanismos de convênios (BARRETO, 1990, 1992).

Evocando a construção teórica de Anísio Teixeira, Barreto (1990,1995) enfatiza a natureza conjugada e complementar das competências das três instâncias administrativas, não recomendando a multiplicação dos serviços educacionais em todas as esferas. O regime militar teria implantado medidas de descentralização centralizada que afetaram os sistemas de ensino. Devido a isso, durante os anos 1980, a descentralização assumiu um caráter político ligado à redemocratização do Estado e da sociedade. O debate político atingiu a educação, provindo do centro para as bases, e partiu do setor político, e não do pessoal ligado à área, fundamentalmente em decorrência da crítica à falta de efetividade das políticas implementadas durante o regime militar de caráter centralizador.

Numa avaliação sobre o processo de municipalização desencadeado nos anos 1980, a autora destaca que a idéia predominante era a de que os municípios, e não os estados, deveriam constituir *loci* privilegiados de prestação dos serviços básicos oferecidos à população, devido à proximidade entre o poder público e os usuários, o que oportunizaria controle desses serviços pela população. Essas demandas por municipalização expressavam diferentes motivações: realimentação do velho esquema oligárquico, pressão dos estados sobre os municípios para a transferência de encargos, luta dos municípios por maiores recursos e autonomia. A Constituição de 1988 definiu os municípios como entes federados, com base num modelo de federalismo cooperativo, mas predominaram as competências concorrentes, principalmente por causa da ambigüidade e omissão das competências relativas aos estados (BARRETO, 1995).

Para a autora, o quadro de ambigüidade e omissão das competências dos entes federados na Constituição de 1988 foi agravado pelo fato de o aumento das atribuições dos municípios ocorrer num quadro de recessão, que afetava a todas as instâncias, a despeito do crescimento relativo da participação da esfera local no bolo tributário. Assim, a grande questão no processo de descentralização dos sistemas educacionais brasileiros foi a relativa às competências concorrentes que geravam a superposição de serviços em mais de uma esfera. Nesse sentido, a autora defende que não se podia concordar com a municipalização compulsória nos municípios mais pobres, não se podia aceitar a resistência dos municípios com maior renda *per capita* à assunção de maiores encargos nem concordar com a quase completa ausência da União, devendo haver variedade de arranjos que fossem concebidos em articulação com um processo de costura do pacto federativo (BARRETO, 1995).

Vale destacar que os argumentos pragmáticos em defesa da municipalização do ensino ganharam maior consistência na década de 1990, quando passaram a integrar o discurso da necessidade de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o País atraente aos investimentos do capital financeiro internacional. Assim, não só o Brasil, mas o conjunto dos países “em desenvolvimento” deveriam redimensionar as políticas sociais para tornar o Estado nacional mais ágil, enxuto e dinâmico. Os organismos financeiros internacionais recomendavam expressamente o repasse de responsabilidades e

recursos às instâncias locais como forma de diminuir o déficit público e de garantir uma gestão eficiente e eficaz dos mesmos. No Brasil, essa descentralização foi associada com a municipalização, não só pela tradição do debate de mais de cinquenta anos, como também pelas condições favoráveis oferecidas pela Constituição de 1988.<sup>9</sup>

Quanto aos autores que se posicionavam contrariamente ao processo de municipalização, podemos destacar Luiz Antônio Cunha, José Mário Pires Azanha e Lisete Regina Gomes Arelaro.

Luiz Antônio Cunha destaca que a idéia de municipalizar o ensino remontava aos anos 1920 e 1930, quando a ABE era o espaço de debate e luta política no campo educacional e as idéias de organização educacional norte-americanas eram disseminadas por vários de seus integrantes. Essas idéias teriam sido revigoradas com o fim do Estado Novo, em 1945, e também em 1964, com o Regime Militar, ou seja, toda discussão sobre a municipalização do ensino estaria articulada ao modelo norte-americano de organização do ensino.

Com efeito, 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 escolas, determinar currículos e normas pedagógicas. Este 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).

Todavia, Cunha (1991) acredita que os defensores da municipalização não se davam conta das diferenças das condições sociais e políticas muito distintas entre Brasil e EUA: enquanto aqui sempre tivemos a marca da tutela na relação entre poder público e população, nos EUA, o valor das iniciativas individuais típicas da ideologia liberal era um aspecto cultural relevante na relação entre governantes e governados. Também argumenta que os defensores da municipalização não

---

<sup>9</sup> Sobre as injunções dos organismos financeiros internacionais nos processos de descentralização dos países em desenvolvimento, confira Gentili (1994), Tiramonti (1997), Tommasi et al. (1998) e Peroni (2003), entre outros.

levavam em consideração que as forças conservadoras se faziam mais presentes no nível local do que nos outros níveis da administração pública e que, nos EUA, havia todo um movimento no sentido de diminuir as diversidades locais mediante uma intervenção mais acentuada dos níveis estaduais e federal na educação.

Avalia, assim, que a bandeira municipalista para o ensino elementar no processo constituinte da década de 1980 empregava argumentos mais pragmáticos do que doutrinários, como a diminuição dos gastos e a idéia de que os estados e a União seriam abstrações, visto que as pessoas viveriam concretamente no município. Esses argumentos teriam realizado uma combinação perfeita com as doutrinas neoliberais, que defendiam o “Estado Mínimo”, e também com os interesses dos religiosos “comunitaristas”, que viam na municipalização da educação a possibilidade não só de diminuição do aparelho estatal, mas sobretudo a possibilidade de espaço para as comunidades criarem e gerirem escolas, numa aproximação de interesses com os religiosos privatistas, com vistas à transferência de recursos públicos para escolas “comunitárias, confessionais ou filantrópicas”.

Cunha (1991) enfatiza que, mesmo na esquerda, a bandeira municipalista foi erguida, e o autor situa a Revista Educação Municipal, bem como a criação da UNDIME como exemplos desse municipalismo de esquerda, considerado pelo autor bastante ingênuo. Evocando as estatísticas que indicavam a matrícula no ensino municipal concentrada nas regiões mais pobres do País (Nordeste), afirma:

Diante de um panorama como este, não é descabida a afirmação de que a municipalização do ensino de 1.º grau, com exceção das capitais estaduais, tem sido no Brasil uma falsa solução para se oferecer às populações mais miseráveis um ensino de baixíssima qualidade, e, como isto já não bastasse, sujeito ao controle mais direto das oligarquias locais (CUNHA, 1991, p.421).

José Mário Pires Azanha foi um dos expoentes do pensamento estadualista. Num artigo publicado originalmente em 1991, intitulado “Uma idéia sobre a municipalização do ensino”, o autor considera que a proposta de municipalização de Anísio Teixeira consistia numa resposta ao problema da melhoria da qualidade da educação brasileira, com base no modelo de organização da educação norte-americano, ou seja, a partir de uma reordenação das competências federal, estaduais e municipais na prestação dos serviços educacionais. Azanha (1995,

p.107) avalia, contudo, que a visão de Anísio Teixeira 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” . Ainda assim, mesmo essa perspectiva simplista e romântica tinha como horizonte político a questão da melhoria da qualidade do ensino, que o debate e as propostas de municipalização dos anos 1980 e 1990 pareciam desprezar.

Para o autor, o debate sobre municipalização naquelas décadas havia se transformado muito mais numa “bandeira do participacionismo” do que numa proposta educacional, e essa exploração política do tema poderia conduzir a um desmantelamento irracional do sistema estadual do ensino, sendo necessária, portanto, uma indicação precisa sobre quais problemas se queria resolver com a municipalização, porque sem isso as posições pró ou contra o processo seriam “bizantinas”. Azanha chama atenção para o fato de a municipalização ter sido - apesar desse quadro de indefinição conceitual, técnica, política e administrativa - inscrita na Constituição Federal e na de São Paulo. Isso poderia ampliar ainda mais as ambigüidades do processo, e o autor sugere que o indicado seria conceber os processos de municipalização como um “[...] movimento de convocação e mobilização de todos os setores da sociedade local no sentido de salvação da escola pública” (AZANHA, 1995, p.113) e isso só colateralmente estaria ligado ao debate sobre qual instância deveria ser a responsável pela administração do ensino.

Esvaziando também a exploração política do tema da municipalização do ensino, Lisete Regina Gomes Arelaro (1989) <sup>10</sup> discute se o fortalecimento do poder local favoreceria o processo de democratização da sociedade e se a municipalização representaria uma estratégia de melhoria da qualidade do ensino público. Responde positiva e negativamente. A descentralização administrativa e de poder político é uma condição necessária para o processo de democratização, mas a sua realização

---

<sup>10</sup> Eny Marisa Maia (1995) situa a posição de Lisete Regina Gomes Arelaro com aquela preocupada em analisar a viabilidade técnica da descentralização do ensino no Brasil para a melhoria da qualidade de ensino tal como os estudos de Elba Siqueira Sá Barreto. Não concordamos com essa aproximação. Embora possamos reconhecer que ambas as autoras estejam discutindo com os mesmos propósitos políticos, ou seja, o princípio de uma escola pública de qualidade, Barreto enfatiza dimensões técnicas e operacionais relativas à necessidade de reflexão sobre o pacto federativo, enquanto Arelaro privilegia as dimensões políticas do fenômeno, especialmente a necessidade de democratização e de redistribuição do poder que chegue, de fato, até o nível da população usuária da escola pública, necessidade esta que, dada a história política dos municípios brasileiros, teria muitas dificuldades em ser concretizada.

não conduz necessariamente à democratização (entendida como ampliação do acesso da maioria da população às instâncias de decisão e aos benefícios da intervenção pública).

O debate entre as três posições em torno da municipalização do ensino foi marcante, até pelo menos meados de 1990, quando a política de municipalização induzida pela implantação do FUNDEF direcionou a discussão na área acadêmica para os impactos advindos da redistribuição de recursos e de competências prevista na Emenda Constitucional 14/96 e na Lei nº 9.424/96, que a regulamentou.

De todo esse debate é curioso observar como o Estado de São Paulo assumiu, mediante as diferentes posições de diferentes teóricos ligados à universidade, protagonismo em relação ao debate sobre a municipalização do ensino nas décadas de 80 e 90, sendo interessante destacar que existiu um pensamento estadualista e também um pensamento municipalista bastante consistentes e vigorosos, a ponto de influenciar os rumos da pesquisa acadêmica nessas décadas e nas décadas seguintes.

### **1.2.2 A Produção Acadêmica**

No Regime Militar, o processo de descentralização previsto na Lei nº 5.692/71 foi implantado de forma a delegar responsabilidades e centralizar as medidas mais relevantes no âmbito da política educacional. Nesse sentido, antes mesmo do debate sobre os prós e os contras da descentralização configurado na década de 1980, tivemos trabalhos como o de Arelaro (1980), que discutem o caráter antidemocrático que as políticas de descentralização tinham assumido no Brasil.

Talvez em decorrência dessa abordagem, na década de 1970 o debate educacional e a produção acadêmica direcionaram o enfoque exatamente para a necessidade de medidas descentralizadoras que estivessem associadas a um projeto de autonomia e de democracia escolar e social, no momento mesmo em que se definia o novo formato jurídico e institucional exigido pelo fim do regime militar.

São numerosos os estudos que analisam as medidas de descentralização de perfil municipalista adotadas entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990, focalizando as questões relativas aos aspectos político-ideológicos e econômicos que estavam na base dos processos de municipalização e também a questão da viabilidade ou inviabilidade das políticas de municipalização. A partir de 1996, com a implantação do FUNDEF, a produção acadêmica concentrou-se em estudos sobre os impactos da medida nos municípios.

É interessante destacar como as teses e dissertações usam com freqüência o estudo de caso nos municípios como forma de apreensão da realidade, e como os pesquisadores de São Paulo tiveram presença marcante, com expressiva parte dos trabalhos sobre o tema, seguidos pelos pesquisadores de alguns estados do Nordeste brasileiro. Isso talvez se explique pela hipótese dos extremos: ao passo que São Paulo sempre teve uma tradição de escola pública estadualizada, com uma menor participação do município no ensino fundamental e maior atendimento à educação infantil e até mesmo no ensino superior, no Nordeste a situação era exatamente inversa, com grande participação das redes municipais na oferta de educação elementar. Dessa forma, o processo de municipalização dos anos 1980 e 1990 incidiu com mais força nesses extremos, o que gerou demandas de pesquisa mais intensas, freqüentes e sistemáticas.

É muito interessante perceber também como a produção sobre a temática, de certa forma, traduz o debate descrito na seção anterior, com conclusões que enfatizam a dimensão “participacionista” do processo de municipalização, a análise das dimensões técnicas, financeiras e operacionais do processo e a articulação do processo aos determinantes mais amplos da conjuntura internacional e nacional. Mas isso não significa que outras abordagens estivessem ausentes, pois também foram encontrados alguns estudos de natureza histórica que visavam resgatar determinados aspectos sobre o processo de descentralização no Brasil.

Para efeito de exposição, agruparemos os trabalhos segundo essa classificação, a fim de termos uma sistematização da produção acadêmica dos anos 1980 e 1990 no Brasil. Assim, arrolaremos primeiramente os estudos que se dedicam às questões da articulação entre municipalização e seus condicionantes político-ideológicos e

econômicos; em seguida, os trabalhos sobre a questão dos aspectos técnicos, financeiros e operacionais do processo de municipalização; depois, as abordagens sobre o impacto da municipalização no ensino brasileiro e, por último, os poucos estudos de natureza histórica sobre o tema.<sup>11</sup>

Maria das Graças C. de Oliveira (1987) desenvolveu um estudo de caso sobre o clientelismo, que orientou o planejamento e a execução do projeto Polonordeste no agreste setentrional de Pernambuco, articulando as idéias de planejamento educacional como instrumento moderno de intervenção estatal e com as práticas políticas do poder tradicional local (municipalização). Também articulando a relação entre o Estado brasileiro e os processos sociais e políticos, Maria Terezinha Pereira Silva (1989) discute o significado da municipalização por meio da análise do discurso oficial e da ação, relacionando a política de municipalização da década de 1970 ao modelo de desenvolvimento dependente brasileiro. Ana Maria Lombardi Daibem (1991) enfoca a municipalização como estratégia político-administrativa, que tem relação com o contexto social, político e econômico, apontando a alternativa da municipalização como indicada, se atendesse a requisitos, como a descentralização do poder político e a adoção de um planejamento participativo e democrático.

Ana Telma Rosa de Oliveira (1995) analisa o processo de descentralização em um município do Paraná e parte do pressuposto de que esse processo tem o potencial de democratizar a gestão e elevar a qualidade do ensino ofertado.

Também relacionando o tema aos condicionantes políticos e econômicos, temos a dissertação de Ana Cristina Giuliani (1995), que analisa as medidas de descentralização dos governos Montoro (1983-1987) e Quéricia (1987-1991), a partir do referencial da Reforma do Estado no Brasil e sua relação com o novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. A mesma temática integra a dissertação de Bernard Huet (1993), que analisa as ações do governo Montoro e Quéricia a partir da discussão sobre o papel da municipalização no contexto de um Estado dependente periférico.

---

<sup>11</sup> O levantamento das teses e dissertações sobre a municipalização do ensino no Brasil foi realizado a partir do “Banco de Teses” no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) <[www.capes.br](http://www.capes.br)>.

Maria de Fátima Félix Rosar (1995), em sua tese de doutorado, mostra como a política educacional brasileira, com a promulgação da Lei nº 5.692/71, se configurou a partir de projetos federais implantados, especialmente no Nordeste, com a finalidade de induzir a transferência de encargos para os municípios com expressiva centralização de recursos nos órgãos federais, indicando que as políticas de descentralização do governo brasileiro se coadunavam com o que propugna a globalização e o neoliberalismo, que é o seu braço político, contribuindo para a desconstrução do Estado e dos sistemas nacionais de educação.

Na mesma direção, Ilma Vieira do Nascimento (1996) analisa a implantação, no estado do Maranhão, dos Programas Especiais do Governo Federal (Promunicípio, Polonordeste, Edurural e Projeto Nordeste) voltados para o fortalecimento do ensino municipal, situando-os como orientações das agências financiadoras (Banco Mundial) e, como resultado, a ingerência de práticas clientelísticas ainda bastante presentes naquele Estado. Cláudia Maria Sales Mendes (1996) toma como referência o município de Maranguape, no Ceará, para afirmar que o processo em curso naquela época não significava descentralização política (de poder), mas, sim de incumbências. Patrícia Aparecida Bioto (2000) desenvolve estudo em que relaciona o processo de municipalização das décadas de 1980 e 1990 ao processo de reforma do Estado brasileiro, obedecendo a um padrão internacional de necessidade de diminuição do papel e das funções do Estado nacional. Raquel Fontes Borghi (2000), mediante análise documental e entrevistas com dirigentes municipais de três municípios de pequeno porte, focaliza a municipalização a partir de 1996 como desdobramento do princípio da descentralização presente no processo de Reforma do Estado brasileiro, verificando em que medida os municípios paulistas vinham apresentando condições de manter ou melhorar a qualidade do ensino. Francisco Carlos Araújo Albuquerque (2001) tem como objeto da sua tese os condicionantes políticos e ideológicos do processo de municipalização que se desenvolveu no Estado do Ceará na gestão de Tasso Jereissati (1995-1998), situando-o na lógica do processo de reestruturação do Estado brasileiro.

Na direção inversa, ou seja, na identificação da municipalização como estratégia de democratização social, temos o trabalho de Renilda de Souza Freire Filha (1996),

que aborda a gestão democrática no contexto da municipalização da educação básica em Camaragibe-Pernambuco, no período de 1993-1996, baseando-se nas análises de Genuíno Bordignon, que colocam a escola no centro do processo educacional e a municipalização, como estratégia de democratização da gestão. Rita de Cássia Teixeira Borguetti (2000) aponta os pontos positivos do processo de municipalização do município de Marília, em São Paulo, com a descentralização do poder em relação ao Estado e a melhoria da qualidade do ensino, mas indica também que houve uma recentralização no nível local por parte dos agentes da Secretaria Municipal de Educação.

Quanto à questão da viabilidade ou inviabilidade das políticas de municipalização, José Marcelino de Rezende Pinto (1989) enfoca o impacto da municipalização do ensino do ponto de vista das finanças públicas e aponta alternativas para que se efetive uma gestão democrática dos sistemas de ensino que seja a um só tempo eficiente e equânime na aplicação dos recursos. Rosely Kiyomi Takara (1999) também aborda o financiamento do processo de municipalização, mas no estado de São Paulo.

Eny Marisa Maia (1989) analisa o processo de municipalização no Estado de São Paulo quanto ao seu potencial de democratizar o acesso às oportunidades educacionais e o acesso da população usuária da escola pública na gestão das mesmas, concluindo que a tese municipalista omite as condições objetivas dos municípios para arcar com a descentralização dos encargos educacionais. Em sua tese, permanece com a mesma preocupação, contudo enfatiza aspectos relativos aos processos financeiros e de gestão de dois municípios que tinham experiências de descentralização consideradas exitosas: Minas Gerais e Rio Grande do Sul (MAIA, 1995). José Luiz Guimarães (1991) avalia a implementação do programa de municipalização ensino do 1.º grau a partir de 1989, mediante a análise de 340 convênios celebrados entre o estado de São Paulo e seus municípios, e sugere uma completa revisão dos critérios adotados que levem em conta as necessidades e a capacidade técnico-financeira das administrações municipais. Em sua tese, ainda discutindo o processo de municipalização, Guimarães (1998) investiga a generalização do processo de municipalização no estado de São Paulo com a Emenda Constitucional 14/96 e o FUNDEF.

Wilson Sandano (1991) estuda o processo de municipalização em Sorocaba, estado de São Paulo, chegando à conclusão de que esse processo não passava de uma descentralização administrativa, que não incidia sobre a democratização da escola nem do sistema. Em sua tese (1997), estuda o debate e o processo de elaboração do capítulo sobre educação na Lei Orgânica do Município de Sorocaba, inserindo-a nos marcos da discussão sobre a municipalização do ensino no Brasil.

Maria Antonieta Dall'Igna (1992) investiga como se desenvolveram as políticas de ação supletiva, de cooperação e de colaboração entre a União, o estado do Rio Grande do Sul e os municípios de Pelotas e Canguçu para a oferta da etapa obrigatória de escolarização entre os anos de 1970 e 1990, constatando que a rede municipal se ampliava ao mesmo tempo em que os recursos repassados pelo Estado diminuía, e os repassados pela União eram distribuídos por critérios clientelistas. João Vicente André (1997) estuda a questão da municipalização com base na constatação de que o município de Natal, no Rio Grande do Norte, não vinha conseguindo cumprir o dispositivo constitucional de oferta obrigatória do ensino fundamental, concluindo que a política de municipalização deve vir acompanhada de outras medidas, em que pese à sua relevância. Edécio José Stroparo (1998) também aborda o processo num município do Paraná e conclui que se tratava de mero repasse de incumbências, mantendo-se intocadas as relações de poder entre estado e município. Wilson Schmidt (2000) aborda, em sua tese, a experiência de municipalização em Santa Catarina, de 1987 a 1995, a partir de seu desenvolvimento em dois pequenos municípios rurais - Anitápolis e Santa Rosa de Lima -, enfatizando a desarticulação entre Governo Federal, estados e municípios e a falta de definição mais clara do conjunto de competências de cada ente federado.

Glades Tereza Félix Greco (1993) identifica aspecto positivo no processo de municipalização, ao analisar o caso do município de Santa Maria, onde constatou a ampliação significativa de escolas como consequência do processo de descentralização, associando assim descentralização com democratização do acesso. Maria Clara Di Pierro (1996), por outro ângulo, com base no registro da trajetória do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), de 1989 a 1995, em Porto Alegre, identifica aspecto positivo nesse processo, indicando que a

municipalização da Educação de Jovens e Adultos (induzida pela omissão dos poderes públicos federal e estadual) constituiu uma interessante e eficaz estratégia de democratização do acesso e de melhoria da qualidade da escolarização das classes populares. Guaracy Carneiro de Souza Castro (1997) identifica também aspectos relevantes no processo de municipalização, pois, ao comparar os municípios do Rio de Janeiro e de Niterói quanto aos processos de descentralização, conclui que, no primeiro, cabia ainda definir diretriz política das medidas de descentralização, enquanto, em Niterói, havia uma visível descentralização pela participação ativa da comunidade no processo escolar.

Quanto aos impactos da municipalização induzida pela legislação de 1996, Rosiver Pavan (1998) investiga se o processo no estado de São Paulo contribuiu ou criou condições para a descentralização democrática do sistema educacional, com base em pesquisa realizada em Santos e Jundiaí, concluindo que a experiência de ambos os municípios indica que o processo não possibilitou a descentralização democrática, ao contrário, ampliou a capacidade de regulação do Estado nos sistemas e nas escolas. Marcos Edgar Bassi (2001), em sua tese, analisa o financiamento das redes municipais de educação básica do estado de São Paulo, no período imediatamente anterior e posterior à implantação do FUNDEF. Empreendendo estudo similar, Ana Maria Gonçalves de Sousa (2001) analisa os impactos do FUNDEF, nos anos de 1998 e 1999, em quatro municípios do estado de Goiás.

Com abordagens distintas da dimensão técnica e operacional, enfatizando mais as dimensões de institucionalização do processo, Jaci Aparecida Brigante Natera (2001) analisa o processo de elaboração dos documentos que viabilizaram a municipalização na cidade de Saltinho, em São Paulo, após a legislação do FUNDEF. Nelson Wanderley Ribeiro Meira (1998) analisa a atuação de nove conselhos municipais de educação baianos, constatando que estes ainda não podiam ser considerados instrumentos importantes de melhoria da qualidade do ensino, dado o desconhecimento de muitos conselheiros sobre os seus papéis e funções. Com conclusões diferentes, Antônio Bosco de Lima (2001) também analisa os impactos do processo de municipalização a partir do FUNDEF, mas enfatiza o papel dos conselhos municipais como possibilidade de democratização das políticas

educacionais, ao analisar o Conselho Municipal de Educação do município de Diadema (São Paulo) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF do município de Cascavel (Paraná). Antônio Lopes (2000) aborda o processo de transição de escolas da rede estadual para a rede municipal no município de Votuporanga, no ano letivo de 1998.

Os estudos de natureza histórica sobre o processo de municipalização do ensino são pouco freqüentes. Temos o registro de cinco deles: Elizabeth Coelho de Sousa (1999), que realiza uma abordagem histórica do processo de municipalização desde 1828 no Brasil e em Uberlândia; Maria José Lindgren Alves (1999), que traça a história da UNDIME no Rio de Janeiro, de 1984 a 1998; José Vanelli Pinheiro (2001), que estuda a história da criação da UNDIME no Brasil e no Paraná, recorrendo à trajetória dos processos de centralização/descentralização da política educacional brasileira; Marlene de Paulo Lattouf (2001), que desenvolve pesquisa histórica sobre a participação feminina nas origens do ensino municipal de São Paulo, em 1956; e Heloisa Occhiuze dos Santos (2000), que, em sua tese, desenvolve análise sobre o ideário pedagógico de Anísio Teixeira e toma-o como base para compreender o processo de democratização das oportunidades educacionais em três momentos da história da educação paulista (1893, com a criação dos grupos escolares, 1920, com a criação das delegacias de ensino, e 1969, com as divisões regionais de ensino), bem como o processo de municipalização do ensino desenvolvido em 1943 e nas décadas de 1980 e 1990 em São Paulo.

Talvez seja por essa exigüidade de estudos sobre a história ou os fundamentos do processo de municipalização no Brasil que Oliveira avalia, em artigo sobre a pesquisa na área, que faltam trabalhos com uma perspectiva mais conceitual: “Da análise desse conjunto de trabalhos deriva a constatação de que há o predomínio de uma perspectiva concreta, prática, na abordagem da municipalização, em relação a uma perspectiva teórica e conceitual” (OLIVEIRA, 2002, p.142).

Este estudo se propõe constituir um desses trabalhos de natureza histórica e conceitual sobre o município brasileiro, sua relação com a federação e com a educação. Até porque, pelo que até aqui foi exposto, o debate e a produção acadêmica sobre a municipalização parecem desconsiderar a questão federativa,

naturalizando-a, e, como qualquer outra construção social, a federação é uma construção histórica que tem estreita relação com o município como instituição política. Nesse sentido, parece relevante a observação de Francisco de Oliveira (1995, p. 78):

Tudo se passou, no âmbito das ciências sociais e mesmo das do direito, como se a questão da Federação e das desigualdades regionais tivesse sido resolvida, de uma vez para sempre. Era um não-problema. A desarticulação globalizante pode ter o condão de fazer renascer preocupações teóricas que tendem a dar conta do que pode vir a ser uma nova Federação.

Na próxima seção, discutiremos as razões pelas quais se faz necessária uma abordagem relacionando o debate sobre o processo de municipalização do ensino e a questão do federalismo brasileiro.

### **1.2.3 Município e Federação: Uma Articulação Necessária**

Levando em consideração o debate e a produção acadêmica sobre a relação entre município e direito à educação, traçados nas seções anteriores, podemos constatar que:

- 1 - a questão do pacto federativo está na base de todo o debate e de toda a produção acadêmica sobre a temática da municipalização do ensino desde, pelo menos, o ideário de Anísio Teixeira;
- 2 - apesar disso, os debates e os estudos têm-se concentrado nos determinantes conjunturais mais amplos, nas dimensões técnicas, financeiras e operacionais e na avaliação dos impactos das políticas de municipalização, sem uma articulação conceitual com a produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro;
- 3 - faltam estudos com abordagem mais conceitual e histórica sobre a temática da municipalização do ensino.

Diante dessas considerações, este trabalho analisa as bases históricas e conceituais do município em sua relação com o federalismo brasileiro e com a organização do Estado e da educação brasileiros para oferecer a etapa elementar de escolarização. Buscamos compreender a organização federativa do Estado brasileiro e sua relação com a trajetória do município e com o direito à educação. A relação entre

município, federalismo e direito à educação (entendido aqui como a etapa elementar de escolarização) não é aparente, merecendo, portanto, uma abordagem mais cuidadosa.

A pesquisa na área do direito à educação constitui um campo incipiente de investigação. Apesar de essa produção acadêmica ser pequena do ponto de vista quantitativo, as investigações têm avançado de forma expressiva do ponto de vista qualitativo. Assim, existem alguns elucidativos trabalhos que têm empreendido a análise sobre a questão do direito à educação com ênfase na abordagem da ação do Legislativo, mediante o resgate dos processos constituintes e dos processos de aprovação de leis de ensino em diferentes períodos históricos no âmbito tanto nacional quanto estadual, como os de Cury (1988, 2001), Saviani (1988, 1997), Cury (2001) Oliveira (1990), entre outros.

A coletânea organizada por Fávero (1996) sintetiza esse esforço de análise e é uma importante contribuição para o estudo histórico e político dos debates educacionais no interior das constituintes brasileiras. Do mesmo modo, o artigo de Machado e Oliveira (1999) apresenta o desenvolvimento dos estudos sobre o direito à educação no País.

A tese de Oliveira (1995) percorre um caminho inovador, ao propor uma análise do tema com base nos mecanismos jurídicos garantidos pela Constituição Federal de 1988 e as formas de intervenção jurídica para que a sociedade possa cobrá-los. Nesse sentido, o trabalho não se detém no debate constituinte, mas busca analisar como os dispositivos constitucionais podem configurar o direito à educação do ponto de vista das práticas jurídicas e sociais.

Em que pese ao não-esgotamento das abordagens sobre o resgate histórico da atuação dos legislativos (principalmente estaduais) nos processos constituintes e à necessidade de serem envidados esforços de pesquisa para acumulação e divulgação do conhecimento produzido sobre o tema, acreditamos também ser imprescindível um esforço de análise para compreender a complexa engenharia institucional erigida pela Constituição Federal de 1988 quanto à distribuição de competências entre os entes federados na oferta dos serviços educacionais.

O direito à educação pode ser definido pela gratuidade da oferta da etapa elementar de escolarização, que varia segundo os contextos específicos de cada país, e pela obrigatoriedade, tanto do poder público em oferecer escolas com nível de qualidade equivalente para todos, quanto dos indivíduos em frequentá-las. Nesse sentido, é imprescindível a existência do Estado e de instituições que materializem esse direito.

O Estado brasileiro não é um ente abstrato. Ele é composto por instituições políticas e sociais e tem um determinado regime e uma forma de organização. Esse regime é o republicano e a forma é a federativa, pois o Art. 1.º da Constituição estabelece 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 [...]”.

Curiosamente, na discussão da política educacional brasileira, a forma de organização do Estado nacional é um não-problema. Muito se debate sobre a centralização ou descentralização, municipalização ou estadualização, mas não sobre a federação rejeitada como se não existisse, rejeição que foi ainda mais acentuada a partir de 1930, com a primazia do Poder Executivo nas reformas educacionais. Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de ensino têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados.

Mas esse argumento pode ser relativizado se levarmos em conta: 1 - a participação expressiva dos estados da federação na expansão da etapa elementar de escolarização, conforme descrição da seção anterior, e 2 - a constituição do ensino brasileiro, desde as suas origens, com grandes desigualdades sociais e entre as regiões mais ricas e mais pobres do País. Apesar de, desde as origens do Estado brasileiro, existir certo consenso em torno da responsabilidade estatal na tarefa de educar, as formas pelas quais as esferas administrativas assumiram essa tarefa sempre se apresentaram difusas e fragmentárias, caracterizando a dificuldade na constituição de um sistema nacional de educação que só começou a ganhar contornos mais nítidos a partir da Revolução de 1930.

Com efeito, a federação erigida pelo regime republicano de 1891 só fez agravar as disparidades regionais na oferta educacional, de resto, já bastante precária. Foi no momento em que o regime federativo apresentou sinais de crise, com o perfil extremamente centralizador da Era Vargas, que a educação passou a ser discutida e realizada como projeto nacional. Desde então, apesar de o federalismo nunca ter sido retirado dos textos constitucionais, desde a sua implantação, em 1891, o que se assiste é a um movimento pendular entre o fortalecimento dos aspectos centralizadores ou dos aspectos descentralizadores do Estado, o que ensejou políticas educacionais mais ou menos centralizadas.

Dessa forma, neste estudo, partimos do pressuposto de que os dispositivos constitucionais que configuram a forma de organização política e administrativa do Estado brasileiro têm estreita relação com os dispositivos que garantem o direito à educação. Dois pontos que evidenciam essa relação atualmente são a questão da vinculação de recursos para a educação e a obrigatoriedade dos estados e municípios em oferecer, em regime de colaboração, o ensino fundamental de oito anos.

Entretanto, essa relação, atualmente evidente, teve uma construção histórica e conceitual que vem sendo desprezada pela discussão educacional, em virtude, talvez, dessa crença da federação como uma ficção, embora, contraditoriamente todos os estudos sobre municipalização tangenciem a relação entre pacto federativo e direito à educação.

Essa relação vai além da discussão sobre a pertinência ou não da adoção de políticas centralizadas ou descentralizadas, dizendo respeito à própria configuração histórica do Estado brasileiro, como núcleo de poder e de responsabilidade, ainda mais levando em consideração os históricos problemas de equidade no acesso à escola em termos regionais, em termos de escolas de áreas urbanas e rurais, bem como em termos da histórica aliança entre desigualdades sociais e regionais e sucesso/fracasso escolar.

A Constituição Federal de 1988 pretendeu romper a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização, associando um dos padrões de organização

federativa mais descentralizados das 16 federações existentes no mundo<sup>12</sup> com a idéia de um sistema nacional de ensino equânime. Além disso, formalizou uma notória especificidade em relação às demais federações do mundo: a inclusão do município como um terceiro ente federado. Assim, o Brasil é o único país com regime federativo que incluiu um terceiro ente político-territorial no seu pacto. Essa formalização indica a existência de uma história do federalismo brasileiro que ultrapassa a questão da municipalização do ensino apenas, dizendo respeito à forma de provimento de todos os direitos sociais, se levarmos em conta a clássica discussão de Marshall (1967), que indica serem esses direitos afetos ao Executivo e que esse poder assume, no Estado federativo, características muito distintas das do Executivo de um Estado unitário.

Outra discussão muito freqüente na área de educação é a relativa à distribuição das competências e recursos, só que geralmente (embora não desnecessariamente) é tratada de uma maneira pragmática, sem uma análise sobre os conflitos federativos que estão na sua base. A questão da distribuição das competências e dos recursos entre os entes federados diz respeito não só aos fundamentos do federalismo como também à forma que este assumiu na história política brasileira, pois tem relação direta com as disputas entre o nacional e o local e os interesses das elites políticas em um ou outro desses vetores. Assim, faz-se necessária uma análise sobre o federalismo do ponto de vista conceitual e histórico (seus fundamentos) e a forma que assumiu no Estado brasileiro especificamente.

Em resumo, na área da educação, a discussão sobre o federalismo no Brasil está associada à discussão sobre centralização e descentralização e muitas vezes se reduz apenas a ela. Como discutimos nas seções anteriores, temos vários estudos que analisam a centralização e a descentralização, mas, em geral, esses estudos não enfatizam a análise político-institucional da constituição do federalismo como fenômeno determinante para o debate, portanto, deixam de apreender que a forma de constituição do Estado brasileiro e sua feição mais ou menos (des)centralizada têm estreita relação com a questão federativa.

---

<sup>12</sup> Estados Unidos, Canadá, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, Brasil, México, Venezuela, Iugoslávia, União Soviética, Índia, Nigéria, Paquistão e Malásia (cf. SOARES, 1998).

A questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des) centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade.

#### **1.2.4. O Federalismo: Esse Nosso Desconhecido**

O federalismo como campo de pesquisa esteve na órbita de preocupação de juristas e historiadores. Só muito recentemente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, é que a Ciência Política e a Ciência Econômica têm introduzido o tema como campo de investigação e análise (ALMEIDA, 2001).

O interesse recente da Ciência Política e da Ciência Econômica decorre fundamentalmente da ruptura representada pelos princípios descentralizadores da Constituição Federal de 1988, e marca, para muitos analistas, uma verdadeira divisão na história constitucional e político-administrativa do País, para além de mais uma nova fase ou um novo período de descentralização.

Em recente estado da arte sobre o federalismo brasileiro na Ciência Política, Almeida (2001) classifica os temas da federação a partir de quatro eixos: 1 - gênese do federalismo; 2 - representação política e democracia no federalismo; 3 - a questão da governabilidade e 4 - relações intergovernamentais e políticas públicas no federalismo.

Quanto à gênese, as análises têm enfatizado a formação das federações a partir das periferias (estados) na direção do centro (União), configurando uma lógica centrífuga e o seu inverso, ou seja, a formação de federações do centro para as periferias, configurando uma lógica centrípeta. A primeira lógica é típica da origem do

federalismo (nos Estados Unidos), já a segunda é amplamente utilizada para analisar a configuração do federalismo brasileiro.

No que diz respeito às relações entre federalismo, representação política e democracia, a ênfase recai na análise dos desdobramentos político e institucionais da sobre-representação dos estados menores numa das Câmaras legislativas. No Brasil, essa é uma questão de debates e investigações, em função de duas peculiaridades, que muitos consideram anomalias do nosso federalismo: a distorção da sobre-representação acontece em ambas as Câmaras (Senado e Câmara dos Deputados) e a confusão entre estados e distritos eleitorais, considerados uma só coisa. Essas anomalias tornam instável o pacto federativo, tendo em vista a contraposição entre a sobre-representação de alguns estados em detrimento da sub-representação de outros em relação à desigualdade econômica e populacional do País.

Já a questão da governabilidade tem assumido relevo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que enfatiza o diagnóstico de que o sistema federativo descentralizado e impreciso na distribuição de competências, introduzido pelo texto constitucional, consiste num fator de ingovernabilidade, entendida como a incapacidade real ou potencial de o Governo Federal levar a termo os compromissos de ajuste fiscal, estabilização monetária, reformas administrativa e tributária, bem como a inserção do País na nova ordem econômica mundial.

Enfim, uma outra chave para a análise das questões do federalismo brasileiro é aquela que aborda a experiência nacional quanto ao arcabouço político-institucional e normativo do sistema de proteção social (políticas sociais) e sua articulação com períodos de centralização e descentralização. Nessa perspectiva, as relações intergovernamentais entre os entes federados e seus impactos na formulação e implantação de políticas sociais são analisados conforme a tipologia de um federalismo dual, centralizado ou cooperativo.

O federalismo pode ser caracterizado como o pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes

federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do País.

Entretanto, a autonomia dos governos subnacionais não é irrestrita, tendo em vista a necessária interdependência entre os entes federados para compatibilizar os interesses locais com os interesses nacionais. A ausência dessa interdependência configura não uma federação, mas, sim, uma confederação, que significa uma aliança entre entidades políticas soberanas para a consecução de determinados fins. Esse é o caso, por exemplo, da União Européia, visto que cada um dos membros conserva a sua soberania nacional, a sua capacidade de autogoverno, podendo romper unilateralmente com o pacto quando achar conveniente.<sup>13</sup>

Na federação, ao contrário, a autonomia dos entes federados é apenas residual, uma vez que a principal característica de uma federação não é tanto a descentralização de competências, mas, sobretudo, a existência de poder constituinte decorrente (MAGALHÃES, 2000). Pode existir descentralização em Estados unitários, onde a descentralização ocorra pela delegação de competências do Estado para as regiões autônomas (Estado Unitário Francês), onde a descentralização seja controlada pelo poder central (Estado Regional Italiano), ou processos de descentralização em que as localidades possam constituir regiões autônomas mediante encaminhamento de estatuto a ser aprovado pelo parlamento nacional (Estado Autônomo Espanhol).

Na verdade, um federalismo ideal caracteriza-se não pela descentralização, que supõe uma autoridade central que descentralize ou recentralize poderes e atribuições, mas, sim, pela não-centralização, ou seja, a existência de poderes difusos em que o governo nacional disponha de poder para muitas decisões, mas que não controle todas elas, configurando um compromisso entre difusão e concentração de poder político. Assim, se não podemos afirmar que as unidades subnacionais estão subordinadas ao governo nacional, também não é possível

---

<sup>13</sup> Apesar de seu curso indicar a formação de uma federação.

afirmar que são completamente autônomas, daí a definição clássica de federalismo ser igual à dupla soberania (ALMEIDA, 1995).

Em que pese a essa caracterização, as variações de contexto histórico do federalismo concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes, segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados: o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização político-administrativa, elaborado e implementado nos Estados Unidos; o federalismo centralizado, em que as unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central, como na Venezuela, na Áustria e na Índia; e o federalismo cooperativo, em que os entes federados e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha (LIJPHART, 2003). Essas matrizes guardam aproximações com o federalismo fiscal, na medida em que as relações intergovernamentais são determinadas, em grande parte, pelo modo de distribuição dos recursos e das competências entre os entes federados.

É justamente a forma das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central num regime federativo que vai tipificar a atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, segundo um perfil centralizador, não-centralizador ou descentralizador. Assim, é problemática a associação direta entre federalismo e descentralização como historicamente vêm sendo construídas as discussões e as representações sobre o tema.

O equilíbrio federativo na distribuição de competências e recursos tem sido o dilema das 16 federações existentes no mundo. No Brasil, os dilemas da organização federativa surgem simultaneamente com a própria idéia de Estado, de forma que a história do Estado brasileiro está associada à história da idéia de federação. Com efeito, os movimentos pendulares de centralização e de descentralização político-administrativa traduzem-se na metáfora de “sístole e diástole” da idéia de federação no País. A esse movimento pendular do federalismo corresponde a definição de políticas públicas, entre elas as políticas educacionais.

A proposta de investigação parte do pressuposto de que, se é o Estado o responsável por assegurar à população o conjunto dos direitos sociais e,

especificamente, o direito à educação, a sua forma de organização político-administrativa, a forma como distribui territorialmente o poder, a forma como estabelece relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui poderes e recursos financeiros para essas unidades têm implicações diretas na implantação e implementação das políticas de ampliação do acesso e da permanência na escola, que constituem o direito à educação.

Assim, um dos pressupostos deste trabalho é que as instituições políticas concretizam os direitos e que tanto o município quanto a federação brasileira, como instituições políticas, têm uma história que contribuiu para a configuração do direito à educação como modernamente inscrito e realizado na política educacional brasileira.

### 1.3 FEDERALISMO, PODER LOCAL E EDUCAÇÃO: O QUE INFORMAM OS CLÁSSICOS

#### 1.3.1 Por que os Clássicos?

O objetivo da seção é analisar, com base na retomada de alguns teóricos considerados clássicos, as origens e os fundamentos da idéia de federação como forma de legitimação de poder e como forma de organização político-administrativa de partilha de soberanias, bem como a sua relação com o poder local e com a educação. Assim, partiremos dos “Artigos Federalistas” de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para compreender as bases da idéia de federação, bem como situar o poder local nessa idéia. Na seqüência, discutiremos a obra “A democracia na América”, de Alexis de Tocqueville, no intuito de contrapor as suas idéias de federação e de poder local àquelas dos “pais fundadores” do federalismo. Por último, traremos as concepções de Pierre-Joseph Proudhon como exemplo de radicalização do federalismo em sua articulação com o poder local.

A escolha desses autores para fundamentar teoricamente o trabalho decorre do fato de seus conceitos e análises permanecerem de modo bastante acentuado tanto no debate sobre federalismo, poder local, poder nacional, quanto no debate sobre a necessidade de maior ou menor descentralização do Estado, segundo os critérios de uma democracia mais ou menos direta. Da mesma forma, neste capítulo de fundamentação teórica vão ser encontradas as bases de muitos dos argumentos pró

ou contra a municipalização de ensino discutidos no capítulo anterior, fazendo-nos supor relevante uma retomada dos clássicos para contextualizar historicamente esses argumentos e neles encontrar tanto os sentidos quanto os equívocos.

Podemos considerar a idéia moderna de federalismo como tributária das teorias do contrato social de Thomas Hobbes (2002), John Locke (2001) e Jean-Jacques Rousseau (1973), visto que a federação pode ser compreendida a partir da idéia de contrato, significando um pacto pelo qual várias unidades territoriais obrigam-se mutuamente de forma voluntária.<sup>14</sup>

As teorias contratualistas identificam a formação do Estado e da sociedade civil a partir de uma convenção que fundaria a moralidade, as regras de convivência e, fundamentalmente, a legitimação do poder político mediante as leis. Portanto, as teorias contratualistas buscam explicar a idéia de comunidade política em oposição à de estado de natureza. Para os autores do contrato social, os homens viviam, antes do pacto ou contrato, em estado de desorganização, absoluta liberdade e vulnerabilidade. Seria o chamado “estado da natureza”. O ato voluntário de instituir um poder e leis para garantir a convivência em sociedade é que teria fundado uma comunidade política.

A idéia de contrato social como fundamento para obrigações políticas não é nova, remonta ao final do século XI, mediante a obra de um monge alsaciano que defendeu a idéia de contrato social em nome do papa Gregório VII na sua luta contra o imperador (SANTOS, 2001). Posteriormente, em 1594, Richard Hooker esboçou a teoria do contrato social desenvolvida, mais tarde, por Thomas Hobbes (VÁRNAGY, 2002). A novidade dos contratualistas clássicos, segundo Santos (2001), consiste na tentativa de justificar a nova ordem social e política baseada no poder do Estado e de fundamentar essas justificativas pelo novo método científico de análise da realidade, o racionalismo. O contratualismo busca responder, por meio das luzes, relevantes questões para a nova sociedade que se constituía após a Idade Média, a sociedade que fundou a modernidade:

---

<sup>14</sup> Thomas Hobbes publicou “*Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*”, em 1651; John Locke publicou “*Segundo tratado sobre o governo civil*”, pela primeira vez, anonimamente, em 1690, e Jean-Jacques Rousseau publicou seu livro “*Contrato social*”, em 1762.

[...] A justiça e a certeza estão ambas na raiz do novo projecto de sociedade pelo qual o ser humano é moralmente responsável. Dado que o ser humano se acha simultaneamente livre do estado de natureza e livre para exercer uma opção moral, a sociedade é um produto da escolha humana. Perante a individualidade da escolha humana, como é possível criar, a partir dela, uma vida colectiva? Por outras palavras, como é possível criar uma obrigação política assente na liberdade? (SANTOS, 2001, p. 130).

As explicações contratualistas sobre a instituição da comunidade política e do poder do Estado não estão, absolutamente, assentadas em fatos, ou seja, na história. Trata-se, na verdade, de um arcabouço teórico hipotético cujas finalidades podem ser resumidas a encontrar racionalmente os fundamentos do poder político, do poder do homem sobre o homem (BOBBIO, 2000).

Todavia, somente no contexto histórico de surgimento das idéias de justiça e de certeza é que a idéia de contrato social é fundada. Nesse sentido, embora possam ser consideradas a-históricas, as teorias contratualistas não podem ser desvinculadas do contexto histórico específico que as gerou. Com efeito, o movimento centralizador do poder político na França e na Inglaterra, que resultou no absolutismo monárquico, justificado por Thomas Hobbes no “Leviatã”, constituiu o mote para os conflitos em torno dos limites do poder do Estado e da liberdade contra os poderes, defendidos por John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Para os dois últimos autores, a convenção como ato voluntário dos homens partia do pressuposto de que a formação do Estado consistia na instituição de um poder civil nascido para garantir a liberdade e a propriedade dos indivíduos que se associam, mediante um ato contratual, para se autogovernar. Estão intrinsecamente ligados à idéia de contrato social a criação do parlamento inglês, no século XII, o processo de independência das 13 colônias americanas, entre 1776 e 1783, e a Revolução Francesa, em 1789.

Podemos considerar que, embora haja pontos em comum entre esses três movimentos, também há diferenças expressivas ligadas, sobretudo, às estratégias assumidas para limitar o poder do Estado e para instituir a liberdade diante do poder. No caso inglês, mediante a interposição do parlamento entre o soberano e os súditos, no caso norte-americano, mediante a luta pela independência e o

estabelecimento do sistema federalista e, no caso francês, mediante a instauração de um regime republicano pela via revolucionária

Foram os Estados Unidos da América que constituíram o modelo clássico de federalismo. Com a vitória na Guerra de Independência, foi criada uma confederação de estados livres e independentes, mas logo começaram a se manifestar os problemas relativos à necessidade de uma certa força do poder central que permitisse estabelecer a lei e a ordem, que regulasse o comércio, as dívidas e as negociações externas do país, uma vez que a política americana era caracterizada pela concentração do poder nas mãos dos Estados confederados e, internamente, nos legislativos estaduais. Isso colocava dois grandes impasses para a política nacional e para o republicanismo: a existência de um poder periférico e o descompromisso com a separação entre os poderes, muito similar ao estado de desorganização, de absoluta liberdade e de vulnerabilidade descrito pelos teóricos clássicos do contratualismo. Daí uma solução conciliatória, pactuada, estabelecida em convenção entre os entes confederados, que, do ponto de vista da organização política e administrativa, mantivesse a autonomia (e não mais a soberania) das unidades territoriais, ao mesmo tempo em que assegurasse a unidade nacional: a federação. É evidente a presença da idéia de troca da independência absoluta pela segurança da convenção, do contrato, nos moldes clássicos.

### **1.3.2 Federalismo e Poder Local nos Estados Unidos: A Origem**

Fundamentados nos pressupostos do contratualismo clássico, os Estados Unidos da América foram os pioneiros na instituição do modelo de federalismo erigido como pacto, não de cidadãos considerados individualmente com os governantes, mas, sim, de cidadãos como coletividades político-territoriais, com um poder político central uno e integrador. Na confederação de estados criada após a luta pela independência, havia uma única instituição central: o Congresso Continental, em que cada estado tinha um voto e não mais que sete representantes com mandato anual. Apesar dessa instituição central, não havia um braço executivo forte, uma vez que a Revolução Americana teve como princípio a luta contra a autoridade e o poder central, portanto, teve uma forte ênfase no poder local.

Se, no momento da luta pela independência, o princípio era o de limitar o excesso de poder central, tratava-se, agora, de resolver o problema da dispersão ou da “falta de obediência” dos estados. A Revolução Americana e a conseqüente Declaração de Independência, em 1776, representaram não só um conflito entre os colonos e os ingleses para estabelecer a completa autonomia das colônias (ou do poder local), mas também um conflito em que estava em jogo a decisão sobre as formas que assumiria o governo da incipiente nação. Tratava-se de afastar as formas tradicionais de governo na América Colonial, aproximando-se de um ideal mais igualitário e democrático, com a eliminação do poder absoluto e, geralmente, abusivo do soberano, que restringia as liberdades dos colonos.

As referências dos liberais ingleses (whigs)<sup>15</sup> foram importantes para a configuração da forma de governo erigida na América pós-independência, uma vez que a confederação de estados autônomos e independentes tinha a finalidade de proteger o novo país do centralismo e do despotismo até então vigentes.

---

<sup>15</sup> No século XV, o Estado absoluto inglês foi erigido a partir da Dinastia dos Tudor, que logrou a centralização do governo, mediante a neutralização do poderio dos senhores feudais. A Dinastia Tudor consolidou o mercantilismo inglês e trouxe a prosperidade econômica para a burguesia litorânea. Todavia, a intervenção estatal começou a representar uma ameaça à expansão dos negócios, principalmente para os burgueses puritanos, que viam no anglicanismo dos Tudor vestígios do catolicismo que combatiam. A Dinastia Stuart acirrou o processo de enfrentamento entre o absolutismo monárquico e o individualismo inglês, traduzido nos conflitos sobre a autoridade política entre a monarquia absoluta e o parlamento, desembocando na guerra civil (1640-1649), que terminou com o governo forte e centralizador de Cromwell. Com sua morte, em 1658, houve a restauração da Dinastia Stuart com forte propensão absolutista e sem que estivesse resolvido o conflito entre governo absoluto ou parlamentar, sobretudo porque aumentava a crença de que o poder do Estado deveria estar assentado no Parlamento. Assim, era cada vez mais freqüente a defesa de que a fonte do poder legítimo deveria ser o consentimento dos governados e não a monarquia de direito divino. Essa idéia foi consolidada com a Revolução Gloriosa (1688-1689) em que o Rei protestante, Guilherme de Orange, foi coroado com o apoio dos Whigs (liberais que defendiam os direitos individuais acima da ordem ou da segurança do Estado). A partir da Revolução Gloriosa, a Inglaterra tornou-se uma monarquia constitucional controlada pelo Parlamento. No prefácio de 1689, Locke admite que o seu “Segundo tratado sobre o governo civil” era uma obra de justificação da Revolução Gloriosa.

Tendo por base as teorias de Montesquieu<sup>16</sup> sobre a república, o pressuposto do governo dos Estados Unidos após a independência era de que só seria possível concretizar o princípio da liberdade em unidades territoriais pequenas. Assim, a primeira constituição americana declarava que cada estado deveria conservar a sua “soberania, liberdade e independência”, constituindo uma confederação de estados autônomos sem a chancela de um governo nacional. Contudo, essa confederação carecia de unidade cultural, política, militar, econômica e religiosa, de maneira que havia um grande vácuo quanto a um poder central que conferisse autoridade e integração ao povo das antigas colônias.

A existência do Congresso Continental não garantia a unidade nacional, pois as suas atribuições eram restritas e seu caráter de representação local conferia poder e influência maiores aos governos estaduais, visto que a interlocução entre essa instituição e a sociedade não era direta, e sim mediada pelos interesses dos grupos políticos regionais. Toda essa configuração política e institucional fez as rivalidades e as disparidades entre os estados acirram-se de tal forma que as questões econômicas relativas às tarifas, cunhagem de moedas ou político-administrativas, como questões de limites, viravam facilmente estopins para guerras e competições internas.

Gargarella (2002) destaca que o período pós-independência caracterizou-se pela ameaça de anarquia e de tirania tanto pela ausência de um poder central, quanto pela ausência de garantias legais contra os interesses parciais de qualquer grupo político que ocupasse as funções públicas estaduais. Esse risco entre um desfecho anárquico ou tirânico era decorrência, segundo o autor, das disputas entre as maiorias devedoras e as minorias credoras a partir do fim da Guerra de Independência, quando os comerciantes britânicos começaram a negar novos créditos aos comerciantes norte-americanos que não haviam quitado dívidas

---

<sup>16</sup> “É da natureza da república que ela só possua um pequeno território; sem isso, não pode subsistir. Numa república grande, existem grandes fortunas e, conseqüentemente, pouca moderação nos espíritos; existem depósitos muito grandes para colocar entre as mãos de um cidadão; os interesses particularizam-se; um homem sente, primeiro, que pode ser feliz, grande, glorioso, sem sua pátria; e logo, que pode ser o único grande sobre as ruínas de sua pátria. Numa república grande, o bem comum é sacrificado em prol de mil considerações, está subordinado a exceções, depende de acidentes. Numa república pequena, o bem público é mais bem sentido, mais bem conhecido, mais próximo de cada cidadão; os abusos são menores e, conseqüentemente, menos protegidos” (MONTESQUIEU, 2000, p. 132).

anteriores. Esses, por sua vez, começaram a pressionar seus devedores, os pequenos proprietários rurais, que passaram a se sentir frustrados em seus objetivos de progresso econômico, ainda mais por terem contribuído, muitas vezes, com seus próprios bens para a Guerra de Independência. Os comerciantes norte-americanos pressionavam os pequenos proprietários para que pagassem suas dívidas, mediante apelações judiciais que impunham prisão aos que não quitavam seus débitos.

Conflitos decorrentes desse contexto tiveram grande ressonância na política dos estados, visto que os pequenos proprietários endividados passaram a pressionar os legislativos estaduais e estes começaram a aprovar medidas para aliviar a situação dos devedores, principalmente pela autorização de emissão de papel moeda (GARGARELLA, 2002).

A questão sobre o alcance do Poder Legislativo local e a relação entre representantes e representados configurou-se como um dos principais temas do debate político. Isso porque esses conflitos ocorreram no contexto pós-independência, cujo emblema era a liberdade diante dos poderes, favorecendo a ampliação da politização e da participação mais direta do homem comum na vida pública, o que, por sua vez, expressou um igualitarismo político em que 70 a 90% dos homens adultos podiam votar ou serem votados (KRAMNICK, 1993). Esse foi o contexto mais geral que deflagrou, na década de 1780, os debates em torno da necessidade não de uma simples revisão, mas de uma reformulação completa do texto constitucional. Assim, entre 1787 e 1789, os representantes dos 13 estados norte-americanos iniciaram a discussão sobre a definição de poderes que reforçassem o poder central, sem, contudo, enfraquecer o poder dos estados. Estava então sendo erigido o Federalismo nos moldes que conhecemos modernamente.

Em 1786, a partir de uma disputa comercial entre dois estados, James Madison, considerado o ideólogo da convenção de estados e da Constituição Norte-Americana, deflagrou o processo de reformulação, solicitando que o legislativo do seu estado (Virgínia) convocasse a reunião de representantes de todos os estados para debater questões comerciais. Nessa reunião, em conjunto com Alexander Hamilton, representante de Nova York, saiu a recomendação de que os 13 estados

formassem outra convenção com poderes de debater os problemas políticos, financeiros e comerciais do país, decorrentes do vácuo de poder no centro (KRAMNICK, 1993).

Os debates na convenção foram secretos. Contudo, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay levaram a termo um esforço conjunto de divulgação jornalística para persuadir os votantes das convenções estaduais a aprovar o texto elaborado na Convenção da Filadélfia. Essa divulgação jornalística constitui uma série de 85 artigos chamados “federalistas”, numerados segundo a ordem de publicação. Uma observação interessante é que a adjetivação federalista representava, em princípio, a defesa da autonomia das unidades políticas subnacionais; contudo, no caso dos três políticos e articulistas da Convenção de Filadélfia, significava, ao contrário, a defesa da constituição de governo nacional forte, visto que acreditavam ser a preponderância política dos legislativos estaduais tão ou mais perniciosa do que o despotismo monárquico (KRAMNICK, 1993). Ao lado dos debates secretos e da divulgação jornalística, a ressignificação do termo “federalista” consistiu em mais uma estratégia utilizada pelos defensores de uma nova ordem constitucional, visto que ficaria difícil assumir a defesa da preponderância de um Estado uno e forte logo após a independência, momento em que o princípio da liberdade contra a autoridade estatal era ainda muito presente.

Parece que os federalistas tinham plena consciência dos desafios que tinham a superar. No primeiro artigo federalista (Federalista n.º1), a resistência dos estados ao novo texto constitucional era prevista e criticada por Hamilton:

Entre os mais tremendos obstáculos que a nova constituição terá que enfrentar pode ser prontamente distinguido o interesse óbvio de certa classe de homens em todos os Estados em resistir a todas as mudanças que podem ocasionar uma diminuição do poder, emolumento e importância dos cargos que detêm nos órgãos estaduais; e a ambição perversa de uma outra classe de homens, que pretendem se promover às custas das confusões de seu país, ou se iludirão vendo melhores perspectivas de ascensão na subdivisão deste em várias confederações parciais que em sua união sob um só governo (HAMILTON, 1993, p.94. Federalista n.º1).

Nos moldes hobbesianos, os artigos federalistas levavam em consideração a perversidade inerente à natureza humana e a necessidade de instituições abrangentes e integradoras o suficiente para neutralizar os efeitos deletérios das

ações movidas pelas paixões e limitações humanas, instituições essas sob a égide de um governo nacional minimamente centralizado e sob o controle de homens dotados de talento, habilidades e qualificações. Para os autores dos artigos federalistas e defensores do texto constitucional a ser aprovado nas convenções estaduais, não havia entre os homens tendência ao bem comum, visto que as diferentes aptidões humanas conduziriam à impossibilidade de convergência de interesses tanto religiosos, quanto políticos ou culturais. Essas mesmas diferenças é que dividiam os homens em diferentes facções, partidos e opiniões, bem como os tornavam pouco aptos para cooperar com o bem comum, sendo, então, necessária a existência de regulação desses distintos interesses por um governo nacional.

Além da identificação com Hobbes sobre a perversidade da natureza humana, o autor do “Leviatã” inspirava a defesa da necessidade de um governo nacional e de sua fundação a partir da idéia de um contrato social. Os federalistas assumiam a idéia de que o povo deveria ceder alguns direitos ou liberdades naturais, a fim de favorecer a existência de poderes indispensáveis ao governo, como o poder e o dever de garantir a segurança definida como “[...] preservação da paz e da tranqüilidade, tanto contra o perigo das armas e da influência externas, como contra perigos semelhantes oriundos de causas domésticas” (JAY, 1993, p.101. Federalista nº 3). Daí a idéia da união dos estados concretizada mediante um Governo Federal em que

os melhores homens do país não só aceitarão servi-lo como serão em geral designados para administrá-lo; pois, embora uma cidade ou região, ou outra influência estreita, possam produzir homens em assembleias, senados, tribunais de justiça ou secretarias executivas estaduais, será necessária uma reputação mais geral e ampla, fundada em talentos ou outras qualificações, para recomendar homens para cargos num governo nacional – em especial porque este terá o mais amplo campo de escolha e nunca experimentará aquela escassez de pessoas adequadas, que não é incomum em alguns dos Estados. Disto resultará, portanto, que a administração, os conselhos políticos e as decisões judiciais do governo nacional serão mais sábios, sistemáticos e judiciosos que os dos Estados individuais (JAY, 1993, p.103).

Nesse trecho, fica clara a influência de Locke, com a defesa de uma representação restrita a proprietários, pois o federalismo defendido na convenção tinha por pressuposto um sistema de representação cujas bases seriam as qualidades morais e intelectuais dos representantes, o que excluiria o homem comum. No artigo federalista 35, Hamilton (1993, p.255) afirma que “[...] uma representação genuína

de todas as classes do povo por pessoas de todas as classes é inteiramente visionária”, ilustrando a sua assertiva com o exemplo da inclinação de mecânicos e fabricantes a dar seus votos a comerciantes em vez de a pessoas do seu próprio ofício, tendo em vista que são capazes de reconhecer que seus hábitos de vida não são adequados para lhes conferir as habilidades necessárias para a atuação numa assembléia deliberativa e que os conhecimentos dos comerciantes seriam, assim, superiores aos dos homens de seu ofício.

Para os federalistas, os facciosismos provocados pelos distintos interesses não poderiam ser eliminados, porque integravam a própria natureza humana. Sendo assim, somente o controle dos efeitos poderia ser buscado. Esse controle, por sua vez, seria realizado pelo princípio republicano, que teria a possibilidade de garantir o bem público e o governo popular, uma vez que uma democracia pura não dispõe de mecanismos que possam fazer frente aos interesses divergentes das facções. Para os autores, a democracia é instável e absolutamente vulnerável aos mefícios da facção, visto que supõe igualar direitos políticos, bem como opiniões e paixões, o que a torna sempre sujeita a turbulências e lutas entre os distintos interesses.

Dessa forma, os autores, afastando-se da definição de Montesquieu, que considerava a democracia um tipo de governo republicano,<sup>17</sup> opunham republicanismo e democracia e caracterizavam o primeiro como regime de representação e o segundo como regime de participação direta. Podemos identificar, assim, nova significação, porquanto o que defendiam seria um republicanismo aristocrático, nos moldes daquele defendido pelo autor de “O Espírito das Leis”:

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, a delegação do governo, nesta última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, o maior número de cidadãos e a maior extensão do país que a última pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode melhor discernir o verdadeiro interesse do seu país, e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais. Sob tal regulação, é bem provável que a voz pública, manifestada pelos representantes do povo, seja mais consoante com o bem público que se manifesta pelo próprio povo,

---

<sup>17</sup> “Quando, na república, o povo em conjunto possui o poder soberano, trata-se de uma **Democracia**. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, chama-se **Aristocracia**” (MONTESQUIEU, 2002, p. 20, grifos do autor).

convocado para esse fim (MADISON, 1993, p.138. Federalista n º 10).

Todo o debate em torno da reformulação do texto constitucional e da ratificação do texto elaborado na Filadélfia pelas convenções estaduais estava centrado na oposição entre a democracia direta advogada pelos antifederalistas e o republicanismo de base representativa vislumbrado pelos federalistas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o federalismo norte-americano surgiu para contrabalançar o poder local e diminuir a força do igualitarismo político, ao contrário do que normalmente pensamos sobre o tema ao articular quase automática e naturalmente federalismo à democracia e à força do poder local.

Os federalistas imprimiram, na proposta de texto constitucional a ser votada pelas convenções estaduais, a combinação entre a existência de um legislativo nacional e os legislativos estaduais, como parte integrante do republicanismo que estava assentado na existência de uma União de Estados em que houvesse controles recíprocos com fortalecimento do poder central. Além disso, evocavam a importância da União para o fortalecimento das relações comerciais com os países europeus, para a ampliação da rede de transportes e comunicação entre os estados, bem como para a organização, aplicação e distribuição dos recursos públicos (partindo do pressuposto da maior capacidade de arrecadação de impostos de um governo nacional).

Denunciavam que o principal vício da confederação de estados era que a legislação era formulada a partir do princípio dos estados como coletividades, em contraposição ao princípio da legislação para indivíduos que compõem estes estados, ou seja, o governo dos Estados Unidos não tinha a autoridade de mobilização dos indivíduos mediante as normas, já que as leis constituíam recomendações que os estados podiam acatar ou desconsiderar e que o governo central era completamente destituído do poder de sanção pelo descumprimento de suas leis. Esse vício, segundo os articulistas, é que levava a uma situação de anarquia entre os estados e de paralisia do governo nacional.

Reconheciam que a natureza humana estava mais propensa para aquilo que se manifestava de maneira mais próxima, de modo que as questões relativas aos governos locais faziam mais sentido e tinham maior poder de mobilização do que questões mais abrangentes, relativas ao governo nacional. Contudo, acreditavam que o cotidiano do povo, sendo assinalado pela autoridade nacional, permitiria um fortalecimento da União por sua extensão aos assuntos locais. Assim, quanto mais abrangente fosse a sua esfera de atuação, menos necessidade haveria de utilização de mecanismos de força ou de coerção. Para tanto, os federalistas propunham que os legislativos, os tribunais e os magistrados dos estados fossem incorporados ao governo nacional na forma de auxiliares para a tarefa de aplicação das leis, contudo sem perda da autonomia local. Tratava-se de um esquema cuja característica seria a existência de uma soberania nacional parcialmente consolidada, em que os governos estaduais não perderiam sua parcela de autonomia, mas delegariam alguns poderes exclusivos para a União.

Diz-se, porém, que as leis da União deverão ser a lei suprema do país. Que inferir disto? De que valeriam essas leis, se não devessem ser supremas? É evidente que não valeriam nada. Uma lei, pelo próprio sentido da palavra, inclui supremacia. É uma regra que aqueles a quem é prescrita são obrigados a observar. Isto resulta de toda associação política. Se indivíduos formam uma sociedade, as leis dessa sociedade devem ser o regulador supremo de sua conduta. Se algumas sociedades políticas formam uma sociedade política maior, as leis que esta última possa promulgar, segundo os poderes a ela atribuídos por sua constituição, devem ser necessariamente supremas em relação àquela sociedade e aos indivíduos que a compõem (HAMILTON, 1993, p. 246, grifos do autor. Federalista n<sup>o</sup> 34).

Para concretizar tal esquema, os federalistas defendiam o princípio republicano definido pelos seguintes aspectos: um governo que extrai seus poderes direta ou indiretamente do povo, administrado por pessoas que são aprovadas para seus cargos e exercendo-os por um período limitado ou enquanto perdure seu bom comportamento.

É preciso ressaltar que os artigos federalistas tinham a tarefa de diluir os argumentos contrários ao texto elaborado pela Convenção de Filadélfia. Em muitas passagens, eram evidenciadas as críticas ao texto: as que identificavam no texto proposto não um governo federal, mas, sim, um governo nacional, na medida em que pressupunha um governo a ser exercido sobre indivíduos; as que admitiam a

necessidade de um governo sobre indivíduos, mas temiam a sua extensão; as que não se opunham frontalmente ao texto, mas recomendavam a existência de uma carta de direitos reservados aos estados como entidades políticas. Assim, o grande embate era em relação à autoridade e à liberdade tanto do governo central como dos governos locais. As questões colocadas para aquele contexto de mudança política e institucional eram: as autoridades locais estariam subordinadas à autoridade suprema da União, ou as autoridades locais seriam independentes desta supremacia? Os federalistas advogavam uma solução conciliatória em que as autoridades locais constituiriam porções distintas e independentes de soberania, e o governo não teria um caráter nacional, visto que a abrangência da sua atuação seria apenas àquelas relativas ao especificado constitucionalmente, deixando aos estados uma autonomia residual e universal sobre todos os demais aspectos não especificados no texto constitucional.

Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos. Os primeiros serão exercidos sobretudo sobre questões externas, como guerra, paz, negócios e comércio exteriores; e será com este último que o poder de tributar estará ligado em sua maior parte. Os poderes reservados aos vários estados abrangerão todas as finalidades que, no curso ordinário das coisas, dizem respeito às vidas, às liberdades e às propriedades das pessoas, bem como à ordem interna e ao progresso e prosperidade do Estado (MADISON, 1993, p. 324. Federalista n<sup>o</sup> 46).

Especificando as finalidades da União, Madison, no Artigo Federalista n<sup>o</sup> 41 enumera:

1 - Segurança contra a ameaça externa; 2 - Regulamentação das relações com nações estrangeiras; 3 - Manutenção da harmonia e do relacionamento apropriado entre os Estados; 4 - Certos objetivos de utilidade geral; 5 - Controle sobre os Estados para impedir que cometam certos atos danosos; 6 - Medida para dar eficácia a todos estes poderes (MADISON, 1993, p. 292).

Todas as outras finalidades do governo abrangeriam os governos estaduais. Dessa forma, estava criado o federalismo tal qual conhecemos modernamente, com uma característica de duplicidade da soberania, uma vez que da perspectiva dos seus habitantes cada Estado federado é soberano, porém da perspectiva da União é subordinado. Sob essa forma, os entes federados são autônomos, tendo

competência legislativa constitucional ou poder constituinte decorrente, o que os diferencia das outras formas de Estado descentralizado (autônomo, regional ou unitário descentralizado) (MAGALHÃES, 2000).

A organização política e institucional prescrita no texto aprovado pelos 13 estados norte-americanos, que consolidou os princípios republicanos e federalistas, pode ser assim descrita:

- sistema de governo presidencialista com eleição indireta mediante colégio eleitoral especificamente designado pela população dos estados, inclusive como mecanismo de filtragem para as escolhas apaixonadas e pouco apropriadas do povo e para a consolidação do governo dos bons;<sup>18</sup>
- bicameralismo, com uma Câmara de representantes eleitos, em número proporcional, pela população dos estados e um senado que representa, de forma igualitária, os interesses dos estados;
- garantia de existência de legislativos, executivos e judiciários autônomos nos entes federados, bem como de existência de poder político originário próprio, com leis específicas do âmbito estadual;
- poder judiciário com dupla hierarquia de jurisdição: federal e estadual, sendo a Suprema Corte o poder autônomo e independente capaz de interpretar as leis segundo o espírito da constituição.

Trata-se, como podemos observar, de um federalismo de base dual, com soberanias e responsabilidades compartilhadas entre o poder central e os poderes locais. Contudo, em nenhuma passagem dos 85 artigos federalistas há menção aos serviços educacionais e de como as responsabilidades seriam compartilhadas quanto a esses serviços.

---

<sup>18</sup> “Esse processo de eleição proporciona a certeza moral de que o cargo de presidente raramente será alcançado por um homem não dotado, em grau eminente, das qualificações necessárias. O talento para a intriga rasteira e as artes mesquinhas da popularidade podem ser suficientes para elevar um homem às dignidades supremas de um único Estado; mas outros talentos e um tipo diferente de mérito serão necessários para torná-lo um candidato vitorioso ao eminente cargo de presidente dos Estados Unidos. Não será exagero dizer que haverá uma probabilidade constante de ver o lugar preenchido por personalidades preeminentes por sua capacidade e virtude” (HAMILTON, 1993, p.433. Federalista n.º 68). Diante dessas considerações, o que pensar sobre as últimas eleições nos EUA, com a vitória de G.W. Bush?

Duas hipóteses complementares podem ser evocadas para essa ausência nos debates travados em torno da proposta de novo texto constitucional.

A primeira delas diz respeito ao fato de a ênfase dos federalistas não ser absolutamente a defesa do igualitarismo. Ao contrário, o que pretendiam era restabelecer mecanismo de diferenciação e de desigualdade em que fosse diminuída a força do igualitarismo político e do poder local em prol de um governo com um mínimo de centralização que permitisse garantir segurança e ordem. Assim, foram formulados mecanismos de subordinação dos estados a um governo central, mecanismos de filtragem da participação popular na escolha dos cargos e mecanismos de representação com base em competências e qualificações.

A segunda hipótese é que, de uma maneira geral, os costumes difundiam um certo igualitarismo no que diz respeito ao nível de instrução da população, pois que os colonos creditavam à educação um valor importante para a formação moral, religiosa, e para a vida em sociedade. Alexis de Tocqueville, ao descrever o estado social democrático na América do Norte e suas correspondentes instituições, enfatiza que a igualdade, caracterizada como aspecto essencial da democracia, não decorria em absoluto do desejo de uniformizar as fortunas ou homogeneizar as condições econômicas da população. O princípio da igualdade na América do Norte, segundo Tocqueville, estaria assentado na uniformização dos níveis de instrução, com a oferta de uma educação mínima para todos. Fica evidente em seu texto uma certa matriz iluminista que defende a democratização dos conhecimentos como o fator propulsor para o desenvolvimento da democracia.

Enfim, cumpre destacar que a igualdade como princípio de organização e regulação social é o pano de fundo e o fator de diferenciação entre as discussões de Hamilton, Madison e Jay e a de Tocqueville. Enquanto o federalismo dos primeiros enfatizava o governo da sociedade pelos “homens bons”, numa clara alusão a uma hierarquia de saberes e de dons e a uma necessária filtragem da representação e das demandas populares (além da competição inerente ao princípio de mercado de Locke), Tocqueville, talvez mais próximo de Rousseau, via esse federalismo como potencializador do poder local e da ampliação da participação popular.

### 1.3.3 Federalismo, Poder Local e Educação em “A Democracia na América”

Segundo Quirino (2001), Tocqueville enfrentou no nível das realidades concretas, o desafio lançado pelos contratualistas clássicos ao propor a análise da igualdade e da liberdade como categorias não contraditórias de um mesmo todo. Tocqueville identifica a igualdade com a democracia, procurando associá-las num processo de igualização crescente, em que haveria a preservação da liberdade, e isso, para ele, acontecia nos Estados Unidos da América. A grande preocupação de Tocqueville, em sua obra “A democracia na América”, é analisar as conseqüências da igualdade para a civilização política, partindo do pressuposto de uma tendência geral das sociedades para a igualdade, pois o nível que esse princípio assumiria na organização social dependeria das opções humanas e das possibilidades históricas.

Tocqueville escreveu sua obra entre 1831 e 1840. O primeiro volume, dedicado às leis e aos costumes, foi publicado em 1835, e o segundo, dedicado aos sentimentos e opiniões, em 1840. Sua abordagem tipifica a democracia em oposição à aristocracia, e tem forte viés evolucionista ao vislumbrar a democracia como tendência geral das sociedades. Elege a América do Norte como campo privilegiado de estudo e análise, por constituir uma nação jovem e não ter tido por base de sua formação os valores aristocráticos. Para o autor de “A democracia na América”, a manutenção da república democrática nesse país tinha três causas básicas: as condições geográficas e históricas da formação das colônias americanas; a forma de instituição das leis nesse território e os hábitos e costumes dos anglo-americanos.

A igualdade em Tocqueville diz respeito à igualdade de condições. Dessa forma, mantém uma tensão dialética com a desigualdade, visto que, ao se preocupar com as conseqüências do estado social democrático na América do Norte, não perde de vista a existência das desigualdades sócioeconômicas, para ele inerentes a qualquer organização social. Para o autor, a democracia não faz desaparecer as desigualdades, mas modifica os costumes<sup>19</sup> e as relações que os homens estabelecem entre si. A democracia, portanto, não significa um estado social de real

---

<sup>19</sup> Tocqueville define costumes como estado moral e intelectual de um povo: “Entendo aqui a expressão **costumes** no sentido que os antigos davam à expressão **mores**. Não a aplico apenas a costumes propriamente ditos, que poderíamos chamar de hábitos do coração, mas também a diferentes noções que os homens possuem, às diversas opiniões correntes entre eles e ao conjunto de idéias de que se formam os hábitos do espírito” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 338, grifos do autor).

e absoluta igualdade, mas consubstancia uma percepção igualitária da relação social, ainda que esta tenha a marca indelével da hierarquia e da desigualdade. É essa percepção igualitária que tem desdobramentos nas relações sociais, pois coloca a possibilidade de iguais condições como um horizonte político de conquistas graduais. Como percepção, a igualdade é um valor que estabelece determinadas existências coletivas. Ainda que não possa ser absoluta, pois os homens não podem ser iguais em tudo, a igualdade, existindo apenas num ponto, acaba tornando os homens iguais em tudo, uma vez que as igualdades se atraem e geram novas igualdades:

[...] é impossível compreender que a igualdade não acabe penetrando no mundo político como em outras partes. Não se poderia conceber os homens eternamente desiguais entre si num só ponto e iguais em outros; portanto eles chegarão, num tempo dado, a sê-lo em todos (TOCQUEVILLE, 2001 , p. 63).

O autor situa na gênese da América do Norte o germe dessa percepção igualitária:

[...] pode-se dizer que, em geral, ao partirem da mãe-pátria, os emigrantes não tinham a menor idéia de qualquer superioridade de uns sobre os outros. Não são os felizes e os poderosos que se exilam, e a pobreza assim como o infortúnio são as melhores garantias de igualdade entre os homens que conhecemos (TOCQUEVILLE, 2001, p.38).

Destaca também a influência que as condições geográficas e a religião desempenharam para a consolidação dos princípios igualitários nas colônias. As primeiras contribuíram para que cada imigrante, igualmente, tivesse que lutar por sua sobrevivência, desbravando fronteiras e fazendo sua fortuna pessoal, o que neutralizou a hierarquização das posições sócioeconômicas e a existência de princípios reguladores das relações sociais pautados nos critérios de ascendência. Se as condições geográficas favoreceram a igualdade das fortunas, a religião favoreceu o que Tocqueville denomina igualdade de inteligências, visto que “[...] na América, é a religião que leva às luzes; é a observância das leis divinas que conduz o homem à liberdade” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 50). Para o autor, foi a religião fator preponderante para a constituição da sociedade americana, fundamentalmente no que se refere à educação pública. Descrevendo a vida comunal do Estado de Connecticut, o autor ressalta o preâmbulo da lei de instrução pública:

Considerando que Satanás, o inimigo do gênero humano, encontra na ignorância dos homens suas mais poderosas armas e que é importante que as luzes que nossos pais trouxeram não fiquem sepultadas em seu túmulo; considerando que a educação das crianças é um dos primeiros

interesses do Estado, com a assistência do Senhor [...] (TOCQUEVILLE, 2001, p. 49).

Então o autor menciona as disposições que criaram escolas em todas as comunas e obrigaram os habitantes a instituir tributação para sustentá-las e os pais a enviarem seus filhos para as escolas, sob a ameaça de multa, caso qualquer um desses deveres não fosse cumprido, significando, portanto, uma forte associação entre a oferta educacional e o poder local.

Tocqueville identifica nos americanos uma instrução apenas mediana, em que a instrução primária está ao alcance de todos e a instrução superior está muito distante da maioria. Analisando a necessidade de construir sua fortuna e as oportunidades que a nova terra oferecia com o nível mediano de instrução, o autor relaciona o fenômeno ao elemento democrático:

Não creio que haja país no mundo em que, guardada a proporção com a população, encontremos tão poucos ignorantes e menos sábios do que na América.

A instrução primária está ao alcance de todos; a instrução superior quase não está ao alcance de ninguém.

É fácil compreender isso, que é, por assim dizer, o resultado necessário do que sustentamos anteriormente.

Quase todos os americanos vivem bem; podem portanto proporcionar-se facilmente os primeiros elementos dos conhecimentos humanos.

Na América, há poucos ricos; quase todos os americanos só podem dedicar à cultura geral da inteligência os primeiros anos de vida. Aos quinze anos, eles entram numa carreira; assim, sua educação acaba na maioria dos casos em que a nossa começa. Se vai além, dirige-se apenas para uma matéria especial e lucrativa; estudam uma ciência como se abraça um ofício e só se interessam pelas aplicações cuja utilidade presente é reconhecida.

Na América, a maioria dos ricos começaram sendo pobres; quase todos os ociosos foram, em sua juventude, pessoas ocupadas, donde resulta que, quando poderiam ter o gosto pelo estudo, não têm tempo de se consagrar a ele, e que, quando adquirem o tempo para se consagrar a ele, não têm mais o gosto.

Portanto não existe na América classe em que a inclinação pelos prazeres intelectuais se transmita com uma naturalidade e uma disponibilidade hereditárias e que tenha em apreço os trabalhos da inteligência.

Por isso falta tanto a vontade como o poder de se dedicar a esses trabalhos.

Estabeleceu-se na América, nos conhecimentos humanos, certo nível mediano. Todos os espíritos se aproximaram desse nível, uns elevando-se, outros abaixando-se.

Encontramos assim uma imensa multidão de indivíduos que têm mais ou menos a mesma quantidade de noções em matéria de religião, história, ciências, economia política, legislação, governo.

A desigualdade intelectual vem diretamente de Deus, e o homem não poderia impedir que ela sempre exista.

Mas, pelo menos, acontece, em relação ao que acabamos de dizer, que as inteligências, muito embora permanecendo desiguais, tal como quis o

Criador, encontram à sua disposição meios iguais (TOCQUEVILLE, 2001, p. 61-62).

Embora não haja em Tocqueville a idéia de direito como responsabilidade coletiva pelo bem-estar geral, que surgiu apenas no século XX, sua defesa da igualdade presente na democracia acabou introduzindo a idéia de direito como virtude introduzida no mundo político, e seu entusiasmo com as idéias relativas aos deveres da sociedade para com o bem-estar dos seus membros acabou configurando a liberdade comunal como forma de prevenir e satisfazer as múltiplas necessidades sociais.

Se as comunas têm origens remotas, a liberdade comunal, segundo Tocqueville, era coisa rara e por isso vulnerável às invasões do poder. A condição essencial para a sobrevivência da liberdade comunal seria a incorporação da mesma às idéias e costumes nacionais: “[...] enquanto a liberdade comunal não estiver arraigada nos costumes, é fácil destruí-la, e ela só se pode arraigar nos costumes depois de haver subsistido muito tempo nas leis” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 71).

Dessa forma, a liberdade comunal não é criada a partir de artifícios dos esforços humanos, mas da ação conjunta das leis, dos costumes, das circunstâncias e do tempo. Para o autor, a força dos povos livres reside na liberdade comunal, que ele associa à educação política do povo: “As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência: elas a colocam ao alcance do povo, fazem-no provar seu uso tranqüilo e habitam-no a empregá-lo” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 71).

As comunas americanas são, para o autor, o corolário do princípio da soberania do povo, em que cada um toma parte no governo do Estado e obedece a um poder regulador porque a união com seus semelhantes é útil. É basicamente a idéia de contrato social, em que o indivíduo é súdito em relação aos deveres para com a sociedade, mas, em relação a si mesmo, é senhor em liberdade e vontade. A comuna vista da perspectiva da coletividade é, em relação ao governo central dos estados, o indivíduo em relação ao poder regulador.

Os estados governam, mas a administração está a cargo das comunas e dos condados, caracterizando um perfil nitidamente descentralizado de administração pública. É importante ressaltar que Tocqueville distingue duas espécies de centralização: a governamental e a administrativa. A primeira é aquela relativa aos interesses comuns de toda a nação, como o ordenamento jurídico e as relações diplomáticas e comerciais com as nações estrangeiras; já a centralização administrativa é aquela ligada aos interesses de certas partes da nação. Tocqueville adverte que a soma da centralização governamental com a administrativa concentrada num só poder é prejudicial ao desenvolvimento das nações. Embora admita que nenhuma nação é capaz de prosperar sem centralização governamental, acredita que a centralização administrativa debilita o país mediante o enfraquecimento do espírito de cidadania, pois o bem-estar social é mais bem atendido pela força coletiva dos cidadãos do que pela autoridade governamental. Nisso, segundo o autor, reside a força política dos Estados Unidos:

O que mais admiro na América não são os efeitos administrativos da descentralização, mas os efeitos políticos. Nos Estados Unidos, a pátria se faz sentir em toda parte. É um objeto de solicitude desde a cidadezinha até a União inteira. O habitante se apega a cada um dos interesses do seu país como se fossem os seus. Ele se glorifica com a glória da nação; nos sucessos que ela obtém, crê reconhecer a sua própria obra e eleva-se com isso, ele se rejubila com a prosperidade geral de que aproveita. Tem por sua pátria um sentimento análogo ao que sentimos por nossa família, e é também por uma espécie de egoísmo que se interessa pelo Estado (TOCQUEVILLE, 2001, p. 107).

É a partir dessa explícita admiração pela liberdade comunal nos Estados Unidos que Tocqueville analisa o sistema federativo erigido a partir de 1789. Tomando de empréstimo as idéias de Montesquieu (2002)<sup>20</sup> sobre a propensão à liberdade política e ao bem-estar social das pequenas nações e, ao mesmo tempo, advertindo sobre a fragilidade dessas pequenas nações diante dos perigos externos, o autor situa o federalismo como o regime resultante das vantagens da grandeza e da pequenez das nações. O regime federativo seria, portanto, aquele capaz de levar em conta a diversidade dos lugares e dos costumes sem prescindir da unidade governamental da nação. Contudo, é nítida a ênfase que Tocqueville dá ao poder local na constituição e manutenção do federalismo, ao contrário da perspectiva de Hamilton, Madison e Jay, que viam no federalismo a possibilidade de diluir o poder

---

<sup>20</sup> Especificamente do livro “O Espírito das leis”, publicado originalmente em 1747.

local mediante o fortalecimento de um poder central forte e com caráter representativo. Assim, para Tocqueville, o espírito público da União era resultante do patriotismo provincial, ou seja, a ligação do cidadão com os interesses das comunas é que possibilita a aceitação e a defesa da União. Aliás, para o autor, o governo com base no regime federativo, nos Estados Unidos, era convencional e artificial, uma vez que a existência na União estava completamente assentada na existência de ficções legais, e que o governo estava, de fato, assentado no poder dos estados: “A soberania da União é uma obra da arte. A soberania dos Estados é natural, existe por si mesma, sem esforços, como a autoridade do pai de família” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 188).

Ademais, o autor destaca que, se não existia centralização administrativa no regime federativo norte-americano, tampouco havia uma centralização governamental completa, o que constituía sempre uma causa de fraqueza diante das ameaças externas. Ainda assim, reconhece que o federalismo constitui um dos fatores de manutenção da república democrática, em conjunto com a liberdade comunal e com a força do poder judiciário, visto que o federalismo norte-americano permite à União conjugar o poder de uma grande república com a segurança de uma pequena.

Todavia, Tocqueville manifesta pessimismo quanto à manutenção do regime federativo erigido pelos legisladores da Constituição de 1789. Discorrendo sobre a partilha no exercício da soberania, afirma que havia objetos que eram estritamente nacionais, como a guerra e a diplomacia; objetos provinciais, como os orçamentos municipais; e objetos mistos (nacionais e provinciais), como os direitos que regulam o estado civil e político do cidadão. Segundo o autor, na maioria dos casos, os indivíduos se unem para constituir o poder soberano e dessa união é constituído o povo. Nesses casos, o governo geral regulamenta tanto os objetos nacionais como também grande parte dos objetos mistos, e o poder local é resumido àquelas atribuições mínimas para o bem-estar da pequena comunidade de cidadãos das comunas. Contudo, no caso de o governo geral suceder à organização de corpos políticos locais, estes se encarregariam de cuidar não só dos objetos provinciais, mas também dos objetos mistos, o que seria o caso de governos como o dos Estados Unidos. Assim, levando em consideração a jurisdição sobre os objetos

mistos de governo, no primeiro caso, a força preponderante é da União e, no segundo caso, ao contrário, é do governo local.

Então, a partir da trajetória de consolidação do estado federal norte-americano, Tocqueville defende que o poder e a vida política estão nos estados e não na União, que não possui força própria. Sendo assim, considera que a União era útil, mas não essencial para os estados americanos, visto que não havia estado cuja existência ou progresso estivesse ligado ao Governo Federal.

Na América, segundo o autor, a centralização não tinha apelo popular e a federação constituída em 1789 tinha conseguido superar muitos preconceitos que havia contra ela. Ainda assim, o autor considera que o poder federal tinha tendência ao decréscimo. Em Tocqueville, é muito forte a tendência à absoluta falta de confiança no federalismo, sobretudo porque o considera um artifício erigido num momento de quase anarquia e paralisação institucional e política, que fatalmente desabaria quando os fatores propulsores fossem diluídos: “[...] o princípio da confederação foi cada dia mais facilmente admitido e menos aplicado; assim, o Governo Federal, criando a ordem e a paz, trouxe ele mesmo a sua decadência” (TOCQUEVILLE, 2001, p. 445).

O autor chama a atenção para a necessidade de não se confundir o governo republicano com a União. A ameaça de decadência era desta última apenas, porque constituía um artifício, ao passo que a república seria o estado natural dos Estados Unidos. Mas a república tinha, para Tocqueville, um significado distinto daquele dos federalistas e, de resto, daquele defendido por alguns pensadores do contratualismo clássico: em vez do governo representativo seria o governo o mais direto possível das maiorias. Dessa forma, Tocqueville parece perceber certo viés anticomunal e contrário à participação popular no pacto federativo norte-americano e, talvez por isso, tenda a dissociá-lo da república e, mais que isso, manifestar profunda desconfiança quanto ao acerto da solução federativa como modo de organização política e social para a América. Ao mesmo tempo, ao analisar a democracia americana na perspectiva de igualização crescente com preservação da liberdade, Tocqueville, assim como Rousseau, não se afasta do liberalismo das teorias

contratualistas, contudo demonstra a importância das instituições para a (re) composição da igualdade social.

#### **1.3.4 O Federalismo Total de Proudhon: O Equilíbrio entre Autoridade e Liberdade**

Proudhon (2001) afasta-se das teorias contratualistas clássicas e apresenta uma abordagem original do federalismo, visto que o define não apenas como sistema de passagem de uma soberania unitária para soberanias compartilhadas, mas como princípio geral de organização social. Sua preocupação não consiste em apenas negar a autoridade mediante a ampliação da liberdade, mas em articular dialeticamente essas duas categorias, de modo a constituir um sistema não só político mas também social e econômico. Na verdade, Proudhon aprofunda a sua crítica à centralização estatal, mas não propõe como alternativa a sua eliminação, e sim a sua limitação a um sistema federal total, em que haja respeito à autonomia dos grupos particulares, bem como garantia de autoridade e liberdade na unidade.

Para o autor, o Estado estava subordinado aos interesses e às demandas dos produtores e dos agrupamentos de produção como centros autônomos. Nesse sentido, as comunas são centros de poder político e administrativo com soberania ilimitada, havendo pluralidade de soberanias. Caberia à autoridade central tão-somente coordenar os esforços das comunidades locais. A comuna seria o grupo natural formado pela comunidade local, ao passo que os estados eram considerados pelo autor como grupos constituídos artificialmente. Portanto, a base do federalismo de Proudhon é a comuna e não o Estado e, nesse ponto, sua abordagem do federalismo aproxima-se daquela de Tocqueville.

Contudo as aproximações ficam aí, tendo em vista que a defesa do federalismo de Proudhon não significa um afastamento do anarquismo a que se filiava. Ao contrário, o federalismo significava para o autor um sistema condizente com a realidade social múltipla e complexa, ao passo que a centralização era um artifício. O federalismo seria, assim, expressão da realidade social e representaria, do ponto de vista teórico, a dialética dos equilíbrios. Representava, assim, não um rompimento com o anarquismo, mas uma nova forma de pensar o autogoverno e a soberania, em que não fosse necessário o abandono da autonomia.

A teoria dialética do equilíbrio de Proudhon parte do princípio de que toda ordem política é fundada a partir da tensão insolúvel e permanente entre autoridade e liberdade:

A autoridade supõe necessariamente uma liberdade que a reconheça ou a negue; a liberdade por seu lado, no sentido político do termo, supõe igualmente uma autoridade que lide com ela, a reprima ou a tolere. Suprima-se uma das duas, a outra não faz mais sentido: a autoridade, sem uma liberdade que discuta, resista ou se submeta, é uma palavra vã; a liberdade, sem uma autoridade que a equilibre é um contra-senso (PROUDHON, 2001, p. 46).

Contudo, Proudhon situa esses dois princípios de forma distinta, uma vez que a autoridade seria um princípio inscrito na ordem natural, enquanto a liberdade estaria inscrita numa ordem social e, portanto, histórica. Isso porque, segundo o autor, o princípio da autoridade está relacionado à estrutura patriarcal, familiar, monárquica, teocrática e magistral e tende naturalmente à centralização, enquanto a liberdade está relacionada ao pessoal, ao individualismo crítico, à divisão, à negociação e está mais afeita à descentralização. Assim, para Proudhon, todos os sistemas de governo e todas as constituições políticas estão assentados na relação dialética entre esses dois princípios, inclusive o federalismo.

A partir desses dois princípios, Proudhon propõe a classificação de quatro possibilidades de formas de governo, definindo a maneira de exercer e distribuir o poder. Num regime de autoridade, cuja característica é a indivisibilidade do poder, a monarquia (governo de todos por um só) e o comunismo (governo de todos por todos); e, num regime de liberdade, cuja característica é a divisão do poder, a democracia (governo de todos por cada um) e a anarquia (governo de cada um por cada um). Importante observar que o autor acredita que nenhuma dessas formas de governo possa concretizar-se com rigor em seu estado puro, até porque isso colidiria com a sua teoria dialética do equilíbrio entre os princípios de autoridade e de liberdade.

Evocando Rousseau, Proudhon considera que o princípio da liberdade está assentado no contrato social, no pacto, na convenção, ou seja, pressupõe a adesão de todos os indivíduos igualmente ao sistema. É justamente dessa adesão que se obtêm os direitos de cidadania, cuja base, portanto, é a igualdade. Contudo o autor

não vê a democracia constituída pelo pacto social como uma forma de governo simples, pois “[...] a organização do governo liberal ou democrático é mais complicada, mais sábia, com uma prática mais laboriosa e menos fulgurante que a do governo monárquico: ela é, por conseguinte, menos popular” (PROUDHON, 2001, p. 59).

Para Proudhon, a idéia de contrato, significando uma convenção pela qual uma ou mais pessoas se obrigam em relação às outras, é essencial para a reflexão sobre o mundo político e não está totalmente ausente dos regimes monárquicos ou da família, assumindo o caráter de obrigação unilateral do monarca ou do pai, conforme o caso. Todavia, o contrato político num regime liberal e democrático é, ao mesmo tempo, sinalagmático e comutativo.

Nesse sentido, o contrato político para Proudhon significa a federação, uma vez que o cidadão deve receber do Estado na proporção daquilo de que abre mão para aderir à relação contratual e, ao mesmo tempo, deve ter a sua liberdade assegurada, excetuando aquela liberdade que foi objeto do contrato. A condição essencial do contrato é o princípio de que a parte de soberania e iniciativa dos contratantes deve ser maior do que aquela que abandonam. E isso constitui, justamente, a diferença entre a sua perspectiva de contrato e aquela de Rousseau, para quem o contrato significava a alienação total de cada indivíduo aos interesses da coletividade (vontade geral). Para Proudhon, significa alienação apenas parcial para aqueles objetos determinados pelo contrato:

FEDERAÇÃO, do latim *foedus*, genitivo *foederis*, quer dizer pacto, contrato, tratado, convenção, aliança etc., é uma convenção pela qual um ou mais chefes de família, uma ou mais comunas, um ou mais grupos de comunas ou Estados, obrigam-se recíproca e igualmente uns em relação aos outros para um ou mais objetos particulares, cuja carga incumbe especial e exclusivamente aos delegados da federação.[...]

O que faz a essência e o caráter do contrato federativo, e para o qual chamo a atenção do leitor, é que neste sistema os contratantes, chefes de família, comunas, cantões, províncias ou Estados, não somente se obrigam sinalagmática e comutativamente uns em relação aos outros, como se reservam individualmente, formando o pacto, mais direitos, liberdade, autoridade, propriedade, do que o abandonam (PROUDHON, 2001, p. 90, grifo do autor).

Assim, para o autor, as atribuições da União não podem exceder em quantidade e extensão às atribuições das autoridades comunais, e estas, por sua vez, não podem

exceder às atribuições dos cidadãos, sob o risco de centralização autoritária, em vez de república democrática. Se a quantidade e a extensão da autoridade central devem ser reduzidas ao mínimo indispensável, o papel do Estado é menos executivo do que legislativo. O Estado exerce um papel de fundação, de criação, de instalação, portanto é um papel bem limitado, mas não significa a sua completa eliminação, como defendia o anarquismo:

O Estado não é um empreiteiro de serviços públicos, o que seria identificá-lo com as indústrias que se encarregam da empreitada dos trabalhos da cidade. O Estado quer edite, quer aja ou inspecione, é o gerador e o diretor supremo do movimento; se por vezes põe mãos à obra, é a título de primeira manifestação, para dar impulso e apresentar um exemplo. Realizada a criação, feita a instalação ou inauguração, o Estado retira-se, abandonando às autoridades locais e aos cidadãos a execução no novo serviço (PROUDHON, 2001, p.99).

Todavia, o autor destaca que a educação é um dos serviços públicos que não podem prescindir do papel mais ativo da autoridade central, mas sem que seja diminuída a liberdade de ensino.<sup>21</sup> Parece-nos, assim, que Proudhon defende uma escola pública, mas não estatal, em que o Estado tenha muito mais o papel de fundação, de criação, do que o de executor ou de formulador de diretrizes:

Claro, não acredito na possibilidade de organizar a instrução do povo sem um grande esforço da autoridade central, mas não deixo de ser menos adepto da liberdade de ensino, como de todas as outras liberdades. Eu quero que a escola seja tão radicalmente separada do Estado como da própria Igreja (PROUDHON, 2001, p.100).

A defesa de Proudhon é encaminhada no sentido de um fortalecimento do poder local levado às últimas conseqüências. Mais radicalmente do que para Tocqueville, a liberdade comunal deve constituir, para Proudhon, a base da federação, que deve seguir três princípios básicos: grupos pequenos e soberanos unidos por um pacto federativo; distribuição e separação de atribuições entre os órgãos do governo, e autoridade central reduzida ao papel de iniciativa geral. É justamente por causa desse terceiro princípio que o autor critica a federação norte-americana, pois considerava que a Constituição havia atribuído poderes desmedidos ao presidente e que isso caracterizava um perfil de Estado unitário.

---

<sup>21</sup> A liberdade de ensino defendida por Pierre-Joseph Proudhon não pode ser confundida com aquela propugnada pelos liberais, defensores da desoficialização do ensino, e tampouco com a dos católicos, que pregavam o não-monopólio e o não-subsídio estatal. Como ressalta o próprio autor na passagem acima, a liberdade de ensino significava a separação radical da escola tanto do Estado quanto da Igreja.

Por fim, o autor propõe a criação de uma federação agrícola-industrial como complemento e sanção à federação política. Seria uma união de estados independentes com o propósito de proteção recíproca do comércio e da indústria e de subtrair os cidadãos desses estados da exploração capitalista e financeira. Chegou-se então à idéia de uma organização federativa total que uniria tanto os aspectos de organização política-administrativa, quanto os aspectos econômicos, sendo esses preponderantes, segundo o autor, para não haver o comprometimento da liberdade até então alcançada pelos povos.

Essa proposta tem seus desdobramentos para a educação, na medida em que o autor, no limite, defende a idéia de uma federação universal como forma de universalizar a oferta de escolaridade média, visto que a federação agrícola-industrial seria a responsável pela organização igualitária de todos os serviços públicos, o que não poderia ser realizado nem por uma monarquia burguesa, nem por uma democracia unitária:

Um cálculo simples porá isso em evidência. A média de instrução a dar aos dois sexos, em um Estado livre, não pode abranger um período inferior a dez ou doze anos, o que perfaz mais ou menos o quinto da população total, ou seja, na França, sete milhões e meio de indivíduos, rapazes e moças, em trinta e oito milhões de habitantes. Nos países em que os casamentos produzem muitas crianças, como na América, essa proporção é ainda mais considerável. São portanto **sete milhões e meio** de indivíduos dos dois sexos aos quais se trata de dar, em uma medida honesta, mas que não teria certamente nada de aristocrático, instrução literária, científica, moral ou profissional. Ora, qual é na França o número de indivíduos que freqüenta as escolas secundárias e superiores? Cento e vinte e sete mil, quatrocentos e setenta e quatro, segundo a estatística do Sr. Guillard. Todos os outros, no total de **sete milhões, trezentos e setenta mil quinhentos e vinte e cinco**, estão condenados a nunca passar da escola primária. Mas era preciso que todos lá fossem: os comitês de recrutamento verificam a cada ano um número crescente de **analfabetos**. O que fariam os nossos governantes, pergunto, se lhes fosse necessário resolver este problema de dar uma instrução média a sete milhões, trezentos e setenta mil, quinhentos e vinte e cinco indivíduos, além dos cento e vinte e sete mil, quatrocentos e setenta e quatro que ocupam as escolas? Que poder têm aqui, o pacto unilateral de uma monarquia burguesa, o contrato de **beneficiência** [sic] de um império paternalista, as fundações caritativas da Igreja, os conselhos de previdência de Malthus, e as esperanças da livre troca? Todos os comitês de salvação pública, com o seu vigor revolucionário, falhariam. Tal objetivo não pode ser atingido senão por meio de uma combinação de aprendizagem e escolaridade que faça de cada aluno um produtor: o que suporia uma federação universal. Não conheço fato algum mais arrasador para a velha política que este (PROUDHON, 2001, p.133-134, grifos do autor).

A idéia original de federação surgida nos Estados Unidos é tributária das teorias contratualistas. Vimos que a federação norte-americana incorporou os princípios do contratualismo de Hobbes e de Locke, tendo surgido muito mais em função da necessidade de resolver o problema da dispersão dos estados confederados, do que para ampliar a participação política dos cidadãos nos moldes da democracia direta de Rousseau. A federação norte-americana teve como finalidade a restrição da participação nas decisões políticas, instituindo o princípio da representação com perfil elitista.

Se há algum componente democrático na proposta original do federalismo norte-americano, podemos identificá-lo na repartição de poderes entre coletividades políticas e territoriais e o centro. Contudo, o pressuposto é uma relativa autonomia dessas coletividades, sendo, portanto, admitida a desigualdade ou, se quisermos, uma igualdade limitada aos aspectos de igual obediência ou de igual liberdade de ação, conforme as demandas da conjuntura política.

Já o federalismo vislumbrado por Tocqueville tem como base o poder local. Talvez, por isso, Tocqueville tenha identificado a federação norte-americana como um artifício legal, visto que, para ele, a base da democracia na América era a comuna. Apesar disso, o autor propõe um equilíbrio entre centralização governamental e centralização administrativa, por reconhecer que determinadas atividades e funções são mais afeitas ao governo central, enquanto outras são mais bem desempenhadas pelos poderes locais, sugerindo um equilíbrio entre centralização e descentralização que garanta a democracia e progressivamente a igualização das condições sociais.

Proudhon resgata o pacto social de perfil político de Rousseau para definir a federação como um princípio geral de organização social, situando-o numa perspectiva democrática de repartição igualitária do poder político entre todos os cidadãos, o que supera mesmo a idéia de “vontade geral” de Rousseau. Avança, portanto, na idéia de que a federação deve comportar um equilíbrio dialético entre autoridade e liberdade. Mas enfatiza a comuna ou poder local como a instância máxima de decisão na vida política, com uma idéia de federação que leva a descentralização às últimas conseqüências, porquanto o poder parte da comuna

para o centro e o centro só agiria em perfeita compatibilidade com as demandas comunais.

Parece-nos que o debate sobre federalismo e poder local, bem como o debate sobre poder local e educação estão perpassados pelos dilemas do debate desses autores clássicos. Ambos os debates (o político e o educacional) trazem a posição da preponderância do centro sobre o local, o seu inverso, a preponderância do local sobre o centro e a solução conciliatória entre centro e periferia. Cada país, independente do regime unitário ou federalista, enfrenta ainda hoje as ambigüidades entre centralização e descentralização.

No Brasil, a descentralização desde muito cedo foi assumindo contornos federalistas e depois municipalistas. Adotou-se como idéia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização e, no geral, referimo-nos a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação. Constatamos que essa fórmula precisa ser bastante relativizada, na medida em que, como tributária da idéia de contrato social, a idéia de federação (ou o contrato federativo) pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático.

Como ocorreu nos Estados Unidos, no Brasil também houve um período em que não havia soberania nacional, visto que, na condição de colônias, estavam sujeitos aos ditames da ordem política e econômica das metrópoles (respectivamente Inglaterra e Portugal). Todavia, como acentua Caio Prado Júnior (1987), a natureza e a forma dos arranjos coloniais foram distintas, pois, nos Estados Unidos, havia uma colonização com características ligadas ao empreendedorismo e, no Brasil, uma colonização com marcantes características predatórias.

Partindo dessa distinção, buscamos, neste trabalho, traçar uma história tanto das instituições políticas ligadas ao nosso processo de centralização/descentralização (no caso o município e a federação) quanto das idéias políticas sobre essas instituições, com a finalidade de compreendê-las na sua articulação com o debate sobre centralização/descentralização do ensino.

#### 1.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA HISTÓRIA DAS IDÉIAS E DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS ARTICULADA À ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: NOTAS METODOLÓGICAS

É sempre problemática e polêmica a associação entre idéias e história no campo da historiografia, principalmente na tradição historiográfica brasileira, que passou, no período de um século, de uma história descritiva e neutra, nos marcos do positivismo, para uma associação entre idéias e ideologia, nos marcos da interpretação marxista, e que, atualmente, vem trabalhando com os conceitos de cultura, mentalidade ou de representação social como sinônimos de uma história das idéias.

Essa complexidade não é apenas no campo da história, pois, há cerca de 30 anos, o debate sobre as idéias “fora ou dentro do lugar” tornava acalorado o debate na área das ciências sociais.

Na verdade, o debate das idéias “dentro ou fora do lugar” já tinha uma longa trajetória no cenário político brasileiro. Desde a política do Regresso, no Brasil Imperial, esse debate se anunciava com Bernardo Pereira de Vasconcelos e Visconde do Uruguai, que defendiam o escravismo e a centralização administrativa por serem mais adequados à realidade do País. Depois, tivemos, entre os anos de 1910 e 1930, uma corrente nacionalista e autoritária representada por ideólogos como Alberto Torres e Oliveira Vianna, que contestavam o idealismo dos princípios liberais presentes na Constituição Republicana de 1891, conforme discutiremos neste trabalho. Fora toda uma tradição de pensamento político representada por autores que vão de Capistrano de Abreu a Sérgio Buarque de Holanda, com a suposição de que o liberalismo seja estranho à nossa formação social e de que somos um povo desterrado em nossa própria terra.

Todavia, na década de 1970, foi Roberto Schwarz (1988), no seu famoso estudo sobre Machado de Assis, que tornou o debate mais intenso, ao cunhar a expressão “idéias fora do lugar” para traduzir a inadequação do liberalismo político e econômico europeu para a realidade brasileira, pois esse liberalismo teria sido adaptado às demandas do favor e da tutela, não só sendo incorporado por essas demandas como também legitimando-as:

O escravismo desmente as idéias liberais; mais insidiosamente o favor, tão incompatível com elas quanto o primeiro, as absorve e desloca, originando um padrão particular. O elemento de arbítrio, o jogo fluido de estima e auto-estima, a que o favor submete o interesse material, não podem ser integralmente racionalizados. Na Europa, ao atacá-los, o universalismo visara o privilégio feudal. No processo de sua afirmação histórica, a civilização burguesa postulava a autonomia da pessoa, a universalidade da lei, a cultura desinteressada, a remuneração objetiva, a ética do trabalho etc. contra as prerrogativas do *Anciën Regime*. O favor, ponto por ponto, pratica a dependência da pessoa, a exceção à regra, a cultura interessada, remuneração, e serviços pessoais. Entretanto, não estávamos para a Europa como o feudalismo para o capitalismo, pelo contrário, éramos seus tributários em toda linha, além de não termos sido propriamente feudais – a colonização é um feito do capital comercial. No fastígio em que estava ela, Europa, e na posição relativa em que estávamos nós, ninguém no Brasil teria a idéia e principalmente a força de ser, digamos, um Kant do favor, para bater-se contra o outro. De modo que o confronto entre esses princípios tão antagônicos resultava desigual: no campo dos argumentos prevaleciam com facilidade, ou melhor, adotávamos sofregamente os que a burguesia européia tinha elaborado contra arbítrio e escravidão; enquanto na prática, geralmente dos próprios debatedores, sustentado pelo latifúndio, o favor reafirmava sem descanso os sentimentos e as noções que implica. O mesmo se passa no plano das instituições, por exemplo, como burocracia e justiça, que, embora regidas pelo clientelismo, proclamavam as formas e teorias do estado burguês moderno. Além dos naturais debates, este antagonismo produziu, portanto, uma coexistência estabilizada – que interessa estudar. Aí a novidade: *adotadas as idéias e razões européias, elas podiam servir e muitas vezes serviram de justificação, nominalmente "objetiva", para o momento de arbítrio que é da natureza do favor* (SCHAWRZ, 1988, p.11-12).

Maria Sylvia Carvalho Franco (1976), também na década de 1970, contrapôs-se aos argumentos e à expressão "idéias fora do lugar", cunhada por Schwarz no seu texto "As idéias estão no lugar", ao destacar que a ideologia liberal era própria do sistema capitalista mundial, portanto, era inerente a qualquer formação capitalista, configurando o capitalismo internamente a partir de cada situação particular ou contexto específico. Dessa forma, em qualquer lugar, o liberalismo seria o braço político do capitalismo, consolidando e racionalizando os interesses da burguesia como classe dominante, incluindo na sua dinâmica a escravidão e o favor.

Não vamos aqui tomar posição sobre esse difícil debate, denunciando um suposto idealismo do liberalismo ou um suposto realismo das idéias autoritárias sobre as nossas instituições políticas e educacionais, em que pese à recomposição do debate entre teóricos liberais e autoritários sobre a organização política nacional. Também não se trata de discutir, como muitos trabalhos de história da educação o fizeram, a adequação do pensamento pedagógico liberal ao capitalismo. Buscamos apenas compreender como as instituições e as idéias ligadas ao município e à federação

foram constituindo-se e ganhando materialidade na história da educação brasileira, até a configuração da atual organização descentralizada dos sistemas de ensino prevista pela Constituição Federal de 1988.

A dificuldade em trabalhar com idéias na história é que se torna necessário lidar com um material que não tem forma nem concretude, visto que assumem a forma e a concretude daqueles que trataram ou retrataram essas idéias. Nesse sentido, é relevante a advertência de Saldanha, quando lembra:

Quando se faz história de fatos, a metódica da historiografia se apresenta como um feixe de técnicas, limitações e sugestões, convergindo para uma “restauração” dos passados. Mas se faz história de idéias, os passados a restaurar são diferentes: não são coisas. As técnicas cronográficas, então, nem sempre são bastante, e a interpretação se faz necessária, o que é um permanente convite à projeção daquilo que pensa o autor, sobre o que pensaram os outros (exemplo: atribuir facilmente esquerdismo e direitismo aos escritores brasileiros de há cem ou duzentos anos) (SALDANHA, 2001, p. 28).

Falcon (1997), ao problematizar a relação entre história e idéias, situa duas maneiras de trabalhar essa relação: uma, em que as idéias se apresentam em estreita conexão com as regiões e instâncias do real; e outra, que se baseia na proposição de que só as idéias são reais, apresentando-se de maneira autônoma em relação aos aspectos da realidade.

Como exemplo da primeira forma de relação entre história e idéias, temos o trabalho de François Châtelet, Olivier Duhamel e Evelyne Pisier-Kouchner, “História das idéias políticas” (2000), que aborda o pensamento político da Grécia ao Estado moderno, na perspectiva da articulação entre idéias e conjuntura histórica. No segundo caso, ou seja, na perspectiva de uma relação autônoma entre idéias e história, temos o trabalho do historiador Claude Nicolet (1994), “L’idée républicaine em France: 1789-1924”, que busca o sentido e o valor ideológico da palavra “república”, a partir da análise de uma lingüística histórica.

Na historiografia brasileira, alguns trabalhos situam-se na perspectiva da história das idéias/ideologias, bem como da vida intelectual. Assim, temos o clássico “A cultura brasileira”, de Fernando de Azevedo (1958); “A história das idéias políticas no Brasil”, de Nelson Nogueira Saldanha (2001); os sete volumes do livro “História da

inteligência brasileira”, de Wilson Martins (1976-1978); o trabalho de Carlos Guilherme Mota, “Ideologia da cultura brasileira –1933-1974” (1977); o livro de Alfredo Bosi, “Dialética da Colonização” (2000); o de Octávio Ianni, “A idéia de Brasil moderno” (1994); o de Dante Moreira Leite, “O caráter nacional brasileiro” (2003), entre outros.

Neste trabalho, apresentamos uma história das idéias sobre o municipalismo e sobre o federalismo em articulação com o desenvolvimento dessas instituições políticas, portanto, partimos da proposição de uma história das idéias em seus tempos, em seus espaços e em seus lugares. Dessa forma, buscamos articular uma história das idéias políticas com uma história das instituições políticas, com a finalidade não de destacar a incoerência entre essas duas histórias, partindo da denúncia das idéias “fora do lugar”, mas simplesmente situando-as como elementos contraditórios de um todo articulado e não determinado, que é o passado.

Nesse sentido, partimos de uma metodologia compreensiva da história das idéias e das instituições políticas, buscando os antecedentes da configuração da atual organização do ensino obrigatório brasileiro em suas bases federativas e municipalistas, levando em consideração que essa organização resultou de um grande número de circunstâncias, em geral complexas, contraditórias e indeterminadas. Dessa forma, não estamos buscando neste estudo nem o julgamento ideológico nem muito menos, uma análise da produção de sentido, como vem sendo feito por alguns trabalhos derivados de estudos culturais, lingüísticos ou literários. Também não se trata de uma história sociocultural que pretenda traçar uma autonomia das idéias a partir das práticas e representações sociais.

Trata-se aqui simplesmente de articular idéias e instituições políticas ligadas ao município e à federação, no quadro mais amplo da história brasileira em geral, e da história da educação, especificamente. Portanto, a tarefa foi eminentemente interpretativa e, para tanto, esse quadro histórico mais amplo foi traçado com base em escolhas teóricas, conceituais e historiográficas que trazem, evidentemente, posições ideológicas em seus esquemas interpretativos, como Raimundo Faoro, Caio Prado Júnior, Vitor Nunes Leal, Jorge Nagle, entre outros autores consultados. Todavia, em que pese a essas escolhas, buscamos dar um tratamento ao tema, que

não resultasse na aprovação ou na condenação de políticas educacionais mais ou menos descentralizadas, mais ou menos municipalizadas, como vários estudos fizeram, conforme demonstramos na seção que tratou do debate na produção acadêmica sobre a municipalização do ensino no Brasil.

A partir desses pressupostos, nosso trabalho de investigação consistiu no levantamento bibliográfico sobre as temáticas do federalismo, do municipalismo e da municipalização do ensino, na pesquisa documental, em fontes primárias e secundárias sobre autores representativos do pensamento político e pedagógico que discutiram a questão da centralização ou da descentralização no Brasil, tendo por eixo a análise do município, da federação e da educação e a pesquisa de dados sobre a evolução da matrícula na etapa obrigatória de escolarização (ensino primário, ensino de 1.º grau e ensino fundamental) por dependência administrativa.

A pesquisa bibliográfica e documental foi realizada em várias instituições: Biblioteca da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Biblioteca da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo, Biblioteca Virtual do Senado Federal, acervo virtual da Casa de Rui Barbosa, Biblioteca da Universidade Federal do Espírito Santo, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Unidade Vitória), acervo virtual do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, acervo virtual do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, acervo virtual do Banco Federativo no *site* do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e acervo virtual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de outros *sites* sobre a história do municipalismo em Portugal, mencionados no decorrer do trabalho.

## 2 INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: MUNICIPALISMO E FEDERALISMO

### 2.1 DA TRADIÇÃO ROMANA À PORTUGUESA: O MUNICÍPIO COMO INSTITUIÇÃO DE CONTROLE DA VIDA LOCAL

Município origina-se da palavra “*municipium*”, que é derivada de “*munus*” (equivalente de “*munera*”), significando cargos e/ou funções. Múncipes são aqueles que tomam parte nos cargos da vila, e município pode ser traduzido na reunião de múncipes, como “*civitas*” pode ser traduzido na reunião de civis (D’AQUINO, 1940).

Na Península Ibérica, as instituições municipais têm origens legadas da dominação romana. De acordo com a antiga tradição romana, ser múncipe não significava direito de nascimento, mas “privilégio” pelo desempenho das funções locais. Cumpre destacar que, durante a expansão romana,<sup>22</sup> nem sempre os habitantes das cidades conquistadas adquiriam a plena cidadania (magistratura, direito de votar e de serem eleitos), mas gozavam dos direitos de exercer cargos e funções da mesma forma que os cidadãos romanos. Nesse sentido, a instituição municipal pode ser considerada como uma estratégia do Estado romano para coordenar a ação política nos territórios conquistados.

É de justiça reconhecer que o poder imperial criava uma máquina administrativa das mais admiráveis que se conhecem em todos os tempos. Entrosada habilmente em uma série de magistrados e funcionários, que, hierarquicamente, a faziam trabalhar em benefício do poder central, respondiam todos, por suas pessoas e bens, pelo proveitoso rendimento daquele aparelho. Nos municípios, eram os decuriões as engrenagens-mestras dessa máquina genial de construção (D’AQUINO, 1940, p. 24).

Enquanto as colônias eram regidas pelas leis romanas, os municípios eram cidades habitadas por uma população não originária de Roma, cujos membros, mediante a incorporação nos estados da República do lugar em que viviam, entravam de modo absoluto ou com algumas restrições na categoria de cidadãos romanos, ficando assim regidos por suas próprias leis e costumes (HERCULANO, 1916).

---

<sup>22</sup> Os objetivos da política expansionista romana eram conquistar novos territórios e obter mão-de-obra escrava. Essa política teve início no V a.C.

O Império Romano<sup>23</sup> conferiu considerável uniformidade à organização do Estado e fundamentalmente à instituição municipal. Durante esse período praticamente todos os municípios romanos passaram a ter a sua Cúria,<sup>24</sup> definida como assembléia de homens notáveis (*primi*) por suas capacidades administrativas e/ou suas riquezas. Esses homens pertenciam ao patriciado <sup>25</sup> local e formavam o concelho<sup>26</sup> municipal:

A população livre de Roma, ao expirar a República abrangia duas espécies de cidadão: uns que tinham parte no poder soberano, outros que não o tinham (*cives optimo jure; cives non optimo jure*). Os primeiros gozavam do direito de votar e estavam habilitados para exercerem magistraturas (*suffragium et honores*), direito e habilitação de que a decadência das antigas instituições privava os segundos. A situação dos habitantes das outras cidades da Itália era análoga. Os decuriões eram nelas os *cives optimo jure*, e os outros cidadãos, chamados plebeus (*plebei*), e também privados (*privati*), os *cives non optimo jure*. Assim a designação geral de munícipes, que originariamente equivalia a de cidadão, passou a ser aplicada freqüentemente só aos decuriões (HERCULANO, 1916, p. 30).

Sendo Roma a referência para as instituições políticas das regiões conquistadas, as funções e a organização da administração pública eram muito similares às que se encontravam no Império. Assim, o corpo de decuriões tinha mandato de um ano e

---

<sup>23</sup> O Império é o período compreendido entre os anos 30 a.C. até o século IV, com a invasão dos visigodos, em 376.

<sup>24</sup> Originalmente a palavra cúria designava o conjunto de dez gens. A reunião de 10 famílias patrícias formava uma gen e dez cúrias formavam uma tribo. Em Roma, havia 3 tribos patrícias na época da Realeza. Dessa forma, é incorreta a definição do Dicionário Houaiss para a palavra cúria: “cada uma das 30 divisões do povo romano”. Mas, no sentido administrativo, cúria significava o local onde o senado romano se reunia ou o próprio senado e curião o chefe da cúria entre os antigos romanos.

<sup>25</sup> Patrício é uma designação que vem de pater (pai) chefe de família com direito de vida e morte sobre os membros do grupo familiar. Os romanos cultuavam desde tempos remotos os seus antepassados e com as transformações econômicas do período da Realeza (753 a 509 a.C) algumas famílias teriam se apropriado de grandes e férteis lotes de terra. Tanto o nome de família (nomen) quanto a propriedade privada da terra iriam constituir a distinção básica do patriciado que seria, em síntese, uma aristocracia de nascimento fundada na propriedade privada da terra. Os plebeus eram aqueles que não possuíam tradição familiar nem terras. Eram homens livres que não tinham direitos políticos. Entre patrícios e plebeus havia os clientes, homens da plebe, geralmente estrangeiros, que se colocavam numa relação de dependência de uma família patrícia para obter proteção jurídica das suas propriedades (mercadorias, moedas pequenos lotes de terra) em troca de serviços. Essa relação de obrigação entre cliente e patrício também era hereditária. Progressivamente no decorrer da República (509 a.C a 31 a.C), os plebeus foram obtendo garantias jurídicas e direitos políticos mediante as lutas que travaram no período. Algumas conquistas da plebe foram: a criação do tribunato da plebe (493 a.C), as Leis das doze Tábuas (450 a.C), o casamento misto (445 a.C) e o direito de ocupar o consulado (367 a.C).

<sup>26</sup> Concelho é a designação lusitana para a circunscrição administrativa de categoria imediatamente inferior ao distrito, do qual é divisão, significa Município. Conselho pode significar parecer, juízo, opinião, advertência que se emite, admoestação, aviso, corpo coletivo superior, reunião ou assembléia de ministros, corporação à qual incumbe opinar ou aconselhar sobre certos negócios públicos, reunião de pessoas para tratar de assunto particular, reunião de professores, presidida pelo reitor ou diretor da universidade ou escola onde lecionam, para tratar assuntos de ensino ou de ordem (FERREIRA, 1980).

era identificado com o senado (*senatus*), com funções administrativas e judiciárias. Eram magistrados que distribuíam entre si as funções municipais, recaindo sobre os *duumviros* ou *quatuorviros* (dois ou quatro magistrados) as decisões mais importantes. Os encargos administrativos eram incumbência dos edis, que eram responsáveis pela conservação da paz interna do município, pela inspeção dos mercados, pelo provimento de gêneros alimentícios, pela promoção de reparos nas edificações, pela manutenção das vias de comunicação, entre outros (HERCULANO, 1916).

Em Roma havia duas espécies de edis: os curiaes e os plebeus. Os primeiros julgavam e sentenciavam por jurisdição própria e os segundos eram magistrados sem jurisdição própria. Em algumas cidades, em vez de homens saídos do concelho municipal, havia um prefeito com jurisdição enviado anualmente de Roma, onde era nomeado. Nesse concelho decurial havia também o questor (*exactor*, *susceptor*), que arrecadava as contribuições públicas, consistindo numa espécie de tesoureiro. Esses magistrados eram auxiliados em suas funções por oficiais subalternos denominados *scribae* ou notários, que se ocupavam do expediente interno da cúria e de seus tribunais (HERCULANO, 1916).

A cúria tinha aproximadamente 100 membros e, no século IV, mesmo os plebeus estavam incorporados a esse colégio municipal, pois todos os que possuíssem quantidade determinada de terra (25 jeiras) poderiam integrá-lo. Os decuriões eram divididos em honorários e patronos. No interior da cúria, em algumas cidades, havia distinção para os primeiros lugares da ordem dos decuriões, geralmente os dez primeiros (*decemprimi*). Em alguns lugares, eram esses homens que ocupavam as funções principais da cúria; em outros, gozavam apenas de regalias e imunidades.

A concessão de vantagens municipais para as regiões conquistadas era algo muito importante e honroso até o século I da nossa era. Contudo, no decorrer dos quatro ou cinco séculos de dissolução do mundo romano, o valor político da cúria foi substancialmente alterado, e o que antes era uma honra tornou-se um martírio para os decuriões, visto que os ônus dos muitos deveres aliados à pesada uniformidade administrativa do Império foram tornando a cúria um lugar pouco atraente para os homens notáveis. A cúria passou a significar cativo: “[...] os plebeus buscavam

todos os subterfúgios para não entrarem naquela ordem elevada e os decuriões buscavam-nos para se eximirem da triste dignidade. Muitos preferiam fazer-se soldados ou servos a serem curiaes...” (HERCULANO, 1916, p. 39).

Herculano (1916) explica essa repulsa à função, antes honrosa, pelos seguintes fatores: 1 - os decuriões eram responsáveis pela percepção dos tributos e responsáveis pelo desleixo ou falta de probidade nesse serviço; 2 - cada magistrado respondia por seus colegas ou sucessor quando o propunha; 3 - não podiam vender seus bens nem sair da cidade sem autorização do prefeito ou dos magistrados superiores; e 4 - eram obrigados a completar as somas estimadas dos impostos quando não se realizava a cobrança integral deles.

Em meados do século IV foi-se consolidando a figura de um funcionário chamado “defensor”, que foi modificando a organização municipal e a cúria, passando a se colocar no centro das funções administrativas e judiciais. Foi essa situação que os povos bárbaros encontraram: uma pesada pressão do Império sobre os municípios, que foram progressivamente despojados de sua relativa autonomia, e um centralismo excessivo de Roma, que tornou as funções da cúria um fardo para os habitantes das terras conquistadas.

Nesse quadro também foi encontrada a Espanha, uma das regiões que mais completamente havia aceitado e incorporado a civilização romana. A região da Ibéria, como era conhecida na Antiguidade, foi ocupada por fenícios, gregos e cartagineses até ser incorporada ao Império Romano, em 45 a.C. Roma estabeleceu a unidade política e introduziu o cristianismo na península. No início do século V, época das invasões bárbaras, a Espanha foi tomada pelos suevos, alavos e vândalos, posteriormente expulsos pelos visigodos. O interessante é destacar que essas invasões não significaram a completa eliminação da antiga organização social romana (HERCULANO, 1916).

Os visigodos não desmantelaram a organização romana que ainda sobrevivia na região, ao contrário, muitos de seus chefes, como Ataulfo (o primeiro chefe visigodo na Península Ibérica), não disfarçavam a sua predileção pelas instituições e pela cultura romana. Assim, o município, embora convertido em instrumento de servidão no final do Império, não só sobreviveu às conquistas bárbaras como ganhou nova

configuração e nova importância. Segundo Herculano (1916), o município escapou da completa eliminação no contexto das transformações advindas das invasões bárbaras, porque os conquistadores permitiram que os povos vencidos se organizassem segundo as suas leis e costumes e também porque, enquanto os hispano-romanos da península preferiam se aglomerar nas cidades, os povos bárbaros preferiram os campos.

Dessa forma, a *cúria* não foi extinta, mas a sua natureza foi alterada, de maneira que, se antes a jurisdição municipal era um direito pessoal dos ministros (por seu *status* familiar ou sua renda), nesse momento deixou de existir a distinção entre *curiales* e *plebeus*. Isso porque, com as invasões, eram os godos a nobreza, e os hispano-romanos eram os homens livres, mas inferiores. Não fazia mais sentido a denominação *honorati* ou *patroni* relativa às famílias ilustres e poderosas da época do Império, e os hispano-romanos passaram a se incorporar às *cúrias*, já que não podiam, na condição de povo subjugado, assumir funções no poder central.

Se a nobreza era constituída pelos visigodos na Península Ibérica, outra aristocracia ia-se paulatinamente formando ao lado dela: a do clero católico, que ia consolidando uma atuação política cada vez mais marcante. Desde o fim do século VI, o clero vinha obtendo parcela cada vez maior de autoridade política e na administração da coisa pública, e um exemplo dessa crescente influência foi a sua intervenção na escolha do defensor e do questor no século VI, na medida em que eram o povo e o bispo conjuntamente que definiam o preenchimento dessas funções.

Para Le Goff (1983), o cristianismo foi o principal transmissor da cultura romana no Ocidente medieval, herdando de Roma e das suas origens históricas a tendência de expandir-se. Ferreira (1980) destaca que a Igreja Católica foi um dos fatores de preservação da instituição municipal, em que pese à decadência geral que se seguiu à queda do Império Romano:

Com a desagregação do Império Romano, uma certa anarquia resulta na organização dos campos e cidades, que se despovoam e os seus habitantes passam a percorrer a Europa em bandos indisciplinados. Foi uma época de total falta de segurança, de segurança pessoal. Embora anêmicas, pobres, despovoadas, as cidades subsistem, porque subsiste a organização da Igreja, com suas circunscrições diocesanas calcadas nas antigas circunscrições romanas. Em meio à decadência geral, incluindo

nessa decadência o desaparecimento das organizações municipais, das repúblicas, firmava-se a força e riqueza da Igreja, tanto espiritual quanto materialmente. O poder e o prestígio do Estado Romano desaparecera, e agora o poder e prestígio da Igreja cresciam, destacando-se pela sua autoridade moral, pelo seu poderio econômico e pela sua ação política. A Igreja recolhia esses restos do que foram as repúblicas municipais romanas, e cuidava deles (FERREIRA, 1980, p. 28).

A instituição municipal conseguiu conservar as suas características ligadas a Roma apesar das invasões bárbaras, mas progressivamente a influência política da Igreja Católica mudou-lhe as feições. Isso porque a Igreja elevou um grande número de pessoas da população hispano-romana à categoria aristocrática. Assim, muitos góticos passaram a ocupar funções municipais também. É por isso que Herculano (1916) afirmou que o município conservou a sua índole enquanto as duas “raças” (godos e hispano-romanos) não se confundiam. Mas também é justamente por essa fusão que os municípios foram assumindo características que seriam mais acentuadas na Idade Média, com os concelhos ou comunas, onde o pressuposto da igualdade na participação estava mais presente.

Mais tarde, a partir do século IV, progressivamente a Igreja assumiu papel estratégico nas organizações políticas, mediante a doutrina que justificava o poder dos reis com a idéia de que “não há poder fora de Deus”, visto que a “Providência” teria estabelecido os reinos na Terra. Essa idéia potencializou a criação de governos eclesiásticos hierarquicamente constituídos, com as dioceses e paróquias incorporando não apenas interesses espirituais, mas também os interesses sociais das populações das cidades. Então, esses governos eclesiásticos absorveram a idéia de município tal qual esse foi considerado no mundo romano.

Em 711, Roderico, o último rei visigodo, foi derrotado pelos mouros (árabes muçulmanos), que se apossaram de quase toda a península. No restante da Europa, segundo Pirenne (1982), a invasão árabe, ao bloquear os portos do Tirreno e ao submeter as costas africanas e espanhola, representou uma verdadeira crise e a extinção quase completa da instituição municipal. Não há vida municipal sem vida urbana e não há vida urbana sem atividade comercial. Para termos uma idéia da crise econômica que se instalou, basta destacar que, no século IX, a atividade

comercial havia praticamente desaparecido junto com qualquer resquício de vida urbana.

Todavia, as invasões árabes na Península Ibérica, entre a metade do século VII e o século VIII, também mantiveram a organização municipal, mas não com a mesma força e pujança.

Na Europa, os campos estavam organizados com exércitos particulares de senhores feudais, que se mantinham pelas relações de vassalagem, ou seja, relações entre homens livres em que uns ofereciam seus préstimos de guerreiros em troca do usufruto de um quinhão de terra posteriormente chamado “feudo”. Esses homens eram designados pela palavra céltica “*gwas*”, que significava “rapaz ou servidor”, e cujo adjetivo “*gwassawl*” (aquele que serve) foi latinizado para *vassalus*, originando o termo “vassalo” em português (FERREIRA, 1980). Assim, o feudalismo consiste num conjunto de laços pessoais que une numa hierarquia os homens das classes dominantes. Nesse sentido, a Idade Média, do ponto de vista político-administrativo, representava uma extrema fragmentação com o açambarcamento dos poderes públicos por chefes políticos isolados (os senhores feudais) e também pela Igreja Católica. Dessa forma, “[...] os homens da Idade Média não [sabiam] sempre de quem [dependiam] politicamente” (LE GOFF, 1983, p.130).

Nesse contexto de fragmentação política e territorial, a organização clerical, ou seja, a diocese, permanecia, tornando a influência política da Igreja muito forte. Daí atribuir-se à Igreja papel relevante na preservação da organização municipal, principalmente, como vimos, na Península Ibérica, mesmo no quadro de desmantelamento político, territorial e econômico da Idade Média. Outro dado relevante é que, na Espanha, o feudalismo, com toda a sua característica de fragmentação política, administrativa e territorial, não foi completo, porque o longo processo de Reconquista<sup>27</sup> deu aos reis grandes poderes, que acabaram limitando

---

<sup>27</sup> Nos séculos X e XI surgiram pequenos reinos cristãos no norte, em regiões que escaparam à dominação árabe, como Navarra, Leão, Castela e Aragão. A partir do século XI, os reinos iniciaram a Reconquista, conseguindo a supremacia cristã no século XIII. A reconquista cristã durou cinco séculos e terminou em 1492, quando Fernando de Aragão e Isabel de Castela - que unificaram seus reinos com o casamento - tomaram Granada, última cidadela moura. No mesmo ano, expulsaram os judeus, que fugiram para Portugal e países mediterrâneos ou foram convertidos ao catolicismo à força, criando o fenômeno dos cristãos-novos. Em 1492, os árabes foram expulsos definitivamente da península.

muito a influência dos senhores feudais (LE GOFF, 1983). Isso também explica a permanência da organização municipal mesmo sob o domínio árabe, ainda que de uma forma atenuada e obscura, pois, à medida que a reação cristã progredia e fazia crescer em importância a monarquia leonesa, eram resgatados direitos e deveres coletivos das localidades retiradas do domínio árabe e eram criados concelhos com magistraturas eletivas (HERCULANO, 1916).

Com o revigoramento comercial a partir do século X, muitos servos libertos e também vassallos passaram a percorrer a Europa, trocando, vendendo e comprando mercadorias. Segundo Pirenne (1982), nesse século a Europa ocidental cobriu-se de castelos fortificados, construídos pelos senhores feudais para servir de refúgio aos seus guerreiros. Essas construções fortificadas eram chamadas de burgos, assim descritos:

[...] [Possuem] uma muralha de terra ou de pedra, rodeada por um fosso, em que se abrem várias portas.[...] No seu interior reside uma guarnição de cavalaria. Um torreão serve de habitação ao senhor do lugar; uma igreja de cônegos satisfaz as necessidades do culto; enfim, há granjas e celeiros para armazenar os cereais, as carnes defumadas e os tributos de toda espécie que se impunham aos camponeses do senhor (vilões), encarregados de garantir a alimentação da guarnição das populações que, em caso de perigo, iam refugiar-se na fortaleza com o seu gado (PIRENNE, 1982, p. 47).

Esses burgos, segundo o autor, não possuíam nenhuma atividade econômica própria, subsistindo, tais quais as cidades eclesiásticas, dos produtos retirados da terra. Portanto, eles não se opunham ao modelo de economia agrícola predominante à época. Todavia, o renascimento comercial alterou as feições desses burgos, visto que os mercadores começaram a procurar proteção contra saques e riscos de todas as espécies no interior dessas construções fortificadas, transformando os burgos numa espécie de lugar de trânsito e parada para os mercadores e para as mercadorias. À medida que a atividade comercial se alargava, esses lugares começaram a tornar-se pequenos, e os mercadores começaram a estabelecer-se nos arredores dos burgos, anexando a um burgo antigo, um novo (um “*faubourg*”, ou seja, ou burgo dos arredores, um arrabalde, um “*forisburgus*”). Dessa forma, ao lado das cidades eclesiásticas e das fortalezas feudais, foram surgindo aglomerações mercantis que contrastavam com o tipo de vida rural que ainda predominava no interior das muralhas das cidades e fortalezas.

Os mercadores (doravante denominados “burgueses”) que habitavam esses lugares ao redor dos antigos burgos eram homens livres, ao contrário dos trabalhadores, que eram servos e dependiam dos senhores feudais e dos seus vassallos. A liberdade da vida fora das muralhas começava a atrair esses servos e a ameaçar o poder da nobreza. O tipo de vida essencialmente comercial e urbano não era compatível com o sistema de obrigações extremamente hierarquizado, típico dos velhos burgos, e essa nova classe urbana de homens livres progressivamente iniciou um movimento de autonomia local para desempenhar funções políticas antes restritas à nobreza, conseguindo com isso liberdade e proteção suficientes para fazer prosperar as suas atividades comerciais e manufatureiras, ao se livrarem de medidas arbitrárias relativas a taxações, pedágios, proibições quanto à circulação de mercadorias, obrigação de casar-se com mulher na mesma condição social e de deixar ao senhor feudal parte da sua sucessão. Nesse sentido, as reivindicações pela liberdade não tinham nenhuma conotação revolucionária, visto que não protestavam contra a hierarquização presente na sociedade medieval, mas visavam somente a assegurar aos burgueses o seu gênero de vida.

Entre essas reivindicações, a mais presente é a liberdade, que é a faculdade de transladar-se de um lugar para o outro, de fazer contratos, de dispor dos seus bens, faculdade cujo exercício exclui a servidão. Como seria possível o comércio sem ela? É, pois, unicamente, pelas vantagens que confere, que se reclama tal liberdade, nada é mais estranho ao espírito dos burgueses do que considerá-la como um direito natural: é tão-só, a seus olhos, um direito útil (PIRENNE, 1982, p. 56).

Essa liberdade seria, então, assegurada mediante a autonomia judicial e administrativa dos burgos, das cidades de mercadores. Nesse sentido, a organização municipal começou a ser delineada entre os séculos XI e XII, mas com necessidades sociais inteiramente novas, distintas daquelas que serviram de base à organização municipal na Antiguidade. Pirenne (1982) destaca o caráter exclusivista dessa nova organização municipal, porquanto cada cidade formava uma pequena pátria disposta a conservar as suas prerrogativas em detrimento das cidades vizinhas, constituindo, assim, um verdadeiro “particularismo municipal”.

A Itália iniciou esse movimento com vilas e cidades assumindo a forma de repúblicas, com magistratura eleita por um ano e retiradas das diversas classes

sociais. Evidente que a expansão desse movimento ameaçava o poderio do clero e da nobreza instalados nos burgos tradicionais. Como aos reis não interessava a fragmentação política e territorial acentuada com as relações feudais e aos burgueses não interessava o domínio político dos senhores feudais e da Igreja, houve uma associação de interesses, com as monarquias apoiando a autonomia dos burgos e os burgos apoiando o poder dos reis. Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que eram formadas verdadeiras repúblicas municipais, era constituído o Estado-nação absolutista. Assim, foram fortalecidos ao mesmo tempo o poder monárquico e o poder municipal, numa associação já ocorrida na Antiguidade e repetida muitas vezes entre centralismo e municipalismo.

A concessão de cartas urbanas, cartas comunais ou forais<sup>28</sup> traduzia essa associação entre os interesses da monarquia e dos burgueses, uma vez que esses instrumentos jurídicos consistiam na salvaguarda dos direitos e liberdades dos que habitavam as novas cidades, os novos burgos, livrando-os das injunções dos senhores feudais e da Igreja Católica.

O século XII também assinalou a transformação de Portugal em reino, no ano de 1140, reconhecido em 1179. Desde a invasão árabe, no século VIII, e o conseqüente processo de reconquista dos territórios, a situação dessa região foi peculiar, em relação à do restante da Europa. Com efeito, a guerra de reconquista mobilizou muitos senhores de terra, de forma que muitas vilas e localidades ficaram, ou pela ausência ou pelo óbito, sem os senhores feudais. Para fazer frente aos inúmeros problemas de produção e circulação de mercadorias, os servos dos campos e das vilas passaram a constituir fóruns denominados *conventus publicos vicinorum*. *Conventus* estava relacionado às divisões administrativas e judiciais daquele território na antiguidade romana (o território de Portugal estava dividido, entre os anos de 69 e 73, em três *conventus*). *Publicos*, como o nome indica, refere-se ao coletivo, ao que não é particular ou privado, e *vicinorum* refere-se à autoridade

---

<sup>28</sup> O foral é um diploma que tem por objeto a instituição dos concelhos. Foral é a tradução que a Idade Média fez das expressões latino-bárbaras “*forum*” e “*foros*”, que designavam não só as leis escritas e os costumes tradicionais, mas também qualquer diploma de concessão de privilégios, contratos de propriedade territorial etc. Foral significa diploma que tem por objeto a instituição dos concelhos, foro significa imunidades e privilégios que pertenciam a uma corporação. Assim, o foral assumia o significado de uma carta de povoação, de um diploma de regulação dos direitos e deveres coletivos das vilas e lugares (no século XV e XVI era essa a idéia que lhe traduzia) (HERCULANO, 1916).

coletiva dos vizinhos, denominação derivada do pequeno povoado chamado *vicus*, cujo genitivo era *vici*. Foi essa a origem da organização municipal em Portugal, ou seja, dos concelhos medievais portugueses (FERREIRA, 1980).

Essa organização municipal precedeu, em muitos lugares, a formação da monarquia (HERCULANO, 1916). Formada pelos trabalhadores da terra, dos campos e dos artífices da vila, que eram denominados “homens bons”, essa organização municipal diferia da europeia, basicamente porque esta teve que lutar contra a autoridade da Igreja Católica e dos nobres para afirmar um modo de vida urbano, enquanto, em Portugal, a organização municipal teve origem rural porque não se deu em função de uma luta contra nobres e Igreja Católica, mas em função do vácuo de poder decorrente do engajamento dos senhores feudais na guerra de reconquista (FERREIRA, 1980). Além disso, burgo em Portugal significava um grupo de habitações (que os romanos chamavam de vilas), um lugar fortificado com castelos e com catedrais. No século XI, a qualificação burgo era atribuída a muitos lugares sem a associação com a idéia de município.

Herculano (1916) afirma que a organização municipal portuguesa tinha origem romana, ao contrário do que indica Pirenne (1982) para o caso das comunas europeias. Para Herculano (1916), a própria denominação “município” manifesta essa origem. Os municípios estavam longe de abranger todo o território e toda a população portuguesa nos séculos XII e XIII e sua organização, nos lugares onde existia, era muito distinta, pois os forais estabeleciam formas de organização muito diferentes para os concelhos, variando segundo a povoação, estado anterior da propriedade em seu território, situação militar entre outras. Além disso, muitos concelhos portugueses foram formados antes mesmo da monarquia, o que contribuiu para a falta de uniformidade do municipalismo português nesse período.

Herculano (1916) tenta estabelecer uma tipologia para os municípios portugueses, dividindo-os em rudimentares, imperfeitos e completos. O autor identifica o municipalismo com a formação de concelhos, caracterizando-os com a formação de uma magistratura administrativa e judicial ligada ao princípio eletivo. A existência de uma magistratura administrativa e uma certa unidade caracterizava o concelho rudimentar. Quando essas funções se estendiam até a magistratura judicial

tínhamos um concelho imperfeito. O que distinguia e caracterizava os concelhos completos era o predomínio da idéia fundamental do município romano: a escolha da magistratura principal entre os homens das mais importantes famílias, os homens bons.

À influência romana na constituição do município português juntou-se a influência árabe decorrente dos vários séculos de ocupação da península ibérica. Assim, as figuras centrais do concelho português, aquelas que ocupavam a alta magistratura, eram os alcaides. O alcaide era o mais elevado funcionário dos concelhos à frente do poder local. A palavra “*alcaide*” vem do árabe “*al-kaid*” e significa chefe ou capitão de qualquer corpo de tropa, mas, na Espanha e na África, aplicou-se em especial ao indivíduo revestido do mandato supremo em qualquer castelo ou fortaleza. O mando era absoluto e ilimitado, pois os alcaides exerciam uma delegação do rei, devendo residir na vila (geralmente o rei concedia nomeação aos fidalgos – *nobilis homo*). Como os nobres passaram a não achar atraente essa exigência, foi criado o cargo de substituto do alcaide, chamado de vice-pretor ou alcaide menor.

A magistratura principal era composta por juizes, que deliberavam em harmonia com o alcaide. Esses juizes também eram chamados de *alcaldes* ou *alvasís*. “*Alcalde*” é uma palavra derivada do árabe “*al-khadi*” e designa um juiz que julga em primeira instância entre os mulçumanos. “*Alvasís*” vem do vocábulo árabe “*al-wasir*” que significa o ministro ou o conselheiro do soberano. Depois passou a significar o chefe de qualquer ramo da administração pública, mas representando sempre a delegação do poder supremo. Esses magistrados eram geralmente escolhidos entre os “homens bons”, aqueles que se destacavam na comunidade ou pela riqueza, ou pela experiência, ou pela força intelectual, ou pela experiência anterior em cargos da administração municipal. Já os almotacés tinham as funções de policiamento, de inspeção de pesos e medidas, entre outras atividades muito similares às dos edis romanos. A palavra “*almotacé*” vem também do árabe *Al-mohtacel*, que deriva do verbo *haçaba* e significa contar, calcular (HERCULANO, 1916).

Durante o período de reconquista da península ibérica, a organização municipal floresceu intrinsecamente vinculada ao projeto de consolidação do território, e, portanto, ligada aos objetivos do soberano:

Enquanto o poder central não pôde tomar a si a tarefa de conduzir todos os negócios do reino e imprimir-lhe um cunho de generalidade que manifestasse a presença de El-Rei sobre o todo geográfico nacional, coube ao município a tarefa de fixar o povo e manter o território em mãos portuguesas (ZENHA, 1962, p. 16).

A concessão de forais proporcionava ao rei suporte político, fiscal (impostos) e militar, com a instalação de milícias ligadas aos concelhos, que também tinham a atribuição de defender a povoação dos inimigos mouros ou seus vizinhos estrangeiros. Faoro (2000) identifica nessa concessão de forais um pacto entre o rei e o povo, constituindo os primórdios do que viria a configurar-se como o absolutismo monárquico português nos séculos seguintes.

Com a instituição dos concelhos, logrou a política medieval ferir a prepotência eclesiástica, num meio que levaria a subjugar a aristocracia. A esta razão se agregava outra, inspirada na índole militar do país, em estreita conexão com o fundamento político do alargamento da forma municipal. Decretada a criação do concelho, que deveria organizar uma povoação, reedificá-la ou animá-la, procurava o rei impor-lhe o dever de defendê-la militarmente contra seus inimigos, os mouros ou os vizinhos estrangeiros. Criava-se, obediente à monarquia, uma milícia gratuita, infensa às manipulações da nobreza e do clero – batizados os antigos munícipes e castellanus com o nome de alcaide, palavra sugerida pela invasão árabe (FAORO, 2000, p. 10).

Com o fim da guerra de reconquista, a aliança entre o rei e o povo passou a significar o predomínio do primeiro com um crescente processo de centralização política e administrativa que teve conseqüências na organização municipal. A mais notável dessas conseqüências foi a introdução, nos municípios, dos juízes de fora, que eram autoridades nomeadas pelo rei com o objetivo de aplicar as leis gerais da Coroa no município. Não que tentativas de uniformização dos municípios por parte do rei fossem inéditas em Portugal, pois as primeiras leis gerais sobre organização municipal datavam de 1211, durante o reinado de Afonso II (ZENHA, 1962). Entretanto, ainda não havia condições para que essa uniformização ocorresse quer pela disputa política com a nobreza, quer pela disputa territorial com estrangeiros.

Desde muito cedo os reis portugueses esforçavam-se por fazer predominar os princípios do direito romano, preservados tanto pelos visigodos no período de sua dominação política sobre a península, quanto pelo clero católico. Nesse sentido é que os soberanos portugueses foram buscar nos municípios romanos a forma

adequada para a instituição dos concelhos que, como vimos, guardavam muitos traços da antiga organização municipal romana. Todavia, Faoro (2000) adverte que se existia filiação à origem romana quanto à feição ideológica, não existia quanto à sua continuidade real, porque eram outros os interesses de sua expansão em solo português. Não nos parece que assim fosse, porque também em Roma a configuração municipal se, no início, serviu para conferir relativa autonomia aos povos conquistados com o respeito aos seus usos e costumes, também serviu para manter certa unidade territorial, política e administrativa, ainda mais acentuada no Império quando se tornou uniformidade.

De toda forma, é inegável que os princípios do direito romano configuraram a organização do Estado português e as ordenações representaram, nesse sentido, a vitória sobre as tendências dispersivas da organização municipal. Com efeito, esse instrumento jurídico representou um regime jurídico geral, que se sobrepôs à diversidade do direito dos municípios.

As Ordenações Afonsinas foram assim denominadas em homenagem ao monarca então reinante, Afonso V. A compilação consistiu em reunir as normas do *Fuero Juzgo*, também chamado Código Visigótico ou *Lex Romana Visigothorum*, legislação dos hispano-romanos e visigodos, acrescido dos forais e leis gerais, estas aplicáveis em todo o Reino. As Ordenações Afonsinas dividiam-se em cinco livros, que tratavam da administração da justiça, das leis relativas à jurisdição da Igreja, da forma do processo civil, das leis pertencentes ao direito civil, das penais entre outras. Com as Ordenações Afonsinas de 1446, as leis gerais, que se mantinham esparsas, foram reunidas, e os municípios sofreram modificações na sua estrutura e nas suas competências.

Os *homens bons* foram substituídos por vereadores em várias funções. Esses novos funcionários realizavam funções similares à dos edis da municipalidade romana e subtraíram muitas funções dos *homens bons* e dos *almotacés* e algumas dos magistrados. As funções eram também definidas com maior nitidez, pois, enquanto aos juízes foi atribuída jurisdição contenciosa, a essa época diminuída pela atuação dos funcionários do poder central, aos vereadores foram atribuídas funções administrativas. Enquanto isso, aos *homens bons* foi reservada a função de votar, de

organizar róis, de dar conselhos em questões que exigissem maior experiência. Já não vigoravam as assembleias populares em que os homens bons tinham poder de decisão e, de certa forma, as Ordenações Afonsinas representaram a introdução da participação indireta do povo na vida local e nas decisões do concelho. Contudo, o maior ganho desse instrumento jurídico foi obter o que nenhum outro alcançara até então: a redução de todos os municípios a um só tipo, uniformizando a organização municipal em todo o reino (ZENHA, 1962).

Em 1505, o rei D. Manuel iniciou o processo de revisão das Ordenações Afonsinas. As alterações foram publicadas respectivamente em 1504, 1512 e 1521. Esse conjunto de alterações recebeu o nome de Ordenações Manuelinas. Apesar de não terem trazido alterações substanciais para a organização municipal prescrita pela ordenação anterior, as Ordenações Manuelinas merecem atenção porque foram as primeiras introduzidas no Brasil, e foram essas ordenações que regeram a organização das câmaras municipais, seu funcionamento, suas atribuições, o número de funcionários dos concelhos, o código eleitoral, os direitos de liberdades e imunidades municipais.

## 2.2 O MUNICÍPIO PORTUGUÊS CHEGA AO BRASIL

Zenha (1962) chama a atenção para o fato de um certo número de pessoas reunirem-se sobre um dado território com algumas normas de convivência ser um elemento necessário para a formação de um município. Elemento necessário, mas não suficiente, uma vez que, do ponto de vista legal ou administrativo, o município só existe por autorização ou delegação de poder jurídico superior. Assim, a origem da instituição municipal depende sempre da vontade, da manifestação de um poder que lhe é superior. A trajetória da organização municipal descrita até agora reitera que a personalidade jurídica só advém de uma decisão estatal, já que, sem isso, qualquer aglomerado humano pode possuir muitas designações, mas não se constituir numa organização municipal.

O autor também destaca que, no Brasil, a introdução da organização municipal não foi diferente, tendo surgido por decisão do Estado português. A colonização do

território brasileiro começou com a organização de vilas: <sup>29</sup> São Vicente e Piratininga em 1532. De 1500 até 1532, Portugal não teve condições e interesse em desenvolver a colonização do território brasileiro e manteve a extração do pau-brasil como única atividade da metrópole na nova terra. Entretanto, a ameaça constante de invasores estrangeiros (contrabandistas de pau-brasil) e as notícias da possibilidade de ouro e prata nas minas do Paraguai e do Peru fizeram o rei D. João III, conhecido como “O colonizador”, organizar uma nova expedição para visitar o Brasil e iniciar o povoamento. As cinco naus que vieram sob o comando de Martin Afonso de Sousa traziam, além da população que habitaria a nova terra, víveres, animais domésticos, mudas cultiváveis e a organização municipal contida no Livro I das Ordenações Manuelinas.

Contudo, logo se manifestou a incapacidade das vilas, como núcleos de povoamento isolados, de fazer frente às incursões estrangeira, dada a vastidão do território brasileiro. Esse fator, junto com a impossibilidade financeira e demográfica de Portugal para levar a termo a tarefa de povoamento do território, fez surgir a alternativa das capitânicas hereditárias,<sup>30</sup> que consistia na divisão do território em 14 faixas lineares entregues a 12 donatários. Dessa forma, entregava-se a particulares o ônus da tarefa de povoamento do território. Mas a existência das capitânicas não conseguiu nem obter êxito na tarefa de povoamento nem obscurecer as vilas como estratégia de colonização. Para se ter uma idéia da pouca eficácia das capitânicas hereditárias, basta a informação de que muitos donatários nem sequer tomaram posse de seu quinhão de terra.

Para Faoro (2000), os reis portugueses, para dominar as populações dispersas no novo território, foram buscar a tradição municipalista de controle da vida local mediante a criação de vilas:

Na verdade, o município, na viva lembrança dos êxitos da monarquia, foi instrumento vigoroso, eficaz, combativo para frear os excessos da

---

<sup>29</sup> “Somente nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila concedida por ato régio, podiam instalar-se Câmaras municipais, cuja estrutura foi transplantada de Portugal, a princípio na conformidade das Ordenações Manuelinas e, mais tarde, das Filipinas” (LEAL, 1993, p. 60). O título de vila era condição de autonomia dos negócios municipais. Às povoações destinadas às sedes dos governos era concedido o foral de vila, onde se levantava o pelourinho, como símbolo da liberdade municipal.

<sup>30</sup> As capitânicas hereditárias já tinham sido experimentadas nas Ilhas de Madeira, de Porto Santo, dos Açores, de Cabo Verde, de São Tomé e Príncipe e do Território de Angola, no continente africano.

aristocracia e para arrecadar tributos e rendas. Diante do perigo semelhante – o arremetimento do senhor de engenho ou do fazendeiro sem as garras da nobreza – o remédio seria igual. O modelo serviria, além disso, a outro propósito, também coevo à corrente municipalista portuguesa: o povoamento, com a disciplina dos moradores. Velho mecanismo de luta do rei contra a nobreza, revigora-se na colônia, sem que estivesse isento, ele próprio de produzir os efeitos contrários ao sopro que o gerou (FAORO, 2000, p. 166).

Da mesma forma, Queiroz também destaca a organização municipal como um dos mecanismos de apelo à iniciativa privada para a colonização do novo território:

A necessidade que tivera Portugal de apelar para a iniciativa privada na colonização da nova terra determinou a benevolência do governo para com os particulares, quer fossem donatários, quer fossem colonos; a Metrópole precisava estar bem com eles, que seriam os construtores de uma nova riqueza e os pagadores de impostos. Daí o interesse que permitiu tivessem na governança da terra, da qual muito cedo participaram, os nativos, ao contrário das colônias espanholas onde eles eram sistematicamente afastados dos cargos públicos (QUEIROZ, 1969, p. 10).

Essas vilas constituíram assim a formação inicial da colonização, mais do que as capitanias, que tiveram uma existência apenas teórica. As vilas brasileiras eram regidas pela prescrição da organização municipal contida nas Ordenações Manuelinas, que orientavam a organização municipal na metrópole. Essas ordenações tratavam da administração municipal desde o título 44, que abordava as funções dos juizes ordinários, até o título 58, que tratava dos carcereiros das cidades e das vilas.

Não há um livro contendo prescrições para o funcionamento do concelho de uma maneira geral, mas, sim, prescrições quanto às funções de cada integrante da administração municipal.<sup>31</sup> É interessante observar também que as obras consultadas sobre as Ordenações que tiveram vigência no Brasil colonial e imperial não distinguem as disposições das Ordenações Manuelinas das Ordenações Filipinas e descrevem a organização das vilas no Brasil com base nas disposições destas últimas. Esse é o caso dos trabalhos de Zenha (1962), Prado Júnior (1987) e Ferreira (1980). Aqui preferimos partir das Ordenações Manuelinas, porque a subsequente acrescentou pouquíssima coisa à organização das vilas.

---

<sup>31</sup> As Ordenações Manuelinas e Filipinas estão disponíveis para consulta na íntegra e com texto original nos respectivos endereços eletrônicos:  
<<http://www.uc.pt/ihiti/proj/manuelinas/ORDEMANU.HTM>>  
<<http://www.uc.pt/ihiti/proj/filipinas/ORDENACOES.HTM>>.

Enfatizaremos o funcionamento das Câmaras, que eram os órgãos locais da administração colonial, por duas razões: a primeira é relativa à abordagem de o trabalho recair fundamentalmente na trajetória do município brasileiro e a segunda é que, na verdade, no sistema administrativo da Colônia, não existiam administrações distintas e paralelas tais quais concebemos hoje, ou seja, uma geral e outra local: “a administração é uma só e ver-se-á, pelo desenvolvimento do assunto, que competem às Câmaras atribuições que segundo a nossa classificação moderna são tanto de ordem geral como local” (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 314).

Pelo disposto no título 44 das Ordenações Manuelinas, aos juízes ordinários cabia a manutenção da paz pública na cidade ou vilas, inquirindo sobre mortes, fuga de escravos, moeda falsa, ofensa de justiça, cárcere privado, furto etc. Representavam a administração judicial das vilas, e as ordenações prescreviam prazos para as audiências e despachos desses magistrados.<sup>32</sup>

O título 45 dispunha sobre o modo como deveriam ocorrer as eleições dos juízes, vereadores<sup>33</sup> e outros oficiais. Antes do término do mandato dos oficiais, na oitava de Natal<sup>34</sup> do ano final do mandato, a Câmara se reuniria com os “homens bons”<sup>35</sup> e o povo chamado a concelho. O juiz mais velho deveria requerer a todos os presentes que votassem em seis homens para que fossem os eleitores. O voto era declarado e registrado pelo escrivão da Câmara. Depois os juízes e os vereadores verificariam o rol dos mais votados. Depois de prestar juramento perante o evangelho, esses seis homens seriam apartados pelos juízes de dois em dois, não podendo as duplas ser parentes aquém do quarto grau. Essas duplas seriam colocadas em outra casa, aonde pessoa alguma teria acesso e, separadamente umas das outras e sem se comunicar, deveriam indicar, por escrito, os juízes, os vereadores, os procuradores,

---

<sup>32</sup> As funções de juiz de fora vão se configurar com maior nitidez nas Ordenações Filipinas de 1603. Nas Ordenações Manuelinas, eles figuram como ouvidores postos em algumas terras para atuar em conjunto com o corregedor, não assumindo a função de representantes régios nas vilas, que teriam mais tarde nas Ordenações de 1603.

<sup>33</sup> Como já foi mencionado, muitas funções dos “homens bons” foram absorvidas pelos vereadores desde as Ordenações Afonsinas de 1446.

<sup>34</sup> Expressão que significa 1.º de janeiro. Antigamente considerava-se que o dia do Natal, 25 de dezembro, por ser o do nascimento de Cristo, deveria ser o primeiro dia do ano, isto é, do ano que começaria daí a oito dias. Assim, o 1.º de janeiro seria o oitavo dia do novo ano, a oitava de Natal.

<sup>35</sup> “Eram, pois, verdadeiros chefes de bandos armados (compostos de escravos, agregados, afilhados e homens d’armas mercenários) os ‘homens bons’ que concorriam às assembléias das Câmaras Municipais para eleger seus representantes constituídos pelos juízes ordinários e vereadores, que durante algum tempo cuidariam dos negócios públicos do lugar” (QUEIROZ, 1969, p. 11).

tesoureiros e outros “homens bons” para ocupar cargos no concelho, como o de escrivão. Esses eleitores deveriam escolher o número suficiente de pessoas para ocupar os cargos por três anos. Levando em consideração que o mandato era de um ano, as ordenações determinavam que os eleitores devessem preparar três róis para cada função do concelho. Assim, havia três escritos para juizes, três para vereadores e para todas as outras funções. Se houvesse entre essa dupla de eleitores alguém que não soubesse escrever, seria acompanhado pelo juiz, vereador, pelo escrivão ou outro “homem bom” que soubesse escrever.

Quando esses róis eram terminados pelas duplas (que não podiam comunicar-se umas com as outras e com mais ninguém), eram entregues ao juiz mais velho, que fazia com que todos que tiveram acesso aos nomes dos oficiais que constavam nos róis prestassem juramento de não revelá-los. Em seguida, apurava por função os nomes dos mais citados nos róis, registrando os resultados numa folha chamada pauta, que era assinada, fechada e selada pelo juiz.<sup>36</sup> Com essas pautas se faziam “pelouros”<sup>37</sup> com os eleitos para cada função em cada um dos três anos do mandato (três pelouros para juizes, três para vereadores e assim sucessivamente).

Em seguida, o juiz colocava os pelouros num saco de pano com tantas divisões quantas fossem as funções eletivas, ou seja, uma divisão para juizes, outra para vereadores, outra para procuradores etc. Em cada divisão eram depositados três pelouros, correspondendo a cada mandato no decorrer de três anos (as eleições eram de três em três anos, mas os mandatos eram anuais). Na última divisão do saco, o juiz colocava a pauta, e o saco era guardado num cofre com três fechaduras. Com cada vereador cujo mandato estivesse acabando ficaria uma chave e, ao final do ano, o povo e os “homens bons” eram convocados para se reunir na sede do concelho para a abertura dos pelouros e a conseqüente designação dos que iriam desempenhar funções no ano seguinte. As ordenações determinavam que “um moço” com até sete anos de idade sorteasse as funções, tirando um pelouro de

---

<sup>36</sup> Pelas Ordenações Manuelinas, os juizes deveriam apurar a pauta de tal maneira que não houvesse entre os eleitos para a mesma função parentes e que os menos experientes na administração pública atuassem com os mais experientes.

<sup>37</sup> “Quando começaram a surgir armas de fogo, elas eram praticamente pequenos canhões que os soldados carregavam nas mãos. E esses canhõesinhos disparavam balas de ferro maciço, chamadas ‘pelouros’. Não eram grandes, talvez uns centímetros de diâmetro. Eram, pois, pequenas bolas de metal. No caso das eleições, usavam-se pelouros de cera, redondos e do mesmo tamanho dos pelouros dos canhões. Daí o nome” (FERREIRA, 1980, p. 44).

cada repartição do saco, aqueles cujos nomes saíssem nos pelouros seriam oficiais no ano seguinte. Em seguida, fechava-se o saco, que era novamente guardado. Os nomes dos eleitos eram levados ao conhecimento do Ouvidor-Geral, que expedia um documento chamado “Carta de Confirmação de Usanças”, que ratificava a escolha feita, podendo os eleitos tomar posse na primeira oitava de Natal.

Quando qualquer um dos eleitos e sorteados para as funções tivesse que ser substituído por impedimento de qualquer natureza, a própria Câmara realizava as eleições no momento da abertura dos pelouros. Como cada voto era contado com um traço, essa modalidade de eleição era conhecida como “barrete”.

Os vereadores<sup>38</sup> tinham seus ofícios regulamentados pelo título 46 das Ordenações Manuelinas. Como vimos, os vereadores aparecem nas Ordenações Afonsinas como delegados do povo nas reuniões do concelho, substituindo os “homens bons”. Nas Ordenações Manuelinas, os vereadores apareciam com muitas funções administrativas, como colocar as rendas do concelho em pregão; observar as condições dos caminhos públicos, das fontes, dos chafarizes; observar como estavam sendo cumpridas as determinações dos concelhos; prover, guardar e corrigir as posturas das cidades e vilas. Segundo Zenha (1962),

Enquanto os magistrados da terra tinham funções nitidamente judiciárias, os vereadores no concelho representavam os encargos administrativos. Competia-lhes “verear”, isto é, andar vendo como se cumpriam as posturas do concelho, quais as necessidades novas, ou os abusos, como se conservavam os bens do município, como se abasteciam os mercados, evitando a ruindade, a carestia e o atravessamento de víveres (ZENHA, 1962, p. 60).

Os primeiros almotacés seriam os juizes do ano anterior; os segundos os dois vereadores mais antigos; e os terceiros, um vereador e o procurador também do ano anterior. Como na antiga tradição portuguesa, os almotacés encarregavam-se de estabelecer, mediante pregões, e fiscalizar os pesos e as medidas das cidades e das vilas (principalmente de açougues), zelando também para que não faltassem provisões no lugar, pela limpeza pública, intervindo nas questões conflitantes entre

---

<sup>38</sup> Há variações de acepções da palavra verear, que pode significar “vereacom” no sentido de junta dos oficiais da Câmara para ordenarem o que era a bem do concelho e utilidade pública; “vereador” no sentido de administrado com retidão, justiça e utilidade pública, e “verear”, fazer justiça, governar no respectivo concelho, cidade ou vila (ZENHA, 1962).

vizinhos e na fiscalização das obras. A aferição geral dos pesos e medidas realizava-se nos meses de janeiro e julho.

Entre os cargos mais importantes dos concelhos estava o de procurador, que acompanhava as medidas do concelho e mediava as relações entre o povo e o concelho quanto às queixas e reclamações dos moradores das vilas e das cidades. Além de funções de fiscalização e intervenção nos conflitos, os procuradores eram encarregados de algumas rendas dos concelhos.

Também havia o tesoureiro, que recebia as rendas dos conselhos e fazia todas as despesas que fossem autorizadas pelos vereadores, e os escrivães do concelho e da almotaçaria, além de carcereiros, tabeliães, porteiros e outros profissionais com funções menores.

Quanto aos alcaides, havia os alcaides maiores e os alcaides menores. Como a função exigia que houvesse fixação de residência na cidade ou vila e como eram designados fidalgos (nobres) pelos reis para exercê-la, para fidalgos que não queriam ou não podiam ter residência fixa na cidade, foi criado o cargo de alcaide menor, que era designado pelos senhores do lugar, ou alcaides maiores. Estes apresentavam para os juízes e vereadores o nome de três “homens bons” que morassem na cidade, casados, abonados, e que não fossem estrangeiros. Dessa lista tríplice saíria o alcaide menor, que deveria guardar e zelar pela ordem pública das cidades e vilas.

Essas foram, em linhas gerais, as prescrições das Ordenações para a organização de vilas no Brasil. Caio Prado Júnior (1987) não identifica uma expressiva diferenciação entre a administração do Reino e a da Colônia, mas não negligencia a necessidade de ajuste administrativo da Colônia, dadas as condições peculiares aqui encontradas, como a vastidão do território.

Geralmente as Câmaras reuniam-se duas vezes por semana, nas quartas e nos sábados, e, nos primeiros tempos de colonização do território, algumas sobrepujaram os órgãos gerais de administração em autoridade e funções, como as

Câmaras de São Luís do Maranhão, Rio de Janeiro e São Paulo, que chegaram a destituir os governadores de seus postos (PRADO JÚNIOR, 1987).

Esse poder e autoridade das Câmaras foram ampliados durante todo o período colonial, de forma que tinham patrimônio e finanças próprios, embora funcionassem como verdadeiros órgãos da administração geral. Devido à sua forma “popular” de organização e funcionamento e ao contato “íntimo” que assumiam com governadores e administrados, as Câmaras tiveram papel político relevante durante todo o período colonial, um papel político quase autônomo, que muitos autores, como Manuel Rodrigues Ferreira (1980), Edmundo Zenha (1962) e José Murilo de Carvalho (1993, 1998), identificam como uma espécie de república ou de federação municipal.

Contudo, Faoro (2000) chama a atenção para o fato de Martin Afonso de Sousa, em sua primeira expedição colonizadora para o Brasil, ter recebido em três cartas régias, poderes de capitão-mor da armada e das terras que descobrisse para tomar posse delas e constituir capitão-mor e governador. Todavia, em vez disso, preferiu, desviando-se dessas instruções e reproduzindo o sistema jurídico português, criar vilas que estariam vinculadas ao rei ao mesmo tempo em que fossem capazes de se determinar “[...] fixando, com o núcleo social e administrativo, o expediente apto a conter os súditos na obediência” (FAORO, 2000, p. 167).

Foi na tradição da instituição romana do município que Portugal se inspirou para erigir a obra política e comercial de colonização das terras brasileiras, tomando como eixo a sua distribuição a particulares que levariam a termo a empresa agrícola e a conseqüente criação de riquezas para exportação (FAORO, 2000).

É justamente aí que os autores se dividem, interpretando a herança colonial ora como a existência de um poder metropolitano débil, incapaz de exercer a administração de forma centralizada, tendo que recorrer ao auxílio do poder privado – o que gerou as oligarquias isoladas umas das outras, cujas bases são a grande propriedade e a posse de escravos -, ora como uma engenharia essencialmente centralizadora, na medida em que a delegação de terras ao poder privado não isentava o papel ativo do governo português, pois o rei subordinava e dirigia as

ações políticas, administrativas e econômicas na Colônia: “o colono [...] seria um agente de uma imensa obra semipública, pública no desígnio e particular na execução” (FAORO, 2000, p. 142).

Dessa forma, parece que os efeitos inevitavelmente dispersivos das capitanias hereditárias (isolamento geográfico, litoral extenso, dificuldades de transporte etc.) geraram interpretações díspares sobre descentralização ou centralização como herança colonial. Nessas duas vertentes, também são distintas as interpretações sobre o impacto do Governo Geral. Para a que defendia a existência da descentralização, tratou-se de um poder apenas nominal; para a que postulava a existência de centralização, tratou-se de uma reação ao insucesso administrativo das capitanias, fazendo frente às ameaças de invasão estrangeira e à insubordinação dos indígenas. Assim, o Governo Geral constituiu uma tentativa de salvar os negócios bem-sucedidos da metrópole.

Fracassaram as capitanias, mas prosperava a terra, malograva-se o sistema, mas vingava o negócio. O instrumental de controle, de comando e de governo devia ser reformulado, guardados os objetivos que inspiraram o plano ineficaz, ferido na turbulência, na inaptidão de consolidar a segurança externa e interna (FAORO, 2000, p. 162).

Partindo das informações sobre a forma de estruturação da vida local em Portugal, baseada nas tradições romanas de organização municipal, fica bastante complicado aceitar, como Carvalho (1993,1998), a hipótese da descentralização quase autônoma pela debilidade do poder central português no Brasil Colônia. Parece-nos que Portugal, tal qual Roma na época das conquistas, foi buscar no controle da vida local (concelhos e municípios) a base para a ordem política e administrativa colonial: o município não criava nenhum sistema representativo nem tinha por finalidade a autonomia local, muito diferente das bases conceituais do *self-government* saxônico, que fundamentaram as comunas americanas admiradas por Tocqueville. Assim, se é possível identificar algum nível de descentralização político-administrativa, é possível também associar a sua existência a uma necessidade de manutenção de uma ordem econômica, a partir de interesses de defesa de território e de arrecadação fiscal, com interesses altamente centralizados na metrópole e controlados por ela.

Esse controle da vida local se tornaria ainda mais forte com o ciclo do ouro no século XVII. Nesse sentido, Faoro (2000) aponta que a vila constituía a base da pirâmide de

poder que partia do rei, passando pelo vice-rei ou governo-geral, até chegar à vila administrada pela Câmara ou pelo Senado da Câmara. As vilas no Brasil Colônia constituíam, assim, unidades de governo originadas das preocupações fiscais do soberano, estimuladas pelas necessidades de defesa do território, portanto, não guardavam relação com a idéia de autonomia local, própria do *self-government* da doutrina liberal: “[...] o município se submete ao papel de braço administrativo da centralização monárquica. A própria categoria de vila, habilitada a possuir Câmara, depende da vontade régia, mesmo quando a palavra do soberano se limita a reconhecer um fato” (FAORO, 2000, p. 208).

Dessa forma, parece difícil identificar no Brasil colonial os traços de uma federação em germe, como faz Carvalho (1993, p. 52): “Podríamos, también decir que el sistema se aproximaba al de una federación, si de la expresión conserváramos tan solo el aspecto de autonomía política de las unidades componentes del todo”. A administração colonial possuía um encadeamento cuja lógica eram os negócios da metrópole e não a autonomia local.

No ciclo do ouro, não eram mais as Ordenações Manuelinas que regiam as vilas brasileiras, mas, sim, as Ordenações Filipinas, que surgiram da necessidade da reforma das Ordenações Manuelinas a partir de 1580, com a incorporação da Coroa Portuguesa à da Espanha. Dessa reforma resultou a aprovação das novas Ordenações que, embora prontas desde 1595, só entraram em vigor no reinado de Filipe II, por lei de 11 de Janeiro de 1603, mantendo-se a sua vigência até o Código Civil de 1867, em Portugal, e até o Código Civil de 1917, no Brasil.

As Ordenações Filipinas estabeleciam que os juízes ordinários e os juízes de fora<sup>39</sup> deveriam trazer varas vermelhas e brancas,<sup>40</sup> respectivamente. As varas eram insígnias para que não houvesse resistência às suas ordens. Os juízes deveriam trazê-las arvoradas ao alto quando andassem a cavalo. Caso não as portassem ao

---

<sup>39</sup> Juiz de fora ou de fora-aparte era, desde o reinado de D. Afonso IV, o magistrado imposto pelo rei a qualquer lugar sob o pretexto de que administravam melhor a justiça aos povos do que os juízes ordinários, em razão de suas afeições e de seus ódios. A finalidade da sua criação foi a usurpação da jurisdição para o poder régio. O juiz ordinário era um juiz independente da realeza, sendo eleitos para um mandato de um ano.

<sup>40</sup> As varas pintadas de branco competiam aos juízes letrados (juízes de fora), e as varas pintadas de vermelho, aos juízes leigos (ou ordinários).

andar pelas vilas, estavam sujeitos a multas de quinhentos réis. Em relação aos demais aspectos da organização das vilas, as Ordenações Filipinas pouco ou nada alteraram dos dispositivos anteriormente definidos nas Ordenações Manuelinas.

Em suma, as Câmaras tiveram um enorme raio de ação durante o período inicial de colonização do território brasileiro. Algumas se tornaram de fato a principal autoridade nas capitanias respectivas, sobrepondo-se aos governadores e chegando mesmo a destituí-los, como foi o caso das Câmaras do Rio de Janeiro, de São Luís do Maranhão e de São Paulo. Até o ciclo do ouro, as Câmaras tinham patrimônio e finanças próprias, independente das capitanias a que pertenciam e do tesouro real. O patrimônio era constituído das terras que eram concedidas no ato de criação das vilas, o rossió, destinado a edificações, logradouros e pastos públicos. Parte dessas terras também podia ser cedida aos particulares ou ser aforada. As finanças das Câmaras eram constituídas pelos foros (renda das terras aforadas), tributos autorizados por leis gerais ou especialmente concedidos pelo soberano. De toda a arrecadação, dois terços pertenciam às Câmaras e um terço era destinado ao tesouro da capitania (PRADO JÚNIOR, 1987). É preciso destacar que, nos tempos iniciais de funcionamento das Câmaras, os recursos financeiros eram muito escassos e muitas vezes os serviços públicos, como construção de estradas, chafarizes, entre outros, eram custeados pelos senhores de engenho (QUEIROZ, 1969).

Às Câmaras cabia nomear os almotacés e os seus funcionários internos, editar posturas, processar e julgar infrações, entre outras questões. Contudo, é importante frisar que nem todas as competências das Câmaras eram privativas das mesmas. Os oficiais das Câmaras, tanto os juízes, quanto os vereadores e funcionários, incumbiam-se de todos os assuntos de ordem local. Todavia, como salienta Prado Júnior (1987), no sistema administrativo da Colônia não havia administrações distintas ou paralelas, cada uma, com seu elenco de competências (geral e local): as Câmaras funcionavam, com maior ou menor autonomia, como órgãos inferiores da administração geral das capitanias.

Tinham as Câmaras funções mais abrangentes que as modernas municipalidades, denunciando crimes e abusos aos juízes, desempenhando funções policiais,

inspecionando a higiene pública. Exerceram plena autoridade em seus domínios, mas, como destaca Queiroz (1969), nada mais faziam do que refletir o poderio dos latifundiários e seu interesse no governo local. Isso tudo pode levar a conclusões sobre o funcionamento e a organização das Câmaras, quase que independentes do poder régio e muitas vezes à margem dos textos legais. Mas se a Coroa tolerava essa relativa independência era por causa da impotência, diante do mandonismo dos senhores de terra que dominavam as Câmaras.

Victor Nunes Leal (1993) destaca que a soberania da Coroa por muitas vezes se deteve diante do poderio privado da nobreza fundiária:

Não seria pois de estranhar que no período aludido, de dominação quase exclusiva do senhorio fundiário, tivessem as Câmaras municipais – instrumento do seu poder na ordem política – uma larga esfera de atribuições que resultava muito menos da lei do que da vida (LEAL, 1993, p. 66).

Isso porque o aparelho administrativo da Monarquia Portuguesa era insuficiente para fazer frente a um território extenso, inculto e praticamente despovoado. Todavia, essa tolerância da Coroa com as Câmaras começou a ser revertida com o ciclo do ouro, entre os séculos XVII e XVIII, ou seja, a reação da Coroa Portuguesa ao poder quase independente da nobreza fundiária manifestou-se no momento em que se destacou o desenvolvimento da economia colonial:

A descoberta das minas viria precipitar essa transformação. Enquanto os interesses da nobreza rural deixavam ampla margem aos da Metrópole e esta não se achava em condições de exigir mais, o poder privado dos colonos encontrou a aprovação e estímulo da parte da Coroa; mas esta passou a censurar, conter e punir os súditos independentes, quando os interesses de uma e de outros entraram a colidir mais violentamente e o Rei já não estava mais em situação de suportar insolências (LEAL, 1993, p. 70).

A reação da Coroa consistiu basicamente em eliminar as concessões feitas às Câmaras da nobreza fundiária, utilizando-se rigorosamente das Ordenações Filipinas, que aqui não eram aplicadas totalmente em virtude dos interesses privados dos grandes proprietários de terra. Além disso, tratou a Coroa de prestigiar os seus oficiais na colônia, como os juízes de fora, procuradores e governadores. Exemplo do controle maior exercido pela Coroa a partir do ciclo do ouro foi que, em cada

capitania onde havia extração de ouro, se organizou uma intendência, completamente autônoma em relação às demais autoridades coloniais, só devendo prestação de contas à metrópole. A intendência era um órgão ao mesmo tempo administrativo (polícia da mineração), judiciário e fiscal, como arrecadadora do quinto, e era composta de um superintendente e de um guarda-mor de designação da Coroa (PRADO JÚNIOR, 1987, LEAL, 1993).

Ao movimento de maior controle da metrópole mediante os juízes de fora e outros oficiais nas vilas corresponderam os movimentos insurrecionais no Brasil Colônia, que já postulavam a idéia de República, não significando ainda uma opção político-ideológica contra a monarquia, mas, sim, uma forma de rebelião contra o domínio português (ROCHA, 1997). Assim tivemos a Revolução dos Beckmans, em 1684, no Maranhão; a Guerra dos Mascates, em 1710, em Pernambuco; a Inconfidência Mineira, em 1789, em Minas Gerais e a Revolta de 1817, em Pernambuco.

A vinda da Família Real em 1808 alterou o significado da administração colonial, pois assinalou o início da constituição do Estado nacional brasileiro, consolidado com a criação, em 1815, do “Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve”.

Criada a administração pública brasileira, outra consequência da trasladação da família real, converteu-se o Rio de Janeiro em capital administrativa, por possuir os órgãos centrais de governos municipais; dali emanavam as ordens para as províncias e para as Câmaras municipais, para ali enviavam ambas os seus delegados e representantes a pleitear medidas ou efetuar reclamações (QUEIROZ, 1969, p. 36).

Foi também no contexto da vinda da Família Real que teve início no Brasil o debate sobre a organização federativa. Desde então, à instituição municipal tal qual fora definida e aplicada, primeiramente em Roma, depois em Portugal e enfim nas terras brasileiras, veio somar-se a configuração de um federalismo que assumiria contornos mais nítidos alguns anos mais tarde com a Proclamação da República.

### 2.3 BRASIL IMPERIAL: MUNICÍPIO E FEDERAÇÃO NO DEBATE

O período de permanência da Família Real no Brasil já trazia o debate sobre a pertinência ou não de uma organização federativa, na medida em que a Revolta do

Porto, em 1820, colocou em questão o futuro do reino português em relação à colônia brasileira, mediante o debate acerca de três alternativas: a união ou federação monárquica, o desmembramento com monarquia e o desmembramento com república, com ou sem federação (CARVALHO, 1993). A opção foi a segunda, e as elites brasileiras mantiveram durante quase todo o período imperial o princípio da unidade territorial como prioridade nas situações de decisão sobre a organização política-administrativa: “O objetivo principal dos estadistas brasileiros de 1822 não estava tanto na separação entre Brasil e Portugal, mas na conservação do Brasil como um todo, assim como na manutenção do *status* de nação soberana e na adoção do sistema representativo” (TORRES, 1967, p. 90).

Ferreira (1980) destaca, contudo, que as Lojas Maçônicas e sua propaganda das idéias liberais contribuíram sobremaneira com quadros para as câmaras municipais, principalmente nas vilas prósperas e cosmopolitas, onde o poder central se fazia mais presente e intenso, como era o caso de Vila Rica, Rio de Janeiro e Salvador. Com a Revolução Liberal do Porto, em 1820, e o surgimento das Cortes de Lisboa, em 1821, onde o Brasil tinha direito à representação, o movimento político de cunho liberal das câmaras municipais tornou-se mais forte.

Finalmente, havia chegado a hora das nossas repúblicas municipais, das nossas Câmaras municipais. O momento político era de grande ebulição. As Cortes de Lisboa estavam dominadas pelos radicais, pelos chamados “democráticos”, e mesmo republicanos. No Brasil, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro, havia caído em mãos de um dos chefes da Maçonaria radical dessa capital, José Clemente Pereira, natural do Reino. A Câmara Municipal de Vila Rica, praticamente já havia declarado a Independência de Minas Gerais. Mas a de São Paulo, tradicional, inteiramente dominada pela sua nobreza local, opunha-se, inclusive às idéias liberais, do centro, pregadas pelo Príncipe Regente D. Pedro. E as duas Câmaras Municipais, de São Paulo e Rio de Janeiro, estavam totalmente opostas nessa questão político-ideológica. Finalmente as forças do centro, lideradas por José Bonifácio e D. Pedro, impuseram ao Brasil, uma Independência com o Império. Porque havia os que a desejavam com a república (FERREIRA, 1980, p. 54).

A opção pelo desmembramento com monarquia, porém, não resolvia de modo definitivo a questão da unidade territorial, visto que suscitava a questão das novas formas de relacionamento entre as vilas, as províncias e o governo central, que até então se davam quase diretamente com a metrópole. Mesmo após a independência muitas províncias, principalmente as do norte do País, não reconheciam D. Pedro I como imperador e continuavam a relacionar-se diretamente com Lisboa. Apenas as

províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo inicialmente apoiavam D. Pedro (CARVALHO,1993).

Foi nesse quadro de contendas que ocorreu a primeira Assembléia Constituinte. Tratava-se de acomodar os mecanismos de controle político para assegurar a dinastia e, ao mesmo tempo, a convivência com o poder político e econômico local. Porém, esse quadro de acomodação significou um retrocesso ainda maior nas funções e nos poderes antes exercidos pelas câmaras municipais, uma vez que, logo no processo constituinte, ficou evidenciado o papel meramente administrativo e subordinado que as instituições municipais iriam assumir doravante. Ferreira (1980) relata um episódio que simboliza o retrocesso político das Câmaras Municipais logo no início do Brasil independente:

No dia 3 de maio de 1823, instalou-se solenemente no Rio de Janeiro, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, com a presença do Imperador D. Pedro I, que leu a sua “fala” No dia 5 de mesmo mês e ano, é realizada a primeira reunião ordinária da Assembléia dos deputados eleitos pelas províncias do Império do Brasil. E a velha Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que muito trabalhara pela implantação do regime liberal no Brasil, e por isso, pela implantação da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, resolve fazer-lhe uma visita, e levar uma mensagem. E lá vai o velho Senado da Câmara do Rio de Janeiro, à Assembléia Geral, levando o seu estandarte. Em lá chegando, os deputados à Assembléia proibem aos membros da Câmara Municipal, que entrem. É-lhes solicitada a mensagem, que é lida na tribuna, por um deputado. Depois, seguem-se os debates: devem ou não os membros da Câmara Municipal entrar? E durante todo o debate, diz o deputado Andrada Machado: “Oponho-me, porque as Câmaras (municipais) não têm representação alguma; não são mais do que corpos eleitos (eleitos) por vilas, para administrar as suas rendas, com certas atribuições; mas nada têm que saiba a representação: tudo o que é representação nacional está em nós concentrada; em nós e em mais ninguém (Apoiados)”. Finalmente, foi colocado em votação se a Câmara Municipal deveria ou não entrar: por maioria, foi decidido que não. E os pobres membros da Câmara enrolaram o seu estandarte e regressaram à sua Câmara Municipal. Não se haviam apercebido os membros da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que havia terminado o muitas vezes secular pacto “república municipal-monarquia nacional”. Esse edifício ruíra com a Revolução Liberal, e agora entravam em cena novas forças políticas, que prescindiam das repúblicas municipais, das Câmaras municipais (FERREIRA, 1980, p. 54).

A impossibilidade de acomodação dos interesses díspares quanto aos princípios centralizadores ou descentralizadores levou à dissolução da Assembléia Constituinte, em 1823, e ao restabelecimento do mecanismo tutelador, mediante uma constituição outorgada, o que demonstra o aniquilamento da fração

democrática com a vitória do princípio de que o Imperador precede o pacto social (FAORO, 2000).

A constituição outorgada de 1824 teve por objetivo refrear o modelo de governo baseado nas províncias, que estava sendo concebido na constituinte de 1823 e que era contrário ao princípio recolonizador que estava na base da independência do País: a federação, em germe, não vingou e o poder moderador foi a chave para o modelo de organização política do país. Interessante destacar que, com exceção da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a Carta outorgada recebeu a chancela de várias câmaras municipais, conferindo ao texto uma legitimidade forjada, dadas as circunstâncias de interdição e anulação no processo constituinte.

Em que pese ao reconhecimento das províncias pela constituição imperial, mediante, inclusive, a existência dos “Conselhos Gerais de Província”, isso não significava, em absoluto, a aproximação da idéia de federação, visto que os conselhos não podiam propor nem deliberar leis, mesmo as provinciais, que eram da competência da Câmara dos deputados (Art. 83 e incisos).

Ademais, havia o poder moderador como chave de toda a organização política (Art. 98), delegado privativamente ao Imperador, cuja pessoa era considerada inviolável e sagrada, portanto, não passível de responsabilização. Com forte viés hobbesiano, um de seus títulos era o de “Defensor Perpétuo do Brasil” (Art. 100). Seus poderes tinham braços em toda a organização social, desde a nomeação dos senadores até a dissolução da Câmara dos deputados, passando pelo perdão e moderação nas penas impostas aos réus condenados por sentença. Nesse sentido, Bonavides e Paes de Andrade (1991, p. 7) consideram que “[...] a constituição outorgada e formal de 1824 se confrontava com outra lei maior sub-reptícia, vontade mais alta que a ofuscava por inteiro: o poder concreto e ativista do monarca”.

Às câmaras municipais também foi delegada, na constituição outorgada de 1824, a tarefa de governo econômico e municipal das cidades e das vilas do Império (Art. 167). Entretanto, a sua organização e o seu funcionamento deveriam ser objeto de lei regulamentar (Art. 169). O Regimento das Câmaras Municipais do Império (Lei de 1º de outubro de 1828 ou Código Municipal de 1828) assinala a fase brasileira da

história municipal, visto que até essa data as municipalidades se regiam pelas ordenações do reino português (à época, as Ordenações Filipinas de 1603).

Uma das alterações expressivas em relação ao disposto nas ordenações foi a que diz respeito às eleições para os representantes das câmaras municipais. O Código Municipal de 1828 previa a forma de eleição para as Câmaras das cidades e das vilas, dispondo que as primeiras teriam nove membros e as segundas, sete, mais um secretário. Para o exercício da função de vereador era exigido um tempo mínimo de dois anos de residência na cidade ou vila. As eleições seriam organizadas e realizadas por paróquias, de quatro em quatro anos no dia 7 de setembro. Quinze dias antes das eleições, deveria ser afixada lista geral das pessoas que teriam direito ao voto, nas portas da igreja matriz e das capelas filiais, pelos juízes de paz ou pelos párocos onde não houvesse juízes. No dia da eleição, formava-se a assembléia paroquial, cada cidadão deveria entregar ao presidente da mesa uma cédula contendo o número de pessoas elegíveis para vereador com sua assinatura no verso. Depois a cédula era lacrada com um rótulo, e o eleitor deveria entregar outra cédula com as indicações para juiz de paz e suplente do distrito, procedendo da mesma forma como fizera com a cédula com o nome dos vereadores. As cédulas eram enviadas às Câmaras, que realizavam a apuração e expediam uma ata com os resultados.

Se essa alteração foi expressiva, não foi, contudo, a mais relevante. Com efeito, o Art. 24 estabelecia um caráter meramente administrativo para as Câmaras, retirando as atribuições judiciárias que tinham até então. Além disso, o Código Municipal de 1828 estabeleceu uma relação de subordinação das câmaras municipais ao Conselho Geral da Província. Uma vez que haviam perdido a autonomia para dispor de bens, deviam prestar contas, e suas deliberações estavam sujeitas à aprovação desse conselho (Art. 25 a 65). Restou às câmaras municipais apenas a prerrogativa de nomeação de seus empregados, que mais tarde foi suspensa por força do Ato Adicional de 1834.

Dessa forma, do ponto de vista de seu papel e de suas funções, a lei de 1828 manteve intocado o caráter meramente administrativo de suas atribuições, que já

vinha configurando-se desde o ciclo do ouro, e o caráter de dependência do presidente da província:

A Carta de 1824 abriu um capítulo dedicado à organização municipal (tít. VII, cap. II, arts. 167 a 169) em homenagem à tradição histórica, cauteloso nas promessas, como insinuavam as idéias correntes, de procedência francesa. O espírito da independência, com o estímulo prestado pelas Câmaras locais ao príncipe, a aprovação do texto constitucional por elas, faziam supor que o espírito municipal conquistaria lugar de relevo nas novas instituições políticas. A lei que organizou os municípios – a que cria em cada cidade e vila do Império Câmaras municipais (lei de 1.º de outubro de 1828) – ficou aquém da palavra constitucional e dos vivos sentimentos despertados na quadra gloriosa. Em lugar de uma célula viva, diretamente nascida da sociedade, associação superior à lei, “conseqüência normal da vizinhança, do contato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais”, como pretendia o comentarista maior da Constituição, saiu um município tutelado. As Câmaras, segundo a definição do estatuto de 1828, serão “corporações meramente administrativas e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (Art. 24). Sob o fundamento de separar os poderes, confundidos e embaraçados no período colonial, converte-se o município em peça auxiliar do mecanismo central. Dotado de atribuições amplas e com minúcia discriminadas – governo econômico e policial, melhoramentos urbanos, instrução e assistência -, não possuíam rendas, senão as mínimas indispensáveis à manutenção de seus serviços, sujeitas as Câmaras ao desconfiado e miúdo controle dos conselhos gerais das províncias, dos presidentes provinciais e do governo geral (FAORO, 2000, p. 345).

Se a Independência pode ser traduzida num movimento unificador, com o Império marcando a estratégia de definição da centralização monárquica como forma de evitar a fragmentação política, administrativa e territorial pelas disputas internas (CARVALHO, 1993), isso não significou a ausência de reivindicações federalistas que assumiam concretude com a constituição de países federalistas na América Hispânica a partir da experiência norte-americana.

Esse contexto teve impacto no Brasil, na medida em que não bastava às províncias o reconhecimento da sua existência no texto constitucional nem a sua representação na Assembléia Geral do Império: passaram, então, a reivindicar governos próprios.

D. Pedro I sentia, como ninguém, a marcha da história. Via no Rio a opinião querendo o governo parlamentar, que lhe parecia a violação da constituição, nas províncias as idéias de federação, de autonomia, “que tanto têm de sedutoras quanto de perniciosas”, na Europa, o trono de sua filha, a própria monarquia portuguesa - quem sabe? - em perigo. D. Pedro era homem de errar em circunstâncias banais, mas quase sempre acertava em situações trágicas. Sacrificou-se para salvar a sua obra, as instituições liberais, a unidade nacional, a monarquia americana (TORRES, 1967, p. 92 e 93).

Estava aberto o caminho para as reformas pacíficas do período regencial, num plano de reorganização política e social que contemporizasse os clamores republicanos e federalistas com a necessidade de unidade territorial e política, mediante a valorização da comunicação com as províncias e os municípios (FAORO, 2000). A necessidade de reformas tornou-se ainda mais evidente em 1831, quando a Câmara aprovou um projeto de reforma constitucional que criava uma monarquia federal e constitucional, com o estabelecimento de assembleias provinciais, executivos municipais e com a extinção do Poder Moderador, do Conselho de Estado e do caráter vitalício do Senado (CARVALHO,1993).

O Ato Adicional de 1834 (Lei de 12 de agosto de 1834) traduz esse esforço de conciliação mediante a consagração da autonomia local e o desmonte da centralização bragantina, com uma descentralização quase federativa. Tratava-se, porém, de solução conciliatória, na medida em que nem o Poder Moderador caiu, nem a federação foi consolidada. Contudo, foram extintos os Conselhos Gerais, que tinham por finalidade, segundo o Art. 81 da Constituição de 1824, propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais importantes das províncias e, em seu lugar, com as mesmas atribuições, foram criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, que deveriam legislar, entre outras coisas, sobre a polícia e a economia municipais, sobre a fixação de despesas e impostos municipais e provinciais, bem como sobre a fiscalização do emprego do dinheiro público e a criação dos empregos municipais e provinciais (Art. 10).

Nesse sentido, D'Aquino considera que o Ato Adicional havia apertado ainda mais os laços que asfixiavam as liberdades municipais em nome da autonomia das províncias, uma vez que os municípios continuaram como circunscrições administrativas subordinadas ao governo central e às províncias: “[...] a idéia federativa caminhou quase que indiferente ao municipalismo, que não criou raízes históricas no Brasil, nem jamais se alterou, com caráter emotivo, na opinião nacional” (D'AQUINO,1940, p. 135). Considerando o Ato Adicional de 1834 o embrião do sistema federativo brasileiro, Nunes (1920) afirma que o federalismo no Brasil nunca se confundiu, nem nos primórdios, com o municipalismo lusitano, pois objetivou, desde o início, a província como a sua unidade básica. Badechi (1972) posicionando-se da mesma forma, afirma:

O que se via era a tendência federalista dos liberais, voltados para a organização política da grande República da América do Norte, os quais procuravam dar força à província, compreendendo ou não que enfraqueciam o município ou nulificavam suas atribuições subordinando-o integralmente àquela. Parece paradoxal esta informação que a influência federalista no Brasil, veio enfraquecer e contrariar a autonomia da administração local. E mais paradoxal ainda, pode parecer à primeira vista, que a autonomia municipal se desenvolveu em pleno absolutismo monárquico.

Está, porém, evidenciado que o espírito federalista, no Brasil, tinha os olhos voltados mais para a província do que para o município e que no absolutismo monárquico eram as Câmaras os únicos órgãos de representação popular e nelas, muitas vezes, os reis encontravam o apoio necessário para lutar contra o alto clero e a nobreza, raízes da sua autonomia (BADECHI, 1972, p. 73).

Nesse trecho, fica mais uma vez evidenciada a estreita ligação entre o municipalismo e os interesses centralizadores. Assim, podemos afirmar que o federalismo não levou em consideração o municipalismo, justamente por sua inspiração liberal e descentralizadora, que atendia às demandas das elites regionais.

Carvalho (1993) considera o Ato Adicional como uma experiência republicana no Império, pois em virtude da menoridade do Imperador, o regente foi eleito. Já Torres (1967) considera o Ato Adicional como um mecanismo inaugural de uma experiência semifederal. Experiência republicana ou semifederal, o Ato Adicional acrescentou ingredientes ao contexto das revoltas do período regencial: Cabanagem (Pará, 1835-1840); Farroupilhas (Rio Grande do Sul, 1835-1840); Sabinada (Bahia, 1837-1840) e Balaiada (Maranhão, 1838-1840). Segundo Faoro (2000), as revoltas regenciais traduzem o anseio das províncias com menor integração ao comando político instalado com o governo independente em gozar vantagens políticas superiores, como faziam Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais:

As províncias desprezadas pelas Cortes, curtindo exílio dentro do país e insatisfeitas com a Regência, reagem, não para se separar ou tornar-se independentes - situação reclamada ou imposta como tática de luta sob promessa de retorno à União, uma vez vencedora a causa - mas para gozar de maior proteção do centro (FAORO, 2000, p. 363).

Além disso, havia rivalidades entre os liberais “moderados”, defensores do parlamentarismo monárquico, os “exaltados”, que defendiam reformar no sentido federalista e republicano, e os “restauradores”, que defendiam a preservação da monarquia. O projeto de reforma constitucional de 1831 continha a marca dos exaltados mediante a defesa de uma monarquia federativa (FERREIRA, 1999).

A reação conservadora fez frente às tendências dispersivas, fragmentadoras e localistas, em nome, mais uma vez, da unidade nacional. Em 1837 foi inaugurado o parlamentarismo, principal mecanismo político do Segundo reinado e, em 1840, além da maioria do Imperador, foi promulgada a Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840), considerada um contragolpe conservador ao Ato Adicional (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991).

O parlamentarismo do segundo reinado, segundo Faoro (2000), reduziu o povo a uma ficção, pois, novamente, a base não era o pacto social entre governantes e governados:

Somente entre 1% e 3% do povo participa da formação da dita vontade nacional, índice não alterado substancialmente na República, nos seus primeiros quarenta anos. Parlamentarismo sem povo, o inaugurado em 1837, no influxo dos partidos fundados nas camadas economicamente dominantes, dificilmente discerníveis nos entendimentos e coalizões de cúpula (FAORO, 2000, p.306).

A proclamação da maioria, como estratégia de acomodar os interesses localistas em conflito e reafirmar a unidade nacional, junto com a Lei de Interpretação do Ato Adicional, como sacrifício das demandas federalistas, completam o quadro do “Retorno” aos princípios centralizadores. Em primeiro lugar, cuidou-se de refrear o poder das províncias, reformando o Ato Adicional. Nessa tarefa, destacou-se Paulino José de Souza, o futuro Visconde do Uruguai.<sup>41</sup> A reforma, sob o pretexto de elucidação do Ato Adicional, diminuiu sobremaneira os poderes das assembleias provinciais com a reformulação do Artigo 10, que conferia às mesmas os poderes de criação e supressão de empregos públicos estaduais e municipais. Com a reforma, estes passaram a ser incumbência da Corte (FERREIRA, 1999).

Nesse sentido, Faoro (2000) destaca que a Lei de Interpretação do Ato Adicional e as medidas subsequentes, como o restabelecimento do Conselho de Estado e do Poder Moderador, a exemplo do que foi realizado nos Estados Unidos por ocasião

---

<sup>41</sup> Foi deputado, senador, conselheiro de Estado e diplomata. Sua atuação destacou-se na década de 1850, quando, como Ministro dos Negócios Estrangeiros, organizou o corpo diplomático brasileiro e estruturou toda a política brasileira de intervenção no Prata, contra Rosas, da Argentina, e Oribe, do Uruguai.

da Constituição federalista, fortaleceram o centro contra os estados. Contudo, “[...] o exemplo norte-americano serviu para muitos enganos: em lugar da Suprema Corte, árbitro dos poderes, o Poder moderador, armado com o conselho de Estado, aniquila todos os dissídios e todas as veleidades liberais” (FAORO, 2000, p. 375).

O fortalecimento do centro a partir das medidas do Segundo Reinado não significou o aniquilamento do poder local. Na verdade, o governo assumiu o papel de árbitro nos conflitos locais, e a esfera pública incorporou as lutas e os interesses privados. Ferreira destaca que

[...] a proeminência dos chefes locais no sistema político nacional é normalmente mais lembrada com relação a períodos marcados pela descentralização político-administrativa, como a Primeira República. É interessante pensar no processo de centralização do poder que marcou o Segundo Reinado como um tipo de aliança, mais do que como uma ordem imposta de cima para baixo” (FERREIRA, 1999, p.37).

No fundo, a aliança do Regresso é decorrente não só da necessidade de fazer frente às tendências dispersivas, como as revoltas do período regencial ou os clamores republicanos, mas também da emergência do café no centro-sul como pólo fundamental da economia brasileira, trazendo o consenso dos setores ligados à grande lavoura cafeeira sobre a necessidade de fazer coincidir geograficamente o poder político com o poder econômico, já que as lavouras nordestinas de açúcar estavam em declínio.

A reação conservadora foi bem-sucedida até 1860, quando o liberalismo brasileiro assumiu a defesa da soberania popular, com base em reformas de cunho, se não federalista, ao menos descentralizador. Faoro (2000, p. 386) afirma que, para o Partido Liberal, “[...] a soberania do povo se concentrará na defesa da emancipação do município e da província”. Ao lado da defesa da descentralização administrativa, o liberalismo assumia formas econômicas, com a defesa do livre-cambismo, e sociais, com a defesa da abolição da escravidão (FERREIRA, 1999).

Havia uma relação entre esse novo liberalismo e o fim do tráfico de escravos, com novas relações de trabalho e modernização nas relações sociais e econômicas. Foi justamente nesse contexto que ressurgiu o debate sobre a forma de organização do Estado brasileiro, com o questionamento da centralização excessiva do Regresso.

Mas isso não significava ainda a defesa da bandeira republicana, pois se tratava de uma tentativa de reformar a monarquia para adaptá-la às novas necessidades econômicas e sociais, preservando-a (FERREIRA, 1999).

Faoro (2000) chama a atenção para o fato de, no Brasil, o liberalismo ter assumido os contornos descentralizadores e federativos, mais do que a defesa das liberdades civis diante do poder estatal. Com efeito, o predomínio do Imperador mediante o Poder Moderador, a centralização e a manipulação do voto foram fatores decisivos para a configuração do liberalismo brasileiro, pautado nos aspectos descentralizadores de feição federativa.

A partir de 1850, a proposição inicial do Império que afirmava a centralização como base para a unidade nacional, começou a inverter-se, passando a descentralização a ser identificada como base para a unidade nacional (CARVALHO, 1998). Essa inversão pode ser explicada pela mudança do eixo econômico, com o deslocamento da produção do café do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, onde mais cedo teve início a utilização da mão-de-obra assalariada de imigrantes europeus em decorrência da extinção do tráfico de escravos.

Segundo Faoro, a centralização vinha atendendo aos interesses da lavoura cafeeira do Vale do Paraíba, visto que o seu funcionamento estava “[...] umbilicalmente vinculado aos comissários, banqueiros e exportadores da Corte” (FAORO, 2000, p. 62). Para manter os escravos, sua principal mão-de-obra, a lavoura precisava de um centro forte que garantisse os empréstimos e ao mesmo tempo coordenasse as bases financeiras e os instrumentos legais dos negócios da cafeicultura. O fim do tráfico de escravos e a exaustão das terras no Vale do Paraíba minariam as bases de um sistema econômico pautado pela centralização política e administrativa.

O outro pólo dependente da mão-de-obra escrava, o Nordeste, também foi fragilizado com a extinção do tráfico, principalmente devido à dificuldade em comprar escravos, que atingiram cotações altíssimas na década de 1880: “O trabalhador servil tem seu preço elevado acima da alta geral de preços, atingindo, no valor do investimento, de 80 a 90% da fazenda” (FAORO, 2000, p.63).

Já as fazendas do Oeste Paulista surgiram exatamente nesse contexto de envelhecimento do escravo, de esgotamento das terras do Vale do Paraíba e da tentativa dessa região em persistir com a sua lavoura, o que tornou a migração dos escravos muito difícil, se não rara. Assim, o Oeste Paulista não se tornou exclusiva ou essencialmente dependente da mão-de-obra escrava. O trabalho livre, utilizado nas lavouras paulistas, dispensava os modelos centralizadores de empréstimo e de proteção financeira e legal, demandando um suporte mais dinâmico com recursos líquidos mensais e um sistema creditício mais ágil, que fosse fixado nas casas bancárias (FAORO, 2000).

Dessa maneira, a fidelidade monárquica do Vale do Paraíba e do Nordeste estava assentada nos interesses econômicos regionais e, do mesmo modo, as demandas federalistas ganharam força a partir desses interesses, modificados com a nova realidade econômica trazida pela ascensão da lavoura cafeeira no Oeste Paulista. “A fórmula federalista servirá à nova realidade em todos os seus termos, aproximando as decisões políticas do complexo econômico. Por essa via, as idéias republicanas entram nas fazendas – não essencialmente escravistas - com ímpeto inquietador” (FAORO, 2000, p. 63).

Nos últimos cinco anos do Império, a situação dos fazendeiros do Vale do Paraíba tornou-se ainda mais dramática, pois, sem escravos e sem a garantia da safra para contrair empréstimos, as falências aumentaram e, com isso, foram abaladas também as bases financeiras das casas creditícias. Dessa forma, parecia rompido o pacto entre os fazendeiros do Vale do Paraíba e a centralização monárquica (FAORO, 2000).

Nesse contexto, foi rápida, no Partido Liberal, a associação entre a idéia de federação e a idéia de liberdade, e monarquistas como Tavares Bastos, Joaquim Nabuco<sup>42</sup> e Rui Barbosa passaram a defender a descentralização federativa como solução para a crise e para a manutenção do regime monárquico. Todos eles acreditavam que a unidade nacional e a sobrevivência da monarquia dependiam da

---

<sup>42</sup> Não vamos tratar da defesa da descentralização federativa deste político, que atuou com mais vigor na campanha abolicionista do que na campanha federalista. Contudo, não é possível desprezar, portanto apenas registramos que, em 14 de setembro de 1885, Joaquim Nabuco apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei em favor da federação das províncias, tentando concretizar velha aspiração regionalista brasileira.

solução federativa e que o progresso do país era impedido pelo anacronismo entre o tamanho do País, com sua diversidade de interesses, e a existência de presidentes de províncias que não conheciam a realidade local, visto que eram escolhidos pelo poder central.

Desde essa época até a Proclamação da República, predominou entre os liberais o discurso que invertia a idéia da manutenção da unidade nacional pela via da centralização política e administrativa: a unidade nacional passou a depender, doravante, da descentralização federativa.

#### 2.4 “AMOR-PRÓPRIO” ESTADUAL: REGIONALISMO E CONFIGURAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Diante desse percurso, ganhou sentido a associação que existia, no Brasil, entre federação e descentralização, pois, enquanto o modelo norte-americano surgia contra as tendências centrífugas da descentralização, no Brasil a federação surgia como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas das elites regionais. Torres (1967) explica que a federação era o rótulo para uma aspiração concreta e objetiva: a eleição dos presidentes da província:

[...] federalismo no Brasil, é exatamente este amor-próprio estadual, este “provincialismo”. É somente ele, somente o fato de que as províncias brasileiras constituem realidades distintas, definidas e constituídas pelo tempo, é somente a possibilidade de alguém dizer com orgulho que é paulista ou mineiro, gaúcho ou pernambucano, que justifica certas exigências no subsolo da campanha federalista; é somente este patriotismo local que nos permite associar o federalismo à idéia de liberdade [...]. O federalismo é a expressão política dos sentimentos de amor à província. Não fôra isto e ninguém se preocuparia com a idéia de federação (TORRES, 1967, p. 168).

Abrucio (1998) tem a mesma opinião, afirmando que todas as províncias, apesar das distinções de situação econômica e política, se uniram em prol do projeto federalista, visto que era a única tendência que agregava interesses e realidades tão distintas. Assim, acabar com o controle do poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de poder passaram a ser a bandeira de luta que “alavancou” o federalismo no Brasil.

Outro ponto importante a destacar é que a questão da autonomia municipal era secundária na tradição do debate sobre descentralização no decorrer do período imperial, porquanto as idéias dos defensores da descentralização administrativa enfatizavam-na até o nível provincial. Nunes (1920) considera que não havia hostilidade à causa municipal, mas apenas uma certa fidelidade aos princípios gerais do federalismo, sendo pouco aceita a idéia de formar uma federação de municípios, porque esbarrava na idéia da autonomia e da federação de estados. Estes, sim, é que deveriam deliberar sobre os assuntos municipais, principalmente sobre a sua forma de organização.

Nunes (1920) adverte que a autonomia municipal não tem relação direta com a forma federativa, assim como a descentralização não é característica exclusiva de estados federados. Mas se a federação brasileira foi diretamente associada com a descentralização, essa descentralização caracterizou-se pela restrição da autonomia municipal, em que pese ao fato de, a partir de 1891, todos os estados brasileiros tomarem por fundamento o município como unidade básica de organização política e administrativa, de acordo com o previsto no Art. 68 (Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse).

Com efeito, a federação brasileira teve, desde as suas origens, uma feição estadualista, com dois parâmetros básicos de organização: uma forte hierarquia determinava a posição dos estados dentro da federação, com o predomínio político (advindo do predomínio econômico) de São Paulo e Minas Gerais, e a garantia do controle do processo político por parte das elites locais. Não é outra a origem do pacto oligárquico vigente na Primeira República chamado de “Política dos Governadores”, baseado no coronelismo<sup>43</sup> como tradução do poder local na definição dos rumos da política nacional. Assim, embora tivesse feições estadualistas, o federalismo brasileiro não prescindiu do município como base do pacto oligárquico.

---

<sup>43</sup> “[...] concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (LEAL, 1993, p. 20).

O federalismo teve uma forte associação com o regionalismo e configurou-se num quadro de fortalecimento dos governadores, pelo aparelhamento policial, pela barganha por cargos públicos e também pela inexistência de partidos nacionais fortes (ABRUCIO, 1998). A predominância política dos estados com maior poder econômico fez da federação brasileira uma associação entre desiguais, coroada pelo artigo 5<sup>o</sup> do texto constitucional, que estabelecia que os estados deveriam prover “[...] a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração”. A luta pela autonomia financeira na constituinte de 1891 trouxe ganhos para os estados mais ricos e deu origem às estruturais desigualdades regionais brasileiras:

O federalismo teve que enfrentar a situação clássica de liberalismo: igualdade de oportunidades para pessoas desigualmente dotadas, representa, no fim, o coroamento das desigualdades. [...] Ora, a federação apresentava-se como um colorido mosaico de condições econômicas variando ao infinito (TORRES, 1967, p. 184).

Passado o período de definição e consolidação do regime republicano pelo governo dos militares, no governo de Campos Sales o regime federativo foi consolidado mediante o mecanismo da “Política dos Governadores”, que consistia no protagonismo dos governadores no cenário político estadual e nacional e, fundamentalmente, na eleição do presidente da República, a partir de um acordo entre os principais estados da federação (São Paulo e Minas Gerais), além do controle do Legislativo pelos governadores de estado. Assim, o pacto federativo era baseado numa conciliação que garantia a supremacia das oligarquias estaduais tanto no Governo Federal quanto nos governos estaduais. Quanto aos estados menos desenvolvidos economicamente, a conveniência de aceitar essa supremacia de dois estados da federação estava ligada à dependência dos recursos da União, o que, aliado à inexistência de partidos nacionais, fazia com que esses estados participassem das definições políticas como coadjuvantes, sem força política para fazer prevalecer seus interesses.

Segundo Abrucio (1998), foi exatamente a independência que o poder estadual adquiriu na Primeira República que deu contornos ao federalismo brasileiro. Ao lado do controle do cenário político pelas oligarquias estaduais, reforçando o seu poder, estava o mecanismo do coronelismo, que surgiu no País como um contrapeso à ausência de poderes públicos atuantes, gerando a dependência da população rural ao “coronel”, que representava a mediação entre o partido estadual e o eleitorado.

Havia, na clássica descrição de Leal (1993), um sistema de reciprocidade em que, de um lado, os chefes municipais e os coronéis controlavam os votos, e, de outro lado, a oligarquia estadual, que controlava o cenário político estadual, tinha poder de distribuição de recursos, favores e dispunha dos serviços policiais: “[...] sem a liderança do ‘coronel’ - firmada na estrutura agrária do país - o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do ‘coronel’ ficaria sensivelmente diminuída” (LEAL, 1993, p. 43).

Dessa forma, a autonomia municipal definida de forma vaga no Art. 68 da Constituição era uma peça de ficção, na medida em que o quadro de poucos recursos financeiros, aliado ao quadro de Câmaras eleitas e prefeitos nomeados em apenas 12 dos 20 estados, resultava em dependência política e econômica do poder local em relação ao governo estadual. Nesse sentido, podemos afirmar que a base legal da República Velha dava pouca autonomia financeira e política aos municípios, apesar de ter deixado de existir uma lei única sobre as municipalidades e de os estados poderem decretar as suas leis orgânicas municipais.

A organização federativa estabelecida na Constituição de 1891 previa que os estados (antigas províncias) deveriam prover autonomamente as suas despesas com governo e administração, podendo a União prestar socorro aos que solicitassem em casos de calamidade pública. A ideia era de a União interferir na autonomia estadual apenas nos casos estritamente necessários, tais como invasões estrangeiras, ameaça à organização federativa, restabelecimento da ordem nos estados, e para assegurar a execução de leis e sentenças federais. À União caberia decretar impostos sobre importação, sobre o selo e sobre os correios e telégrafos federais. Aos estados caberia a tributação sobre a exportação, sobre os imóveis e a transmissão de propriedade, bem como sobre indústrias e profissões. Também era permitido taxar os selos, quando decorrentes dos negócios dos governos estaduais, e os correios e telégrafos estaduais.

Vê-se que esse sistema de repartição de receitas acentuava a histórica desigualdade regional, visto que exportação, propriedade, indústria e profissões são variáveis diretamente vinculadas ao nível de desenvolvimento socioeconômico e que os estados economicamente atrasados teriam uma arrecadação e uma capacidade de investimento muito menor. Esse “desenho” tributário foi mantido com base num

tripé em que o poder financeiro dos estados mais fortes era mantido com o imposto de exportação. Os estados que não possuíam participação no comércio exterior, utilizavam-se dos impostos interestaduais para fazer frente às suas despesas ou recorriam à União, que era a terceira base de sustentação desse tripé, ao alimentar o pacto oligárquico por meio do seu orçamento (Lopreato,2002).

A bandeira da autonomia financeira beneficiará desigualmente as unidades da Federação, pois o projeto de discriminação de rendas vitorioso na Assembléia Constituinte trará ganhos basicamente aos estados exportadores - São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas. O conceito de autonomia financeira servirá basicamente aos estados mais ricos - particularmente São Paulo - deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação brasileira (ABRUCIO, 1998, p. 33).

Em torno da Constituição de 1891 formaram-se dois grupos: os que queriam mantê-la e os que defendiam a sua revisão. Entre estes últimos, a crítica era, sobretudo, ao federalismo, considerado impraticável porquanto cópia do modelo norte-americano, que não levava em consideração a realidade brasileira. A demasiada autonomia dos estados, com a implementação da Política dos Governadores, transformou-se numa centralização mediante a autonomia de estados desiguais com a predominância dos estados mais prósperos. Não naquela centralização política propugnada por Tocqueville e defendida por Rui Barbosa no processo constituinte, mas uma centralização verticalizada em que esses estados ditavam os rumos políticos e econômicos do País. Sendo assim, a autonomia transformou-se numa política de oligarquia e passou a ser corrente a defesa de uma revisão constitucional que amenizasse os desvios do sistema.

Os clamores por uma reforma constitucional aumentavam, mas os dispositivos da Carta de 1891 tornavam ainda mais complexa a tarefa, considerando também o contexto de efervescência política e ideológica. De fato, o Art. 90 das disposições gerais definia que a Constituição poderia ser reformada por iniciativa do Congresso ou das Assembléias Estaduais desde que fossem respeitadas as seguintes normas: 1 - as propostas de reforma deveriam ser apresentadas por um quarto dos membros de qualquer uma das Câmaras do Congresso, e aceitas em três discussões por dois terços dos votos nas duas Câmaras ou; 2 - quando a iniciativa fosse das Assembléias Estaduais, a proposta deveria ser apresentada por dois terços dos estados, no decurso de um ano, sendo cada estado representado pela maioria dos

votos da respectiva Assembléia, e 3 - a proposta de reforma constitucional seria considerada aprovada somente se, depois de três discussões, fosse aceita e votada por dois terços dos votos nas duas Câmaras (CURY, 2003).

A oligarquização do incipiente federalismo brasileiro começou a decair na década de 1920, quando o mercado internacional iniciou uma política de desvalorização do café, com reflexos na economia brasileira, assentada fundamentalmente nesse produto. Assim, freqüentemente, o governo central era chamado a intervir com manobras econômicas para proteger esse produto. O governo de Artur Bernardes (1922-1926) deu-se nesse contexto e, junto com as revoltas tenentistas, com os movimentos nos sertões do Nordeste (cangaço, jagunçada) e com a Campanha Civilista, fez com que o recurso ao estado de sítio fosse quase permanente: “Bernardes governava com o estado de sítio e a cavalaria na rua” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, p. 257).

Arthur Bernardes enviou proposta de revisão constitucional em junho de 1925 quando o País estava em estado de sítio, o que foi muito habitual em sua época, dado o contexto de agitação política. Segundo Cury (2003), os pontos mais importantes da discussão da reforma constitucional foram: 1 - a modificação do Art. 6<sup>o</sup>, que tratava da intervenção da União nos estados; 2 - a ampliação do poder de veto da União às autorizações complementares ao orçamento aprovado (as chamadas “caudas orçamentárias”); 3 - a unidade de magistratura e processos da União; 4 - a possibilidade de expulsão dos estrangeiros (principalmente levando em conta as agitações anarquistas e comunistas do período); 5 – os limites à abrangência do estado de sítio, recorrentemente utilizado no governo Bernardes; 6 – o significado e amplitude do *habeas corpus*; 7 – o voto secreto e obrigatório; 8 - o voto feminino; e 9 – a regulamentação do trabalho.

Esses debates podem ser considerados como parte integrante de um movimento caracterizado pela contestação à federação erigida em 1891 por parte dos estados que não integravam o pacto de dominação oligárquico, pelos setores urbanos descontentes com as eleições fraudulentas, pela preponderância do voto rural sobre o urbano e pelo descontentamento dos militares com os rumos anárquicos da República (18 do Forte, Tenentismo e Coluna Prestes).

Além disso, todo o debate revisionista deu-se num contexto em que nem a descentralização federativa de caráter oligárquico tinha esgotado todas as suas possibilidades, nem o nacionalismo tinha se projetado para além das insatisfações de alguns grupos políticos e econômicos antiliberais. Apenas em 1929 o federalismo da Primeira República foi atingido em cheio pela crise da bolsa de Nova York, que teve reflexos profundos na economia agroexportadora: a crise das oligarquias foi a crise da federação. Assim, apenas quatro anos depois da revisão constitucional, com o movimento de 1930, a República Federativa erigida em 1891 foi solapada pelos ideais de uma organização de bases nacionais.

## 2.5 O RECUO DA FEDERAÇÃO OLIGÁRQUICA E O ESTADO NACIONALISTA DE VARGAS

Com a desconfiança quanto ao aparelho presidencial, durante o processo sucessório de 1929, devido ao rompimento da Política dos Governadores, e com o conseqüente movimento de 3 de outubro de 1930, tornou-se necessário configurar a estabilidade política. O caminho escolhido foi o autoritarismo, para conter as massas urbanas e os movimentos no sertão. Segundo Faoro (2000), a ótica do governo pós-movimento de 1930 foi adversa ao esquema da Política dos Governadores, mas recolheu alguns de seus fundamentos na busca de estabilidade, uma vez que, empreendida a reforma política (com o voto secreto e a supervisão judicial), as mesmas elites de São Paulo e Minas Gerais, agora com a introdução das elites gaúchas (preteridas havia 40 anos), passaram a exercer o domínio político. A diferença é que, paradoxalmente, ao Rio Grande do Sul foi vetado, por força das circunstâncias históricas, exercer uma hegemonia estadualista, visto que deveria conclamar as forças nacionais (o exército e o povo) para evitar o retorno dos dois estados hegemônicos na Primeira República: “o federalismo hegemônico haveria de perecer, inviável sua inversão sob o domínio do extremo sul” (FAORO, 2000, p. 313). O perfil do Estado continuaria liberal, mas não com feições oligárquicas como as da Primeira República:

Liberal, sim, mas de teor tutelador, de caráter positivista e não rousseauiano, com a soberania popular como pressão a ser atendida pelo governo, guardando este a liberdade de selecionar as reivindicações. Os problemas sociais deveriam ser incorporados ao mecanismo estatal, para pacificá-los, domando-os entre os extremismos, com a reforma do aparelhamento, não só constitucional, mas político-social (FAORO, 2000, p. 320).

A força do federalismo oligárquico e hierárquico era tamanha que o arranjo conciliador de Vargas não surtiu os efeitos esperados nos primeiros momentos, e os conflitos tornaram-se inevitáveis. A Revolução Constitucionalista de 1932 foi a expressão maior desses conflitos. Quando Getúlio Vargas assumiu o poder, não respeitou a autonomia de São Paulo, nomeando um Interventor que não era paulista, o que desagradou profundamente as elites e as camadas médias daquele estado, sobretudo o Partido Republicano Paulista (PRP), que não se conformavam com o fato de São Paulo estar sendo comandado por um estrangeiro. O clamor contra o Governo Federal cresceu, e Getúlio Vargas nomeou um paulista, mas essa medida não foi capaz de conter os ânimos. Em 9 de julho de 1932, estourou em São Paulo a revolução contra o Governo Federal, que contava com o apoio, já negociado previamente, dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Mato Grosso, onde o descontentamento com as medidas centralizadoras do governo central também tomava impulso. Mas esse apoio não veio porque as elites do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais não estavam dispostas a enfrentar um governo que haviam ajudado a estabelecer. O único apoio, e bastante tímido, foi o do estado de Mato Grosso, e o estado de São Paulo ficou sozinho.

A luta pela constitucionalização do país, os temas da autonomia e da superioridade de São Paulo diante dos demais Estados eletrizaram boa parte da população paulista. Uma imagem muito eficaz, na época, associava São Paulo a uma locomotiva que puxava vinte vagões vazios – os vinte demais estados da federação (FAUSTO, 1996, p. 346).

Foi o último embate em torno da federação erigida em 1891. A Revolução Constitucionalista abrigou tanto os que pretendiam restabelecer as formas oligárquicas de poder, quanto os que almejavam a democratização liberal do País. Depois desse episódio, os conflitos federativos, apesar de nunca terem deixado de existir, não ocuparam lugar importante no rol das grandes questões nacionais. A federação ficaria relegada a um plano secundário, como se existisse um consenso em torno da sua pertinência, e nunca entrou nos itens de negociação dos pactos sociais nos momentos de ruptura jurídico-constitucionais, entrando em seu lugar o tema do municipalismo como nova expressão das demandas por autonomia local.

Até porque, como explica Lopreato (2002), não houve, inicialmente, alteração substantiva em relação à Carta de 1891, no que se refere às relações intergovernamentais. Assim, a centralização de 1930 “[...] revelou-se muito mais a

expansão das esferas de atividades do poder central e de sua capacidade de formular políticas de caráter nacional do que uma perda fundamental de poderes estaduais” (LOPREATO, 2002, p. 22).

A Revolução de 1930 não representou uma ruptura total com o pacto oligárquico anterior, pois não foram desconsideradas as alianças regionais como um elemento central do Estado brasileiro. A proposta dos interventores do Governo Provisório visava ao fortalecimento do Governo Central e ao enfraquecimento das velhas oligarquias. Mas os interventores acabaram amoldando-se aos grupos regionais dominantes, o que sugere a reconstituição do pacto oligárquico em novas bases, articulado ao processo de centralização e de fortalecimento do poder da União. A Revolução Constitucionalista contribuiu para evidenciar que seria impossível desconsiderar o regionalismo das forças políticas estaduais, e a Constituição de 1934 refletiu esse fato.

Dessa forma, o movimento de 1930 e seus desdobramentos, incluindo a Revolução Constitucionalista de 1932, foram institucionalizados na Carta de 1934, que expressou a tendência de intervencionismo estatal sem desconsiderar o poder das elites locais. Os debates em torno da questão federativa não deixaram de existir na Constituinte de 1933, revelando-se mediante a questão da distribuição de rendas. Segundo Bonavides e Paes de Andrade (1991), as tentativas de introduzir mudanças em relação ao sistema tributário brasileiro definido pela Carta de 1891 foram tímidas, talvez pela ênfase que os constituintes deram à questão nacional e à necessidade de intervenção estatal. De toda forma, a Constituição de 1934 procurou definir melhor a estrutura tributária do País, com uma definição mais nítida sobre as competências das três esferas de governo, uniformizando e racionalizando impostos e taxas (LOPREATO, 2002).

O texto constitucional promulgado em 1934 tinha um perfil eminentemente social, seguindo uma tendência mundial do pós-guerra. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações de ordem econômica e social foram introduzidas no texto. No que diz respeito à questão federativa, mantinha-se a federação, porém, com a redução da competência dos estados, inclusive sobre a organização municipal, cuja autonomia adquiriu nível de importância equivalente à da União e à dos estados, explícita e claramente definida no Artigo 13.

Definiu-se também a eletividade dos prefeitos e dos vereadores (podendo os primeiros ser eleitos pelos segundos), foram decretados determinados tributos, com destinação de suas rendas, e organizaram-se os serviços públicos locais. A Constituição inaugurou o sistema de partilha, pelo qual os estados entregariam aos municípios a metade do imposto arrecadado de indústrias e profissões e o produto do imposto de renda sobre a cédula rural. Dessa forma, introduziu novas franquias às municipalidades, assinalando uma tendência de ampliação do seu papel, ao garantir alguma autonomia, tornando-as menos vulneráveis ao jogo político-eleitoral dos estados e das oligarquias regionais.

O Estado Novo, instaurado em 1937, representou a culminância desse processo de progressiva centralização autoritária, com a conseqüente perda de sentido da idéia de federação descentralizada erigida em 1891. Com efeito, a Carta de 1937 estilhou o princípio da federação, apesar de formalmente declarar, em seu Art. 3<sup>o</sup>, que o País era um Estado federal. Isso porque o Art. 176 permitia ao presidente confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos e, caso não confirmasse, decretar intervenção, o que foi a prática corrente durante todo o período. Todavia, mesmo esse caráter de centralização autoritária não alterou substancialmente o pacto oligárquico, visto que, mesmo sob as interventorias, as elites políticas estaduais continuaram fortes no cenário local, e muitos interventores tiveram que selar pactos e alianças para garantir um mínimo de estabilidade política e econômica.

A Constituição de 1937, em suas disposições transitórias finais, além de conceder poderes ao presidente de decretar intervenção nos estados (Art. 176, parágrafo único), previu também poderes presidenciais para afastar funcionários públicos, civis e militares (Art.177), e para expedir decretos-leis (Art.180), bem como dissolver a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais (Art. 178). Foi, assim, declarado o estado de emergência em todo o território nacional (Art.186), que deveria ser mantido até a realização de um plebiscito nacional, previsto no Art. 187, ao qual seria submetida, para aprovação, a Constituição do Estado Novo. Somente após a realização desse

plebiscito (que nunca ocorreu) é que haveria eleições para o Parlamento Nacional e novas constituições estaduais seriam outorgadas.

Como esse plebiscito nunca ocorreu, Bonavides e Paes de Andrade (1991) destacam que esta Carta não teve aplicação do ponto de vista jurídico. A legitimidade do Estado Novo, portanto, partia de um pressuposto autoritário, com a utilização dos mecanismos de expedição de decretos-leis e não da existência de legislativos previstos.

Quanto aos municípios, houve perda da autonomia conquistada em 1934, uma vez que dos interventores federais nos estados era a prerrogativa de escolher os prefeitos. Contudo, foi mantida a arrecadação municipal sobre indústrias e profissões, o que permitia alguma independência. Esta, porém, era bem reduzida, na medida em que se generalizou nos estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais, cuja finalidade era controlar os governos locais sob o manto do exercício de funções de assistência técnica. De uma maneira geral, a Carta de 1937 não alterou substancialmente a estrutura tributária inaugurada em 1934.

Somente em 1945, com os clamores pela redemocratização, é que os rumos centralizadores da política nacional foram alterados. Contudo, a ênfase não mais foi dada ao debate sobre a federação, como havia acontecido nos primeiros anos da República, quando o tema integrava a pauta dos debates entre liberais, democratas e autoritários. Quanto à federação, não mais embates ou conflitos. Esses situaram-se numa perspectiva de descentralização, cujo emblema foi uma espécie de federalismo tridimensional, com a articulação de um forte movimento municipalista já iniciado em 1934. Tratava-se, assim, de uma perspectiva de alargamento da idéia de federação.

## 2.6 RECONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS E MUNICIPALISMO: A CONFIGURAÇÃO DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL

Os debates da Assembléia Nacional Constituinte de 1946 foram assinalados pela conjuntura de polarização da Guerra Fria, de uma escalada grevista que contrariava as orientações de sindicatos e do (Partido Comunista Brasileiro) PCB, e, sobretudo,

pela enorme hipertrofia do Executivo quanto ao recurso aos decretos-leis, o que lhe possibilitou “[...] escrever a Constituição antes da Constituinte” (OLIVEIRA, 1990, p.163). Além disso, outras questões polarizaram os debates, como o ajuste de contas com o Estado Novo, o envolvimento de grupos nacionais com os países do Eixo e a política regional.

A Constituição de 1946 estabeleceu as liberdades civis e políticas, com algumas limitações, como a que impedia o registro e o funcionamento de partidos que contrariassem o regime democrático (o que foi o mote para a extinção do PCB, em 1947), e manteve muitas garantias sociais preconizadas na Carta de 1934.

Foi justamente com os argumentos de existência de distribuição de recursos e de competências na Carta de 1946 que uma publicação jurídica do ano de 1959, sobre a relação entre o município e a federação, defendeu, já naquela época, a natureza de ente federado da esfera municipal:

Na verdade, o dizer-se que o município está para o Estado-membro como este para a União ou a negativa dessa afirmação, nem afirmação nem a negativa estarão rigorosamente certas. Quando considerado autônomo, é certo que o município se volta para o Estado-membro nas mesmas condições que este para com a União. Mas o Estado-membro tem participação na formação da vontade da União; o município não tem poder de participação em relação àquele. Pelo Direito Constitucional brasileiro o município tem a mesma natureza do Estado-membro pela lei de autonomia (RIBEIRO, 1959, p. 55).

Para Ribeiro (1959), a Constituição de 1946 apresentava uma peculiaridade em relação à de 1891: nesta, eram os estados que estabeleciam o conceito de autonomia, restringindo o campo de atuação municipal. Para o autor, o Art. 23, que estabelecia que os estados não interviriam nos municípios senão para lhes regular as finanças e o Art. 28 que definia a autonomia dos municípios pela eleição de prefeitos e vereadores, pela administração própria, incluindo decretação e arrecadação de tributos e organização dos serviços públicos, proibiam a tutela. Assim, por existirem dispositivos de repartição de rendas e competências, os municípios já integrariam a federação, pois a competência municipal não seria dádiva dos Estados, mas estaria inscrita no Texto Constitucional, não sendo mais os prefeitos e as Câmaras autoridades descentralizadas.

Com efeito, o autor parece ter razão ao perceber as mudanças em favor da organização municipal da Carta de 1934 para a Carta de 1946, visto que, se a primeira garantia alguma autonomia municipal nos termos da repartição de rendas e competências e na eletividade das funções públicas, também havia a prerrogativa dos estados na criação de órgãos de assistência técnica e de fiscalização das finanças dos municípios (Art. 13). O maior grau de autonomia municipal da Carta de 1946 pode ser explicado, em parte, pela fundação, em 15 de março, da Associação Brasileira de Municípios (ABM), com a finalidade de lutar na constituinte por melhores condições de vida local, tendo conseguido a cota de 10% do imposto de renda graças, segundo Xavier (1948), à atuação parlamentar de constituintes como Horácio Lafer, Novelli Júnior, Milton Campos, Aliomar Baleeiro, Adroaldo Mesquita da Costa, Welington Brandão, Alde Sampaio, Fernandes Távora, Costa Porto, Pedro Vergara, Gofredo Telles, Paulo Sarazate, Mário Gomes de Barros e Jales Machado os quais, em expressivos discursos e pareceres, se engajaram na campanha municipalista.

O fundador dessa campanha municipalista foi Rafael Xavier,<sup>44</sup> que, desde a década de 1930, debatia pelo País a necessidade de uma reforma tributária que levasse em conta uma discriminação de rendas favorável aos municípios, principalmente os do interior que segundo a sua avaliação, contribuía com a arrecadação que ia parar nos cofres da União e dos estados, gerando a opulência das capitais e a miséria absoluta dos municípios do interior, que concentravam 60% da população brasileira na época.

---

<sup>44</sup> Antes da campanha de Rafael Xavier, não havia um movimento orgânico em prol das franquias municipais, mas somente vozes isoladas, como a do jurista, escritor e historiador João de Azevedo Carneiro Maia, considerado por alguns como "O Pai do Municipalismo Brasileiro", em virtude de uma monografia, que escreveu em 1878 e que foi publicada em 1883, intitulada "O Município: estudos sobre administração local". Nessa monografia, o autor abordava a história das 'comunas' na Europa e propunha um sistema de organização municipal para que se repensassem as nossas antigas estruturas coloniais. A monografia foi reeditada por seu neto, Mario Maia Coutinho, em 1962, sendo prefaciada por Corifeu de Azevedo Marques. Não nos detivemos nessa monografia, primeiro, porque não foi expressiva na época, nem posteriormente, talvez pelo elevado nível de erudição ao descrever a história comunal de vários países como sinônimo de progresso e liberdade; segundo, porque constitui a monografia um tratado sobre várias comunas existentes, tentando delas extrair princípios muito difusos de organização municipal para o Brasil. Prova da inexpressividade da obra é que um parente seu precisou publicar novamente o estudo (COUTINHO, 1962), provavelmente para contestar a aprovação do projeto de lei do Deputado Federal Medeiros Netto, do ano de 1951, propondo considerar Tavares Bastos "Patrono" dos municípios brasileiros, aprovação essa que foi, inclusive, aplaudida e apoiada pelo próprio Rafael Xavier, na época presidente da ABM.

O curioso é que o fundador da campanha municipalista e da futura ABM se declarava tributário do pensamento de Alberto Torres, que, como veremos, nunca teve a preocupação de enfatizar, em sua defesa da organização nacional, o protagonismo do município, tendo, ao contrário, destacado que os males nacionais estavam diretamente relacionados com a excessiva e descontextualizada descentralização federativa da Constituição de 1891. Talvez Rafael Xavier, equivocadamente, tenha se alimentado exatamente da crítica ao perfil estadualista do federalismo brasileiro de Alberto Torres, ou seja, a crítica de Alberto Torres à estrutura federal teria despertado em Rafael Xavier, a análise das deformações dos municípios brasileiros.

Evocava, como Alberto Torres, a incompatibilidade entre as instituições e as condições históricas do Brasil, mas não para justificar um retorno à centralização administrativa tal qual propugnada por Torres, mas, sim, para defender a descentralização de perfil municipalista como um respeito às origens ligadas aos nossos primeiros núcleos coloniais, numa inversão histórica e conceitual digna de nota, visto que, na história municipal do período colonial, as vilas constituíram, paradoxalmente, um mecanismo de centralização monárquica para melhoria da arrecadação fiscal, não tendo jamais o perfil de autonomia das comunas européias.

A filiação de Rafael Xavier ao pensamento de Alberto Torres traduz-se de uma maneira tão forte que várias das conferências que realizou foram na condição de membro da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres. Essa sociedade liderou movimentos pela organização de um sistema político racional para o País sob a bandeira do municipalismo.

Numa publicação de sua autoria, intitulada “Pela revitalização do município brasileiro”, editada pelo IBGE em 1948, quando exercia nesse órgão a função de secretário-geral, Rafael Xavier situa a restauração do município brasileiro como ponto de partida para a “salvação” nacional, atribuindo à injusta distribuição das rendas, que fazia com que 85% da arrecadação fosse concentrada nos cofres da União e dos estados, as causas das mazelas brasileiras.

Cada vez que me dedico à análise e à interpretação dos fenômenos da vida nacional, maior é minha certeza de que uma das origens fundamentais do nosso enfraquecimento econômico, de nossa desordem política, de

nosso alarmante analfabetismo, da morbidade de nossas populações, da falta de solução para os nossos problemas vitais é o esgotamento progressivo e sistemático do Município brasileiro no decorrer do período republicano. Invertemos não só o sistema político que procuramos adaptar às nossas instituições, como anulamos, na prática, a beleza de seu idealismo e a forma construtiva e sábia que prevaleceu nos demais países onde foi adotado. Pensáramos que o simples formalismo jurídico, assegurando enfaticamente a autonomia municipal, fosse o suficiente para que se tornassem efetivos todos os aspectos da vida que a autonomia exige. Os limites de recursos a perceber e mais a pena de pagar bem caro pelo direito de percebê-los tornaram um mito a liberdade de autodeterminação dos municípios e reduziram o município brasileiro a um estado de penúria que o incapacita para promover os mais elementares serviços públicos e muito mais para realizar, com seus próprios meios, obra de fixação, amparo e defesa de sua gente e de sua riqueza. [...]. Assumiram a União e Estados, por uma **inversão do sistema federativo**, o controle e a execução de todos os encargos que, por definição e natureza, deveriam ser função dos governos locais (XAVIER, 1948, p. 42, grifos nossos).

Aqui, mais uma vez, observamos que a denúncia de inversão do federalismo em favor da União e dos estados também não encontra correspondente nem na história, nem nos conceitos. De qualquer forma, indica que a defesa do municipalismo se originou de vários equívocos conceituais e históricos e que, mesmo assim, a discussão sobre o federalismo no Brasil foi sobrepujada pela campanha municipalista, que cresceu e ganhou fôlego na Constituinte de 1946, acolhendo boa parte das reivindicações da ABM em matéria de discriminação de rendas e de competências.

Tão intensa foi a organização dessa campanha municipalista, com a conseqüente fundação da ABM, que congressos periódicos em nível nacional foram realizados com o apoio e a anuência do Governo Federal, o primeiro deles, em 1950, na cidade de Petrópolis. No ano de 1957, foi realizado o IV Congresso Nacional dos Municípios, que resultou numa publicação intitulada “O clamor dos municípios”, constituindo os anais do evento, aliás, os primeiros dos eventos congêneres realizados anteriormente. Na introdução desse documento foram apresentadas as denúncias do movimento municipalista brasileiro, nas palavras do Presidente de honra da ABM, Osório Nunes: a) capitais estruturadas e municípios do interior “[...] esfarrapados, como filhos esquecidos, como se fossem os menores abandonados da pátria” (NUNES, 1957, p.11); b) pequena conquista da cota de 10% do imposto de renda, garantida pelo texto de 1946, mas constantemente negada aos municípios, sob a alegação de incapacidade técnica para aplicá-la; c) criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para amenizar esses

problemas, porém com insuficiente capacidade para prestar assistência técnica às prefeituras, por causa do grande número e da diversidade de problemas a resolver; d) oposição de alguns juristas à idéia de se constituir a ABM como um liga ou federação de municípios, sob o argumento de que não poderia haver, no regime brasileiro, tal federação, já que os municípios constituiriam divisões administrativas dos Estados-membros. E, no final dessa introdução, as palavras de ordem do movimento naquela época:

Não queremos a constituição como aí está e que não responde às necessidades do interior. Não admitimos a atual discriminação de rendas, que é uma discriminação contra os interesses do povo e dos municípios no Brasil. Não queremos continuar a ser tratados como colônia interna das metrópoles brasileiras. Não queremos continuar como escravos da gleba, trabalhando para a prosperidade e o bem-estar dos metropolitanos, sem esperança de melhores dias. Não queremos continuar sem água, sem esgotos, sem escolas, sem energia. Não queremos ser espoliados pelas leis de comércio exterior. Não queremos que se esvaiam para sempre os nossos recursos naturais. Não queremos que nossos filhos cresçam analfabetos e não lhes possamos dar sequer o ensino primário. Não queremos continuar entregues aos azares da sorte, nem continuar tratados como menores abandonados da pátria. Assim falaram os representantes dos Municípios no IV Congresso (NUNES, 1957, p. 17).

O evento destacou a preocupação financeira dos prefeitos diante da escassez de recursos e das crescentes demandas locais, os quais por isso reivindicavam uma nova discriminação de rendas, mediante uma reforma constitucional. Apontando as dificuldades relativas ao atraso da administração pública municipal no País, os anais do evento ressaltavam que a modificação no sistema de impostos seria a única alternativa para a precariedade dos municípios brasileiros. Mas, se essa definição foi necessária, sozinha ela não foi suficiente, sendo imprescindível a redefinição das atribuições de todas as esferas administrativas para eliminar a multiplicação de órgãos que realizavam tarefas idênticas, com desperdício de recursos e desvantagens para a população, que tinha quase sempre um serviço público de baixa qualidade:

A complexidade crescente dos serviços públicos, em correspondência com as exigências cada vez mais largas e intensas das populações, determinou uma noção mais flexível do sistema federativo, graças à qual o que se impõe é uma interpenetração ativa das administrações das três ordens do governo, num regime de cooperação e complementação racional e eficiente [...] Sobreleva assim a necessidade de se conferir entre nós uma nova e orgânica direção nas relações entre as três ordens administrativas, visando a estabelecer-se um regime de ação conjunta em benefício da coletividade nacional como um todo (NUNES, 1957, p. 21-22).

Nessas reivindicações, ficava clara a idéia da implantação de um regime de colaboração entre as três esferas de administração na organização e execução dos serviços públicos, e de uma alteração no regime federativo do País, com nova atribuição de rendas e competências que incluíam as demandas do movimento municipalista por maior autonomia, com condições técnicas e financeiras. No seu discurso de abertura do evento, o presidente Juscelino Kubitschek apoiou essa coordenação de esforços para o que ele definia como “um municipalismo de estilo novo”, e ressaltou que seu governo valorizava o interior brasileiro; a construção de Brasília era uma expressão dessa valorização.

Em que consistia a proposta de nova distribuição de rendas da ABM ? Entrega de 10% do produto da arrecadação do imposto de consumo; elevação da cota do imposto de renda de 10% para 15% extensiva às capitais; transferência do imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “intervivos” e do imposto territorial rural; elevação de 40% da cota relativa ao excesso de arrecadação estadual de tributos sobre a renda exclusivamente local dos municípios; entrega de 10% da renda bruta que os órgãos de previdência social arrecadassem em cada município para aplicação na assistência social local.

Na justificativa dessa proposta de emenda à Constituição Federal, a ABM afirmava que, desde 1934, a Carta Federal passara a afirmar de tal modo a autonomia municipal que vários publicistas do Direito Constitucional<sup>45</sup> identificavam, no regime federativo brasileiro, a esfera municipal como uma verdadeira subdivisão de soberania em grau equivalente à dos estados-membros. Defendendo uma melhor partilha de rendas e de competências entre as três esferas de administração, com a destinação, em longo prazo, de 40% das rendas públicas arrecadadas no País para os municípios, o documento posicionava-se claramente por uma descentralização financeira e de serviços com bases municipais:

---

<sup>45</sup> Com efeito, um dos mais ilustres publicistas do Direito Constitucional, Pontes de Miranda, assim se referiu à posição do município na Carta de 1946: “A Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade à intensa política municipalista [...] Os municípios não podem ser privados, ainda pela Constituição estadual, da competência para organizar os seus serviços, pois seria reduzir a autonomia municipal a simples autonomia administrativa, executiva, só lhes deixar o cumprimento de normas que a Constituição Estadual ou as leis estaduais lhes ditarem” E o autor então conclui que : “O município é entidade intra-estatal rígida como o Estado-membro” (COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1946, v.1, p. 486).

É inquestionável que a melhor política a seguir, em nosso regime federativo, vigente num país de tão vasta extensão territorial, é o da descentralização racional de encargos e recursos financeiros: é essa política que convém, a que melhor poderá beneficiar as populações do interior, as demais comunidades rurais, a massa mais considerável da população nacional, pois como se sabe cerca de 70% dos habitantes do país vivem e trabalham no interior. O objetivo fundamental da política administrativa deve ser precisamente o de preparar as condições para que se opere, no decurso de um tempo razoável, semelhante descentralização financeira e de serviços, canalizando-se para os Municípios os elementos imprescindíveis com que possam satisfazer as necessidades básicas das populações locais e estimular o progresso em geral. Esse é o processo mais racional, de outro lado, para assegurar-se o funcionamento equilibrado do regime federativo brasileiro (NUNES, 1957, p. 105).

Evocando o princípio da autonomia municipal previsto na Carta de 1946, o documento fazia questão de destacar a distinção entre o conceito de descentralização, inserido num âmbito meramente administrativo, e o conceito de autonomia, com um sentido político, com um sentido de governo, o que incluiria o município como o primeiro elo na cadeia federativa:

O Município, por isso, sugere um governo e não apenas administração com certo poder executivo, legislativo, e, algumas vezes, em certos países, judiciário. Um governo regulado dentro de um sistema de competências definidas. Município sem autonomia, compreendida esta como poder de autogoverno, não seria Município, mas sim uma entidade dotada de capacidade apenas de auto-administração, isto é, mera autarquia territorial (NUNES, 1957, p. 122).

O movimento municipalista da década de 1940 obteve vitórias nas décadas seguintes até, pelo menos, o golpe militar, pois, em 1961, a Emenda Constitucional nº 5, de 22 de novembro, instituiu nova discriminação de rendas em favor dos municípios brasileiros, atendendo a boa parte das reivindicações dos congressos brasileiros. Dessa maneira, a União deveria entregar 10% dos impostos sobre o consumo de mercadorias e 15% do total arrecadado sobre os impostos de renda e proventos de qualquer natureza, aos municípios. A metade desses recursos entregues aos municípios deveria ser aplicada em programas, serviços e obras rurais. Além disso, a capacidade de arrecadação dos municípios foi ampliada com a inclusão em suas receitas dos impostos sobre a propriedade territorial e urbana, sobre a transmissão de propriedade imobiliária intervivos e sua incorporação ao capital de sociedades.

## 2.7 O REGIME MILITAR: RECUO DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL

A vitória do movimento municipalista teve curta duração, visto que, em 6 de dezembro de 1965, portanto, após o golpe militar, a Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 18 concentrou na União a competência tributária dos principais impostos, e criou os fundos de participação dos estados e dos municípios, com 20% dos impostos sobre a renda e sobre os produtos industrializados. A partir de então, a tônica do sistema tributário brasileiro passou a ser uma crescente centralização de recursos no Governo Federal e a prática de repasse de recursos aos estados e municípios, mediante condicionalidades prescritas em convênios.

A Constituição de 1967, apesar de declarar, em seu Art 1<sup>o</sup>, que o Brasil era uma República Federativa, ampliou sobremaneira as possibilidades de intervenção da União nos estados e municípios, principalmente levando em conta dispositivos de interpretação muito larga, como o “para manter a integridade nacional”, no caso de intervenção nas esferas estaduais (Art. 10, inc. I), ou o dispositivo que previa a nomeação pelo Governador, com a prévia aprovação do Presidente da República, dos prefeitos de municípios considerados de “interesse da segurança nacional” (Art. 16, inc. II, parágrafo 1<sup>o</sup>).

Essa Carta foi efêmera e a Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 1, de 17 de outubro de 1969, fortaleceu o papel do Executivo e representou uma tendência ainda maior de restrição ao federalismo. Além da permanência da possibilidade de intervenção nos municípios considerados “de segurança nacional”, foram definidos critérios rígidos para a aplicação de recursos transferidos aos estados e aos municípios e foram ampliadas as possibilidades de intervenção nos estados, nos casos em que esses adotassem medidas ou executassem planos econômicos ou financeiros que contrariassem as diretrizes estabelecidas em lei federal. As competências tributárias de estados e municípios foram reduzidas, e o princípio da segurança nacional resultou, entre outras coisas, na utilização abusiva dos decretos-leis.

Segundo Lopreato (2002), as mudanças no formato tributário e nas relações intergovernamentais só ocorreram a partir da implantação do regime militar, em geral, e do Ato Institucional n<sup>o</sup> 5 (AI-5), especificamente, pois antes desse período a estrutura do pacto federativo brasileiro permitia que ao mesmo tempo fosse

garantida certa margem de autonomia aos estados e fosse preservada a força do poder central.<sup>46</sup> “Os Estados perderam autonomia no manejo dos instrumentos tributários e fiscais e tornaram-se dependentes de decisões da órbita federal para definir o valor e o ritmo dos investimentos” (LOPREATO, 2002, p. 11). O autor não tece considerações sobre a participação do município no bolo tributário, talvez por ter-se concentrado na análise do pacto federativo, da estrutura tributária e das relações intergovernamentais entre estados e União, como formalmente constava no pacto federativo brasileiro de perfil dual. Daí, provavelmente, não se ter dado conta da grande mudança ocorrida na década de 1940, quanto à configuração de uma federação de perfil tridimensional, a partir da inserção do município como integrante desse pacto, dessa estrutura e das relações intergovernamentais. De qualquer forma, a análise que o autor faz sobre as mudanças e o excessivo controle do poder central a partir de 1964, interessam para se compreender a retomada vigorosa da federação tridimensional na década de 1980, por ocasião de um novo processo constituinte.

Para conter o processo inflacionário, a política econômica do governo militar enfatizou o controle do déficit público. Paralelamente, em termos políticos, a estratégia foi de esvaziamento do legislativo (Congresso Nacional), que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1946, tinha uma ampla margem de manobra no orçamento geral da União, com instrumentos de barganha política que asseguravam recursos para as regiões mais pobres do País (LOPREATO, 2002).

Essa política econômica e essa estratégia política ganharam contornos mais nítidos a partir de 1967, quando o regime militar conseguiu criar condições de centralizar a receita tributária e aumentar o seu poder decisório em matéria fiscal e financeira, mediante, por exemplo, a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, como instituições com amplos poderes para deliberar sobre a economia nacional (LOPREATO, 2002).

---

<sup>46</sup> Sobre o formato tributário do período anterior a 1964, Lopreato (2002, p. 19) explica: “[...] de um lado o poder financeiro dos Estados era fortalecido pelo domínio do imposto de exportação, pela capacidade de conseguir empréstimos, pela autonomia tributária e fiscal, o que dava às oligarquias regionais mais dinâmicas condições de resolver os problemas emergentes dentro do próprio complexo; de outro lado, colocavam-se as unidades com base tributária frágil, mas assegurava-se a presença da União, que, sustentando o pacto oligárquico por meio de seu orçamento e reproduzindo globalmente o sistema, legitimava a sua ação”.

Essas medidas, junto com a Reforma Tributária de 1966, de caráter marcadamente centralizador, complementadas pela edição do AI-5, elevaram sobremaneira a arrecadação da União, reduzindo as prerrogativas fiscais dos demais entes federados.<sup>47</sup>

Os municípios sofreram grande retrocesso em matéria fiscal e tributária, pois ficaram limitados à arrecadação de dois impostos (IPTU e ISS), dispondo de uma margem de manobra orçamentária muito restrita.

Contudo, a estratégia centralizadora precisou ser amenizada, em virtude da falta de flexibilidade orçamentária de estados e municípios. Dessa forma, foi configurado um mecanismo de transferência com o objetivo de atender às unidades subnacionais com menor afluxo de renda, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Com isso, os estados menos desenvolvidos passaram a receber recursos maiores que a suas receitas próprias.

Essa foi, portanto, a estratégia de manter um alto nível de descentralização administrativa com um alto nível de centralização política. O FPE e o FPM, além de significarem uma distribuição de recursos muito tímida da União, condicionavam o repasse de recursos à adequação aos programas do Governo Federal, implicando extrema rigidez orçamentária para estados e municípios, principalmente do Norte e Nordeste do País.

Esse quadro econômico fez com que os estados estreitassem ainda mais a sua articulação com a União, bem como avançassem no processo de endividamento, particularmente a partir da segunda metade dos anos 1970. Dessa forma, os recursos estaduais perderam a participação relativa na determinação do comportamento das despesas estaduais, e outras fontes de financiamento foram sendo utilizadas, como as verbas advindas de negociações com a União e suas agências de crédito, de empréstimos externos e de endividamento interno com o sistema bancário privado e com os bancos públicos dos próprios estados (LOPREATO, 2002, p. 69).

---

<sup>47</sup> “À União coube o maior número de impostos, bem como a possibilidade de criar outros, e o direito de manipular livremente as alíquotas e os campos de incidência dos impostos de sua competência. A União deteve, ainda, poder de determinar as alíquotas do ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem, praticamente, a anuência dos envolvidos” (LOPREATO, 2002, p. 52).

Essas possibilidades de financiamento e de crédito esconderam a gravidade da situação fiscal dos estados, mas, no início dos anos 1980, com a segunda crise do petróleo, a incapacidade do Governo Federal de dar continuidade ao fluxo de recursos para os estados fez disparar graves conflitos nas relações intergovernamentais em torno da definição de novos parâmetros para o acesso aos novos empréstimos, para a rolagem das dívidas, para a repartição da receita tributária e para a definição de uma política tributária autônoma em relação à União (LOPREATO, 2002).

Ao mesmo tempo, o contexto de crise econômica dificultou a captação de recursos externos, e os organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), elegeram a questão do déficit público como prioridade de seus programas econômicos, o que restringia ainda mais a estratégia do endividamento como forma de ampliar os gastos do setor público. Isso fez com que o Governo Federal, premido pela necessidade de cumprimento das metas de austeridade nos gastos públicos, alterasse o padrão de relação com estados e municípios, ou seja, o padrão das relações intergovernamentais, o que não foi alterado nem mesmo no período inicial da “Nova República” que trazia grandes expectativas de mudanças não só políticas como econômicas (LOPREATO, 2002).

## 2.8 NOVA REPÚBLICA, PROCESSO CONSTITUINTE E RETOMADA DA FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL

O governo de José Sarney, constituindo um governo civil após 21 anos de regime militar, significou o crescimento das demandas pela alteração do desenho tributário e colocou em pauta novamente a questão federativa. O processo constituinte traduziu essas demandas e evidenciou essa pauta: “os princípios que a nortearam foram dados pela disposição, de um lado, de promover a descentralização tributária e, de outro, de coibir a liberdade do Governo Federal de manipular as questões ligadas à área orçamentária e intervir na capacidade de arrecadação dos governos estaduais e municipais” (LOPREATO, 2002, p. 107).

Foi nesse cenário político e econômico que foi retomada uma federação de perfil tridimensional, com base nas demandas e na atuação de instituições municipalistas, como o IBAM, tributário da ABM na década de 1940. É desse Instituto a seguinte consideração sobre o texto aprovado em 1988:

Nas Constituições anteriores, o Município não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, embora fosse ponto pacífico para muitos doutrinadores que a Federação brasileira compreendia, também, os Municípios. A Constituição, promulgada no dia 5 de outubro de 1988, liquidou com esta questão, inserindo, expressamente, no seu art. 1º e também no art. 18, o Município como ente federativo. A competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O art. 23 relaciona as matérias de competência comum. O art. 24 enumera os casos de competência concorrente. O § 1º do art. 25 confere aos Estados competência residual ou remanescente.

Quanto ao Município, sua competência está expressa nos arts. 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência. O Município é, pois, autônomo, como, aliás, está expressamente dito no art. 18.

O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29: o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do Município, generalizando a forma adotada pelo Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira, salvo alguns curto-circuitos institucionais ao longo da história (IBAM, 2004).

A atuação do IBAM na configuração explícita de uma federação de perfil tridimensional na Constituição Federal de 1988 pode ser evidenciada nos relatórios do processo constituinte,<sup>48</sup> das comissões e das subcomissões.<sup>49</sup>

No relatório da Comissão do Estado / Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, cuja autoria coube ao Deputado Sigmaringa Seixas, ficam evidenciados aspectos importantes quanto à configuração do federalismo no futuro texto constitucional. O primeiro deles é a denúncia de que, na vigência da Constituição de

---

<sup>48</sup> A Assembléia Nacional Constituinte de 1987 organizou seus trabalhos de maneira distinta das que a antecederam, visto que estas designavam grandes comissões para formular um texto básico posteriormente discutido e aprovado pelo plenário. Em 1987, os constituintes organizaram-se em subcomissões, que preparavam anteprojetos discutidos e votados nas próprias subcomissões, depois discutidos e consolidados em comissões temáticas. O texto aprovado nas comissões era encaminhado para a Comissão de Sistematização e só depois era apreciado, emendado (se fosse o caso) e aprovado no plenário da Assembléia Nacional Constituinte: “O senador Fernando Henrique Cardoso foi designado relator do regimento interno. Publicado em março de 1987, o regimento determinava que não haveria apenas uma comissão para escrever a Constituição, mas, sim, 24 subcomissões, que mais tarde formariam oito comissões, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões seriam, então, submetidas ao plenário, com duas rodadas de votações nominais” (SOUZA, 2001).

<sup>49</sup> Comissão da organização do Estado; Comissão da família, da educação, cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação; Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão de municípios e regiões; e Subcomissão da educação, cultura e esportes.

1967, o modelo federativo se teria tornado altamente concentrador de poderes e competências na União, não consolidando a autonomia dos estados nem dos municípios, pelo excessivo centralismo fiscal. Para o relator, essa situação revelava um Estado unitário e não um “federalismo real”. O segundo aspecto importante do relatório é que o autor considerava a centralização federativa um processo muito longo na história política brasileira e propunha uma “descentralização federativa gradual” (BRASIL, 1987a, p. 2) mediante o mecanismo de competências comuns dos entes federativos. Contudo, e esse é o terceiro aspecto relevante, manifestava-se favorável à manutenção do desenho federativo dos textos constitucionais anteriores, mantendo a estrutura bidimensional do federalismo brasileiro, “[...] em face do critério adotado de considerar-se unidade federativa a que detém os poderes constituintes derivados (União) e decorrentes (Estados)” (BRASIL, 1987a, p. 3).

Já no relatório da Comissão do Estado / Subcomissão de Municípios e Regiões, de autoria do Deputado Aloysio Chaves, fica evidente a defesa de uma federação tridimensional e a influência decisiva do IBAM nessa defesa:

No que tange ao Município, não obstante existam algumas ponderações técnicas em contrário, preferiu-se incluí-lo como membro da federação, assumindo, assim, uma posição que, mesmo fugindo à concepção tradicional do federalismo dual, formado apenas pela União e pelos Estados, torna explícita na Constituição a realidade que já vinha implícita desde o Texto de 1934, e, ao lado disso, sem ferir nenhum princípio doutrinário, realiza uma aspiração política de todos os brasileiros.

Conforme bem salienta o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, na justificativa da proposta que apresentou em favor da elevação dos Municípios ao “status” de componente da nossa federação: “Para vários efeitos práticos, o Município brasileiro, desde a Constituição de 1934, com exceção do período do Estado Novo, é considerado como parte constitutiva do pacto federal. Agora é tempo de deixar isto claro no novo texto constitucional. Como se sabe, todas as federações existentes são “sui generis”, pois não há duas absolutamente iguais, embora todas guardem certos pontos em comum – muito poucos, aliás – como a indissolubilidade do pacto federal e a capacidade de os Estado-membros se darem sua própria constituição e se autogovernarem. Uma das originalidades das constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1967 é a divisão tripartida da competência nacional, que reserva parte dessa competência ao Município. Que se complete, pois, esse processo com a inclusão do Município entre as entidades integrantes da Federação, visto como não desapareceram os motivos que levaram os constituintes do passado a subtrair a autonomia municipal do capricho dos Estados-membros e da lei ordinária federal, dando-lhes proteção no texto constitucional”.

É certo que na grande maioria das Constituições dos demais países organizados sob a forma federal, - como, por exemplo, na Constituição Federal dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de fevereiro de 1817 (Art. 43); na Constituição Federal da Venezuela, de 23 de janeiro de 1961 (Art. 9.º); na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de

maio de 1949 (Art. 20); na Constituição Federal da Índia, de 26 de janeiro de 1950 (1.1) (2). (3); na Constituição Federal da Suíça, de 29 de maio de 1874 (Art. 2.º); na Constituição da República Federativa da Iugoslávia, de 21 de fevereiro de 1974 (Art. 1.º e 2.º); na Constituição Federal da Austrália, de 1 de janeiro de 1901 (Art. 106); e na Constituição Federal das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 7 de outubro de 1977 (Art. 70) – o Município, embora receba um tratamento constitucional, não figura na composição da estrutura federativa. Isso, porém, não importa e nem significa que o constituinte brasileiro deva repetir as fórmulas adotadas no estrangeiro, em especial diante de uma matéria para a qual a nossa história já escolheu uma solução (BRASIL, 1987b, p. 6).

Fora a evidente influência do IBAM, é curioso observar que o mesmo argumento utilizado para a manutenção do federalismo dual na subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, sob a relatoria do Deputado Sigmaringa Seixas, foi também utilizado pelo Deputado Aloysio Chaves, no relatório da Subcomissão de Municípios e Regiões, para a defesa do federalismo tridimensional: a nossa tradição jurídica e política. Outra questão curiosa é como foram absolutamente desprezados os aspectos relativos ao modelo federativo vigente em outros países e, sobretudo, a questão dos recursos e competências dos entes federados nessa perspectiva tridimensional, dada a trajetória de tutela e atrelamento dos municípios brasileiros ao governo central. Diante dessa realidade, apenas a evocação de uma suposta “originalidade” dos constituintes do passado, que teriam, de algum modo, preparado a fórmula constitucional da federação tridimensional, foi suficiente para a sua inscrição no novo texto.

Souza (2001), ao analisar o processo decisório na Assembléia Constituinte relativo às mudanças na federação, buscou entender as razões pelas quais um país, com uma agenda de problemas que requer políticas nacionais, decidiu descentralizar poder político e financeiro. A autora conclui que a decisão pela descentralização federativa de perfil municipalista foi marcada por premissas normativas em lugar de avaliações sobre suas conseqüências na correlação de forças dentro da federação:

No que se refere à essência do federalismo e da descentralização, cabe destacar alguns pontos. Primeiro, não havia dúvida sobre a decisão de restringir o poder do governo federal e do Executivo federal, o que foi feito pela via da descentralização tributária, mas poucos constituintes se debruçaram sobre suas conseqüências e desdobramentos. Segundo, o governo federal não reagiu a essas perdas, nem os constituintes avaliaram que reduzir recursos federais também implicava restringir sua capacidade de transferir recursos para suas bases eleitorais por intermédio do orçamento federal. Da parte do Executivo federal, distribuir benefícios financeiros para que os parlamentares os empreguem em suas bases eleitorais também é crucial para assegurar apoio à coalizão governista.

Essas tensões continuam na agenda política brasileira e re-emergem todos os anos nos momentos de elaboração e execução do orçamento federal (SOUZA, 2001, p. 548-549).

A posição pela descentralização de perfil municipalista não teve, contudo, acolhida na subcomissão “Da Educação, cultura e esportes”/Comissão “Da família, da educação, cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação”, cujo relator foi o Senador João Calmon. Na parte relativa à organização do ensino, o relatório da subcomissão destaca várias sugestões e emendas no sentido de tornar o município responsável pela oferta do ensino elementar e da educação infantil, mas enfatizava também que a Associação Nacional de Educação e o Conselho Federal de Educação, entre outras entidades, além do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, encaravam com muita cautela a municipalização do ensino, devendo ser assegurado, em primeiro lugar, efetivos recursos para que os mesmos pudessem ofertar essas etapas de escolarização com boas condições :

É nosso parecer que o princípio da descentralização seja acolhido, mas que não seja acompanhado da atribuição de funções a esferas de governo que ainda não tenham condições de cumpri-las tão bem ou melhor quanto tem sido cumpridas (BRASIL, 1987c, p. 13).

Além da autonomia municipal, com a definição explícita do município como ente federado, também está prevista no texto constitucional a organização de sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 211). Aos últimos entes federados caberia atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar. Essa definição de competências municipais quanto ao ensino fundamental foi inédita na trajetória constitucional brasileira e, alguns anos mais tarde, por ocasião da Reforma Constitucional, com a Emenda n.º 14, de 12 de setembro de 1996, revigorou não só os debates como a implantação de políticas de municipalização da etapa elementar de escolarização.

O próximo capítulo analisa a relação entre município e educação na história brasileira, buscando compreender do ponto de vista das instituições políticas como chegamos a esta formulação descentralizadora no texto constitucional de 1988.

### **3 MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS**

#### **3.1 A RELAÇÃO ENTRE MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO: ORIGENS**

Até a crise dos séculos IX e X, as cidades sobreviveram apenas como sedes episcopais, como centros religiosos. O bispo era quem exercia as funções de governo das cidades. A convergência entre município e educação, ou melhor, entre autonomia municipal e educação, pode ser situada na baixa Idade Média, com o surgimento dos burgos e o renascimento econômico, mediante o alargamento das atividades comerciais e manufatureiras. Esse alargamento pressupôs o desenvolvimento de instrumentos de crédito que tornavam indispensáveis a apropriação da leitura e da escrita pelos mercadores. Nesse sentido, o desenvolvimento do comércio foi fator propulsor para que fossem criadas escolas para os filhos dos habitantes dos burgos.

As escolas monásticas até então existentes não ofereciam os conhecimentos necessários para a vida comercial, e as cidades começaram a abrir, na segunda metade do século XII, pequenas escolas consideradas como ponto de partida para o ensino laico na Idade Média. O clero opôs-se com veemência a essas iniciativas e, no geral, conseguiu que as escolas urbanas fossem supervisionadas por seus representantes; contudo não tinha o poder de nomear professores para essas instituições, poder que era conferido à autoridade municipal (PIRENNE, 1982).

Isso não significa que antes da baixa Idade Média a educação fosse exercida livremente pelas famílias e que as cidades não tivessem papel relevante nesse aspecto. Como destaca Coulanges (1975), na Antiguidade:

A cidade havia sido fundada como uma religião e constituída como uma Igreja. Daí a sua força, daí também a sua onipotência e império absoluto que exercia sobre seus membros. Em sociedade estabelecida sobre tais princípios, a liberdade individual não podia existir. O cidadão estava em tudo, submetido à cidade, sem reserva alguma: pertencia-lhe inteiramente (COULANGES, 1975, p.182).

Nesse sentido, a Antiguidade não conhecia nem a liberdade de vida privada, nem a liberdade de educação. Tampouco conhecia a unidade nacional.<sup>50</sup> Em Roma, foram organizando-se, a partir do século II a.C., escolas que seguiam o modelo grego (formação gramatical e retórica). No Império, a escola foi alvo das medidas de vários imperadores:

Júlio César deu a cidadania romana aos mestres residentes em Roma; Augusto concedeu bolsas de estudo; Vespasiano estatizou algumas escolas e isentou alguns mestres do pagamento de impostos. Apesar das fases de contenção e de incúria – que existiram – as escolas romanas permaneceram longamente no centro da atenção dos imperadores até Adriano e Marco Aurélio, de modo a produzir aquele interesse pelas escolas que durou até que o próprio Império caísse na mais selvagem desordem (CAMBI, 1999, p.115).

Esse interesse pelas escolas, com algumas interrupções, perdurou até o fim do Império. Mas a escola romana, que seguia o modelo grego de formação gramatical e retórica, segundo Manacorda (2004), formava apenas a classe dirigente para as funções de domínio e comando, embora existissem escolas institucionalizadas destinadas aos grupos subalternos e organizadas para o aprendizado das diversas artes e ofícios.

É preciso destacar que a difusão das escolas no período do Império tinha relação com a difusão da cultura e das instituições romanas entre os vários povos conquistados, criando uma “unidade espiritual” no Império, uma espécie de “romanização” dos povos com diferentes etnias, crenças religiosas, costumes e línguas (CAMBI, 1999).

As invasões bárbaras trouxeram um empobrecimento para a educação e para a cultura em geral. As cidades foram esvaziadas e a ignorância dos invasores, junto com a ausência de práticas de escolas institucionalizadas, fizeram arrefecer o interesse pelos estudos clássicos. Apenas no Oriente e, no Ocidente, na Itália, onde permaneceu algum tipo de vida urbana nas cidades, havia escolas e um pouco de vida cultural (CAMBI, 1999). Mesmo assim, Manacorda (2004) destaca que, durante

---

<sup>50</sup> É importante frisar que a liberdade de educação foi freqüente e usual nos primeiros tempos da cidade de Roma, pois a autonomia da educação paterna era uma lei de Estado. Na Roma antiga não existiu nenhuma forma de educação pública (MANACORDA, 2004).

a Alta Idade Média, o nível cultural era muito baixo não só entre os bárbaros, mas também entre os homens da Igreja e os representantes do Império.

Se a conservação do município romano teve a destacada contribuição da Igreja, com a escola não foi diferente:

No dualismo Estado/Igreja, o poder imperial e os seus cuidados pelas escolas ficaram enfraquecidos, mas os aspectos administrativo-culturais do domínio ficaram em parte na mão dos romanos, organizados em sua Igreja. E é justamente por obra da Igreja, como parte de suas atividades específicas, que cultura e escola se reorganizam. Não é por acaso que muitos bispos foram antes funcionários romanos dos reis bárbaros. E considerando que a Igreja já tem uma dupla estrutura organizacional, isto é, vivendo ela em parte no meio do povo através dos bispados e das paróquias (clero secular) e em parte longe dele nos mosteiros (clero regular), é nessa dupla estrutura eclesial que devemos procurar os primeiros testemunhos do surgimento de novas iniciativas da educação cristã, ao lado das remanescentes ilhas livres de romanidade clássica (MANACORDA, 2004, p. 114).

Nesse processo de ação educativa a Igreja, primeiramente, teve a sua ligação ao poder de Estado, depois, gradualmente, foi substituindo esse poder, tomando para si o papel de reguladora formativa e administrativa. Foi justamente essa ligação com o Império que estimulou a Igreja Católica “[...] a adotar para si uma cultura de governo, religioso e civil, acolhendo os modelos da administração e do direito romano, sobre os quais vai organizando sua própria função” (CAMBI, 1999, p.127). Nessa organização, um aspecto interessante a destacar é que a educação realizada nas paróquias e destinada aos leigos significou uma reelaboração cultural, na medida em que abriu, entre os séculos VI e VIII, as escolas às classes subalternas, antes segregadas.

Se as paróquias e os cenóbios são uma nova escola, e se os presbiteri e os priores frates são os novos ludimagistri, seus discípulos, porém não são mais os grandes filhos dos grandes centuriões, como ironizara Horácio, mas as crianças de origem humilde e freqüentemente escravas de ultramar resgatadas pelos conventos (MANACORDA, 2004, p. 128).

No final do século VIII, consolidada a fusão entre romanos e bárbaros, houve um grande impulso cultural e também educacional com a dinastia carolíngia do reino franco. Para a corte de Carlos Magno afluíram grandes nomes da intelectualidade européia. Embora a instrução em geral continuasse nas mãos do clero, houve uma progressiva intervenção do poder estatal. Carlos Magno, por exemplo, ordenou que

os pais mandassem seus filhos a um convento ou a uma paróquia para aprender o Pater e o Credo, nem que fosse em seu próprio dialeto (MANACORDA, 2004). Assim, falar de educação tanto no mundo antigo quanto no mundo medieval era falar em religião. As cidades e a educação, de uma maneira geral, tiveram origens institucionalizadas em códigos religiosos que influenciavam “como governar” e o “como instruir”.

A Europa, de fato, nasceu cristã e foi nutrida para espírito cristão, de modo a colocá-la no centro de todas as suas manifestações, sobretudo no âmbito cultural. Caso exemplar é o da educação, que se desenvolve em estreita simbiose com a Igreja (CAMBI, 1999, p. 145 e 146).

No século IX, alguns progressos na direção de uma instrução desvinculada da religião ocorreram na Itália, onde a Igreja foi liberada, em 825, da função de instruir os leigos. Foi então instituída uma espécie de escola pública de Estado nas cidades mais importantes. Mesmo assim, a iniciativa foi conduzida pelos bispos em algumas dessas cidades.

Parece, portanto, que existem neste momento, embora fracamente difundidas, instituições educativas diferentes, não tanto pela inspiração quanto pela organização e pela autoridade de que diretamente emanam. A primeira é uma escola de Estado para os leigos, nas principais cidades; a segunda é uma escola eclesiástica que, a nível paroquial, era aberta também aos leigos, e a nível episcopal era reservada à formação dos clérigos; a terceira fica nos mosteiros, reservada geralmente aos oblatos, sem excluir absolutamente os leigos (MANACORDA, 2004, p. 134).

Mas essa distinção entre instituições educativas durou pouco, visto que a renascença carolíngia foi breve, e um novo período de desagregação social e política se deu. Mas a Igreja ainda permaneceu a principal fonte de instrução (MANACORDA, 2004). As escolas régias da Itália e da França desapareceram totalmente, enquanto as escolas da Igreja sobreviveram.

Após o ano 1000, na chamada “Baixa Idade Média”, com o revigoramento urbano e comercial, ocorreu também um revigoramento educacional e cultural, principalmente nos centros urbanos que se livraram do jugo dos senhores feudais e se organizaram em forma de comunas. As trocas comerciais, a revitalização da economia mercantil e a organização comunal constituíram o cenário para o surgimento de mestres livres (clérigos ou leigos) que ensinavam fora dos muros das cidades para evitar atritos

com a Igreja. Além dos mestres livres surgiram também as universidades e as corporações de ofício.

O desenvolvimento dos instrumentos de crédito supõe, necessariamente, que os mercadores saibam ler e escrever. A atividade comercial foi, sem dúvida alguma, a causa da criação das primeiras escolas para os filhos dos burgueses. A princípio, estes tinham freqüentado as escolas monásticas, onde aprendiam os rudimentos de latim necessários à correspondência comercial. Mas é fácil compreender que nem o espírito, nem a organização das referidas escolas permitiam-lhes dar suficiente atenção aos conhecimentos práticos exigidos pelos alunos que se preparavam para a vida comercial. Também as cidades abriram, na segunda metade do século XII, pequenas escolas que se pode considerar o ponto de partida do ensino leigo na Idade Média (PIRENNE, 1982, p. 125)

Os novos grupos mercantis das comunas (ou burgos) elaboraram uma visão de mundo mais laica, ao mesmo tempo em que a Igreja se viu abalada por movimentos heréticos de todo tipo. Esses fatores tiveram desdobramentos significativos para a educação: em primeiro lugar, passou a ser reivindicada uma educação urbana e comercial para um homem também urbano e comercial. Nessa sociedade de mercadores e artesãos, as corporações de ofício também tiveram papel destacado ao lado dos mestres livres: “Esta escola é livre nas grandes cidades e administrada pela comuna nas pequenas cidades, onde o número limitado de alunos não permitia viver com as cotas por eles pagas”. (MANACORDA, 2004, p.172-173).

Com as mudanças na ordem econômica e política, o modelo feudal, com um sistema econômico fechado, sustentado na agricultura e nas trocas, foi substituído por um modelo cujas bases foram a mercadoria e o dinheiro. As cidades deram concretude a esse modelo econômico e serviram de base para a constituição dos Estados Nacionais, na medida em que os soberanos passaram a identificar nelas o enfraquecimento do poder dos senhores feudais e uma reversão no processo de fragmentação territorial e política (CAMBI, 1999).

Ao lado desses fenômenos políticos e econômicos também ocorriam fenômenos de ordem cultural, ideológica e religiosa: o humanismo, que significou a valorização do homem sobre a religião e a volta da leitura dos clássicos latinos e gregos, e as exigências de um ascetismo religioso no cristianismo aproximando-o das classes

populares. Esses fenômenos colocaram na ordem do dia o problema: quais grupos sociais deveriam ser instruídos e de que maneira (MANACORDA, 2004).

De uma maneira geral, os movimentos heréticos promoviam a difusão da instrução para que seus seguidores interpretassem livremente as Sagradas Escrituras. Exemplo disso foi o inglês John Wycliffe (1320-1384) e, na Boêmia, Jan Hus (1374-1415). Nesse sentido, a defesa da disseminação da instrução à população, em que pese ao empenho de muitas ordens religiosas católicas, foi uma bandeira dos movimentos heréticos e reformadores.

Foi nesse cenário que a Reforma Protestante na Alemanha reaproximou e reafirmou a articulação entre cidades/comunas e educação, defendendo a supressão das estruturas eclesiásticas e a instituição de escolas comunais reformadas.”[...] talvez esteja o espírito mais genuíno da Reforma a sua capacidade de relacionar escola e cidade, instrução e governo, no sentido de autogoverno” (MANACORDA, 2004, p. 199). De fato, foi com a Reforma que ganhou contornos a idéia de instituições escolares mantidas às expensas dos municípios, embora com acentuado caráter religioso.

Todavia, ao lado da defesa da disseminação da instrução por motivos de ordem religiosa, também havia um processo de tomada de consciência do valor laico e estatal da educação:

O centro motor de todo esse complexo projeto de pedagogização da sociedade, de reorganização e de controle, de produção de comportamentos integrados aos fins globais da vida social é o Estado: o Estado moderno, entendido como poder exercido por um centro, segundo um modelo de eficiência racional e produtiva, em aberto contraste com o exercício de outros poderes (eclesiástico, aristocrático) e com a sobrevivência da desordem dos marginalizados (pobres, criminosos, etc.). O pêndulo desse centro é o rei, figura burocrática, mas ainda sacralizada, que exerce uma indescritível hegemonia, funcional para o crescimento de um Estado absoluto e centralizado (CAMBI, 1999, p. 201).

A consolidação do Estado moderno não se deu sem alianças e confrontos com o poderio da Igreja Católica. A Europa tornou-se moderna entre os séculos XV e XVI, com o absolutismo, com a ascensão dos valores burgueses, com a expansão marítima comercial iniciada por Portugal e seguida por outros países europeus com

a finalidade de conquistar novos mercados. A Igreja Católica e a nobreza, que seriam os elementos arcaicos desse novo cenário, apoiaram tanto o absolutismo quanto a expansão marítima, uma vez que o Estado moderno buscou harmonizar os interesses da burguesia, da nobreza e do clero.

Contudo, esse equilíbrio foi sempre instável. Entre os movimentos contestatórios (heresias, protestantismo), ante a ruptura da unidade do cristianismo e a perda de poder político, a Igreja Católica reagiu com a Contra-Reforma. Do ponto de vista doutrinário e cultural, o Concílio de Trento (1546-1563) confirmou os pontos essenciais do catolicismo (a essencialidade da Igreja, a validade dos sacramentos e das obras) e favoreceu o desenvolvimento de ordens religiosas tanto para fazer frente ao movimento protestante quanto para difundir o catolicismo no Novo Mundo (CAMBI, 1999).

Em suas deliberações, o Concílio de Trento enfatizou sobremaneira o controle sobre livros e sobre a instrução. Estabeleceu que fossem totalmente proibidos os livros considerados heréticos (Lutero, Calvino e similares), os que tratavam de assuntos obscenos, de geomancia, hidromancia, aeromancia, piromancia, onomancia, quiromancia e necromancia, sortilégios, adivinhações e magias (*Index librorum prohibitorum*). Manacorda (2004) cita que o bispo Beccatelli de Ragusa disse nas salas do Concílio de Trento: “Não há nenhuma necessidade de livros, o mundo, especialmente depois da invenção da imprensa, tem livros demais; é melhor proibir mil livros sem razão do que permitir um merecedor de punição” (MANACORDA, 2004, p. 201).

Quanto à educação, a partir do Concílio de Trento, a Igreja Católica reforçou e reafirmou a sua função educativa, bem como estimulou o surgimento e a atuação de congregações religiosas destinadas à formação não só do clero como também dos jovens das classes dirigentes. Essa seria a principal diferença entre a Reforma e a Contra-Reforma no aspecto educativo, uma vez que o primeiro movimento buscava a instrução dos grupos burgueses e populares para o acesso/leitura dos textos das Sagradas Escrituras, enquanto a Contra-Reforma repropôs e reafirmou um modelo educativo tradicional em estrita associação com os interesses da nobreza (CAMBI, 1999).

Das ordens religiosas estimuladas pela Contra-Reforma merece destaque, por sua atuação abrangente e orgânica, a Companhia de Jesus, fundada em 1540, por Inácio de Loyola (1491-1556), militar espanhol pertencente à nobreza.<sup>51</sup> A Companhia, moldada segundo um perfil hierárquico, atribuiu grande importância ao catecismo como instrumento educativo contra-reformista e instituiu vários colégios para religiosos e, depois, para leigos também, por todos os continentes.

Sempre houve uma estreita ligação de Portugal com a Companhia de Jesus. D. João III – que assumiu o reinado em 1521 - , teve destacada atuação como mecenas e patrono do colégio de Santa Bárbara, anexo à Universidade de Paris, concedendo bolsas de estudo para estudantes pobres. Depois de se matricular em várias universidades na Espanha, Inácio de Loyola matriculou-se, em 1528, no Colégio de Santa Bárbara em Paris, como bolsista de D.João III: “Ao redor de Inácio de Loyola, no Colégio de Santa Bárbara, sob o amparo e proteção de D.João III, começava a delinear-se a futura Companhia de Jesus, idealizada pelo primeiro” (FERREIRA, 1966, p. 3).

Em 1538, Loyola e seus seguidores apresentaram ao Papa Paulo III os estatutos da nova ordem religiosa, que foram reconhecidos em 1540, a partir da solicitação direta de D.João III em Roma. A Companhia de Jesus teve papel decisivo quanto à instrução nos primórdios da colonização do território brasileiro. Foi exatamente essa instituição religiosa de caráter contra-reformista que delineou a educação nas vilas brasileiras, pois, inicialmente, a educação no País não teve a organização comunal ou estatal já erigida na Europa por ocasião do renascimento comercial, urbano e cultural.

---

<sup>51</sup> “[...] em consequência de um ferimento recebido em combate, é tomado por uma profunda crise religiosa cujo resultado é um reexame radical de sua própria vida. Com tal objetivo, freqüenta alguns cursos universitários em Paris, onde encontra outros jovens recém-convertidos, como Francisco Savério e Pedro Fábio, com os quais lança as bases da Companhia de Jesus. Obtida a aprovação do Papa Paulo III, a companhia caracteriza-se - em linha com o passado militar do seu fundador- como uma milícia a serviço da Igreja de Roma, para a qual tenciona restituir o controle sobre todos os aspectos da vida individual e social e difundir o ‘verbo’ junto aos povos não-cristãos da Ásia, das Américas e da África” (CAMBI, 1999, p.260- 261).

### 3.2 COLONIZAÇÃO E INSTRUÇÃO NO BRASIL: A ASSOCIAÇÃO ENTRE O ESTADO PORTUGUÊS E A IGREJA CATÓLICA

Na ocasião do reconhecimento da Companhia de Jesus como ordem religiosa, a colonização do território brasileiro já havia sido iniciada por D.João III,<sup>52</sup> inclusive com a divisão administrativa em capitanias hereditárias. Tempos depois, em 1548, foi criado o Estado do Brasil como província portuguesa ultramarina, e o monarca português deu início à organização da educação no território brasileiro. Para isso, escolheu o padre Manoel da Nóbrega, da Companhia de Jesus, dando-lhe a incumbência de instalar o ensino e os trabalhos de catequese dos índios. O padre veio na armada de Tomé de Souza (Governador Geral) e chegou ao Brasil em março de 1549. Em abril, fundou o real colégio da Bahia (FERREIRA, 1966) e, no final do ano, já tinha mandado fundar os reais colégios de Porto Seguro, Ilhéus, Espírito Santo e São Vicente.

Coube aos jesuítas, que progressivamente eram enviados às terras brasileiras, a instrução na colônia, e D. João III, pela confiança nessa ordem religiosa, não lhes negava qualquer pedido, conforme carta encaminhada ao Governador Geral em 1551.

Nessa capitania do Brasil andam alguns Padres e Irmãos da Companhia de Jesus, os quais folgarei que sejam providos do que lhes for necessário, assim para o seu mantimento (ordenado) como para seu vestido encomendo-vos e mando-vos que lhes façais **dar tudo** o que para as ditas coisas houverem mister. Em Almerim, ao primeiro de janeiro de 1551 (FERREIRA, 1966, p. 31, grifos do autor).

Embora D.João III e seu sucessor, D. Sebastião, dessem ordens aos governadores gerais para fazer em frente às despesas que os jesuítas tinham com a organização da instrução na Colônia, de um modo geral não havia recursos suficientes para isso, pois as arrecadações não cobriam as despesas (FERREIRA, 1966).

---

<sup>52</sup> “[...] D.João III, rei de Portugal, teve como companheiro de estudos humanísticos e científicos, Martin Afonso de Sousa, mais tarde donatário da capitania de São Vicente e vice-rei do Estado da Índia, província portuguesa na Ásia, cuja capital era Goa. E coube a Martin Afonso de Sousa a glória de presidir as primeiras eleições livres realizadas nas Américas em 22 de janeiro de 1532 e de instalar a primeira Câmara de Vereadores no continente americano, a Câmara Municipal de São Vicente, berço da democracia americana” (FERREIRA, 1966, p. 1).

Talvez por causa dessa relação direta entre a Companhia de Jesus e Portugal é que o papel das municipalidades quanto à intervenção na educação oferecida pelos jesuítas tenha sido praticamente inexistente, pelo menos até o começo do século XVIII (ALMEIDA, 1989). Se a empresa colonial, no que se refere aos aspectos econômicos, foi erigida a partir da lógica da delegação à iniciativa privada e à administração local, com forte controle governamental, no que se refere à educação, a delegação da tarefa aos jesuítas não implicou o controle governamental. De acordo com Almeida (1989, p.37), “[...] o governo colonial do Brasil, ao contrário do governo colonial de outros povos, como o da Espanha, sempre foi hostil ao desenvolvimento da instrução pública e - salvo raras exceções - sempre reprimiu a expansão do espírito nacional”.

Em que pese a essa hostilidade, havia escolas públicas nas localidades onde havia mestres com o título de professores régios. Essas escolas eram mantidas mediante taxas locais sobre a carne, a aguardente e o vinagre, forma de financiamento que perdurou até a Reforma de Pombal, que estabeleceu o subsídio literário, em 1772.

Romanelli (1991) indica que a estrutura da sociedade colonial contribuiu para a importação das formas de pensamento da cultura medieval européia e para a proeminência dos jesuítas na disseminação dessas idéias na colônia brasileira. A instrução no Brasil colonial estaria ao alcance apenas dos donos de terra e senhores de engenho, de forma que, ao almejar a reprodução dos padrões aristocráticos da elite européia, a elite colonial teve que contar com os jesuítas como agentes de disseminação dos bens culturais do velho continente.

Ademais, também interessava a essa elite o conteúdo cultural da educação jesuítica, voltado para a erudição e para o letramento, traduzindo-se no conteúdo da contra-reforma, e , portanto, calcado no dogmatismo e no respeito à autoridade, mas não no pensamento crítico e no racionalismo, que começavam a ganhar fôlego em alguns países europeus. Assim, os objetivos da elite eram perfeitamente atendidos pelos jesuítas, que ofereciam, ao mesmo tempo, a catequese e a conversão do gentio e uma educação desinteressada e ilustrada aos representantes da elite

colonial, configurando uma estrutura educacional dual, que permaneceu por muito tempo na história da educação brasileira.<sup>53</sup>

Mesmo a expulsão dos jesuítas, em 1759,<sup>54</sup> não fez desaparecer as marcas do modelo de instrução existente na colônia, até porque toda uma estrutura foi desmontada sem que houvesse um outro modelo que pudesse substituí-la com a adequada rapidez e eficiência. Em vez de um sistema de instrução, passaram a existir escolas leigas e confessionais, mas todas invariavelmente seguiam o “Ratio Studiorum”,<sup>55</sup> uma vez que não havia sequer a possibilidade de dispensar o trabalho dos professores com formação jesuítica. Apesar disso, a expulsão dos jesuítas marcou o início, mesmo que muito tímido, do papel do Estado na oferta de instrução para a população, com toda a precariedade financeira, política e administrativa daquele contexto histórico específico.

Até a vinda da família real para o Brasil, o ensino aqui desenvolvido limitou-se a um trabalho educacional precário, assegurado de maneira irregular em poucas instituições sob a responsabilidade das ordens carmelitas, beneditinas e franciscanas, que, em seus conventos, ministravam um ensino medíocre, aos seminários de formação sacerdotal, à educação dos filhos das famílias abastadas em seus próprios lares. O ensino médio desapareceu como sistema e se resumia, de maneira irregular, às aulas régias que só tiveram a vantagem, em relação ao dogmatismo jesuítico, de introduzir novas matérias, como as línguas vivas, matemática, física, ciências naturais, etc. Os professores das aulas e escolas régias eram os padres-mestres e capelães de engenho, nomeados com o acordo dos bispos, e quase todos tinham um baixo nível de instrução (WEREBE, 1994, p. 26-27).

---

<sup>53</sup> É preciso destacar que outras ordens religiosas, como a das Carmelitas, a dos Beneditinos e a dos Franciscanos, ministravam em seus conventos aulas para a formação sacerdotal e também aulas nas residências de famílias da elite colonial (WEREBE, 1994).

<sup>54</sup> No século XVIII, várias críticas ao conteúdo e à didática dos jesuítas começaram a circular em Portugal, que passou a assumir os princípios da revolução científica e da filosofia cartesiana já em voga na Europa, caracterizando “a época do Iluminismo”. A congregação do oratório aproximou-se do rei D. João V e influiu no combate à orientação jesuítica. Além das críticas propriamente pedagógicas, os jesuítas foram acusados de terem perdido o seu espírito fundador e terem se tornado ambiciosos, acumulando riquezas e honras. Isso tudo desencadeou uma intensa campanha contra os jesuítas, que começou em 1755 e terminou em 1773 com a extinção da companhia pelo Papa Clemente XIV, tendo Portugal tomado parte ativa nesse processo (MIRANDA, 1975).

<sup>55</sup> Documento publicado em 1599, cujo título completo é *Ratio atque Institutio Studiorum Societatis Iesu*, constituído de trinta conjuntos de regras com a prescrição da responsabilidade, do desempenho, da subordinação e do relacionamento dos membros da hierarquia, dos professores e dos alunos. Também era um manual de organização e administração escolar. A metodologia prescrita no documento é bastante detalhada no que se refere à sugestão de processos didáticos, visto que a finalidade principal do Ratio Studiorum era conferir certa uniformidade na formação de todos os que frequentassem os colégios jesuítas (BORTOLOTTI, 2005).

A análise de Werebe (1994) é confirmada em documento oficial da lavra do vice-rei Luís de Vasconcellos, datado de 1786, afirmando que

[...] era lamentável o estado das escolas de primeiras letras no Brasil: poucas existiam e estas eram exercidas por homens ignorantes. Não havia sistema e nem norma na escolha dos professores e o subsídio literário não bastava para remunerá-los (MOACYR, 1936, p. 31).

Para alguns autores, a vinda da Família Real para o Brasil, em 1808, assinalou o início da constituição da nacionalidade brasileira, consolidada com a criação, em 1815, do “Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve”.

Quanto à educação, a vinda da família real significou a inauguração do ensino superior no País, para atender às necessidades urgentes da Corte em terras brasileiras, e o impulso da vida cultural do Rio de Janeiro, com a criação da Biblioteca Nacional, da Imprensa Régia e do Jardim Botânico. Todavia, o ensino secundário continuava a ser ministrado nas aulas régias e o ensino primário permaneceu abandonado, com um decréscimo ainda maior quanto ao papel praticamente inexistente das municipalidades no ensino, tendo em vista o empenho e as despesas em favor da instrução primária, cujo serviço passou a ser centralizado pelo rei, tentativa frustrada de organização da instrução pública em termos nacionais (ALMEIDA, 1989).

Na verdade, a orientação educacional do período foi voltada para atender pragmática e imediatamente as necessidades da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, o que fez com que a ênfase recaísse no ensino superior e não na instrução elementar.

### 3.3 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL: OS DESAFIOS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA

Proclamada a Independência do Brasil, em 1822, a instrução primária passou a ser tema de debates e projetos sobre a educação nacional. Em 1823, primeira constituinte, configurou-se um projeto que previa uma escola para cada termo, um ginásio para cada comarca e universidades nos lugares apropriados. Os deputados

reconheciam a necessidade de um sistema de educação para a Nação, mas também destacavam que um inconveniente seria o tempo necessário para erigi-lo. O problema da precariedade e/ou inexistência da instrução primária era generalizado e não havia uma só província com condições ideais de oferta e infra-estrutura (MOACYR,1939a).

Nesse sentido, é emblemático o discurso do deputado baiano Ferreira França, na sessão de 11 de agosto de 1823, em que se discutia um parecer da Comissão de Legislação, atendendo a uma reclamação sobre a falta de mestres e de instrução elementar da Câmara Municipal de Aquiraz, na província do Ceará.

Todos nós sabemos que o antigo governo tinha por máxima estabelecer entre nós a ignorância sistemática, como o que vinham a ser de mero aparato das instituições públicas, necessárias à conveniente educação dos membros da sociedade. Dessa máxima é que procede dar-se 40\$000 de ordenado a um mestre de primeiras letras, quando importunado pelo requerimento dos povos, que bom tributo pagavam e pagam para a instrução dos seus filhos, tinha enfim o mesmo governo de dar-lhes uma cadeira de ensino de primeiros elementos de saber [...] Eu tenho um exemplo dessa miséria na minha própria pátria, que, sendo uma vila notável, e das mais antigas do Brasil, nunca teve um só professor público; e no decurso de quase um século apenas se pode contar cinco naturais que tivessem educação literária, além do conhecimento das primeiras letras, das quais eu sou o último, que para esse efeito houve de sair do seio da família, em tenra idade, e com grandes despesas, para vir ao longe mendigar com grave incômodo a escassa instrução que ali se negava a todos meus conterrâneos. Em todas as povoações da vasta, rica província de S. Pedro (R.G. do Sul) que eu conheço, por muito se sofreu do mesmo mal, e ainda continua, fora de Porto Alegre, podendo-se com verdade dizer que, em todo Brasil, com mui poucas exceções das cidades marítimas, vai a educação pelo mesmo fio. Que havemos de fazer em tal caso? Esperar que a Assembléia adote este ou aquele sistema de instrução da mocidade para então ter lugar a providência do ensino público das primeiras letras que é indispensável a todo cidadão? Métodos e sistemas, são na verdade coisas boas para abreviar os trabalhos da educação em qualquer ramo do saber; mas não é a sua perfeição meio indispensável para adquirir ciência; é melhor saber alguma coisa em dez anos de estudo, que ser por toda vida ignorante. Metamos a mão intrépida à obra de difundir as luzes na vasta extensão do nosso território, principiando por multiplicar e generalizar desde já o ensino das primeiras letras e do latim; dando ordenados suficientes a cidadãos beneméritos que zelosamente se empreguem nessa tarefa; isto não deve sofrer demora; fiquem as leis do método reservadas para o seu tempo; assim como a dos sistemas de doutrina. Nos governos despóticos é a ignorância dos vassallos a base do sistema, assim como nos governos constitucionais o é a instrução dos súditos. Mais vale nestes pouca instrução que nenhuma. Concluo, pois, que ao governo se recomende mui positivamente, que haja de prover imediatamente todas as cadeiras vagas que estiverem criadas, e que estabeleça todas as que forem necessárias de primeiras letras e latim, propondo à Assembléia os ordenados que segundo as localidades delas se possam reputar suficientes à cônica sustentação dos mestres que as regerem, para em competente lei serem sancionadas. Isto não é fazer direito novo, é fazer observar com

conveniente energia, e extensão, as leis existentes. Os povos pagam um tributo especialmente consignado de tempo imemorial para a educação da mocidade. Ele é rendoso e sobeja para o fim que se paga. Ao menos dê-se-lhes escolas de primeiras letras e latim, enquanto não facilitamos o acesso às ciências maiores, por uma regular distribuição de cadeiras em todas as províncias mais notáveis do nosso continente. A irresolução é o pior dos vícios de um governo; sejamos pois ativos, quando assim convém, como no presente caso (MOACYR, 1939a, p. 14-15).

Na mesma sessão, afigura-nos o debate sobre as desigualdades entre as províncias, no que tange à arrecadação e, conseqüentemente, no que se refere à possibilidade de fazer frente à situação de abandono e precariedade da instrução elementar. Houve o debate sobre diferenças de ordenados e eficiência no provimento de cadeiras para o magistério das primeiras letras. O deputado José de Sousa Mello, de Alagoas, sugeriu fixar ordenados para os mestres de todas as províncias, enquanto não fosse formulado e implementado um plano geral de educação pela Assembléia Constituinte, mas, reconhecendo que algumas províncias não poderiam sustentar o ordenado estabelecido apenas com o subsídio literário, propôs “[...] se mandar com efeito abonar esses ordenados pela caixa geral quando aquela parcial não baste, porque devemos começar quanto antes pela instrução pública” (MOACYR, 1939a, p. 17).

Diante dessa sugestão, o deputado paulista, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado, recomendou cautela e argumentou pragmaticamente:

[...] É possível ter os empregados necessários para a educação da mocidade sendo tão grande o número das vilas de todas as províncias? Eis aqui o que é preciso saber. Não bastam simples desejos; é necessário que hajam meios. Podemos decretar que hajam mestres em todas as vilas e que todas as cadeiras vagas sejam providas, mas isto ficará só no decreto se não tivermos meios de suprir as despesas. Lembremos somente que a minha província (S. Paulo) tem algumas 40 vilas e que a tomarmos essa medida deve abranger todas elas, porque não são uns filhos e outros enteados; ora, isso merece alguma consideração antes de decretarmos uma lei. Não vamos tanto às carreiras; não devemos decretar despesas sem conhecermos o estado da Nação, e principalmente que não podem deixar de ser muito grandes; pois ainda não demos igual honorário a todos os mestres, porque, segundo os lugares que estão estabelecidas as cadeiras, são diferentes os meios de subsistência, contudo, como é necessário estabelecê-las em todas as províncias, porque todos são brasileiros, e todos têm direito a gozar de uma boa educação; montam necessariamente estas despesas a uma grande soma. A tudo se deve dar remédio, mas não cegamente. As províncias que tanto têm sofrido, sofram mais algum tempo, que não poderá ser longo; dentro de um mês aparecerá

o plano de educação primária e pode ser que então tenhamos os olhos mais abertos sobre este negócio (MOACYR,1939, p. 18).

O interessante desse debate é que ele demonstra que, desde o início da Nação brasileira, a questão de se manter um sistema de educação equânime estava colocada. Tanto a denúncia da precariedade, das desigualdades regionais e de arrecadação, quanto a dificuldade de articular um sistema nacional em tão vasto e diverso território ocuparam os primeiros deputados constituintes que teve a Nação brasileira.

Enfrentando esses impasses, o Projeto de Constituição de 1823 trazia dispositivos que 1 – instituíam escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca e universidades nos lugares considerados apropriados; 2 – definiam que leis e regulamentos marcariam o número e a constituição desses estabelecimentos e; 3 - o ensino seria livre (MOACYR,1936).

Como se sabe, a Constituinte foi dissolvida, e a Carta outorgada de 1824 foi bem mais modesta, declarando apenas a gratuidade da instrução primária como uma das formas de o Império assegurar a inviolabilidade dos direitos políticos e civis (Art. 179, inciso XXXII), mas não havia prescrição dos meios para concretizar esse princípio, o que desconsiderou todo o rico debate sobre a organização da educação nacional dos constituintes de 1823.

Em 1826, segundo Moacyr (1939a), o deputado Gonçalves Martins apresentou um projeto de lei que criava escolas de primeiras letras, na ocasião em que vários deputados denunciaram a ausência dessas escolas em suas províncias. No mesmo ano, a Comissão de Instrução apresentou um plano de ensino abrangendo todos os graus de ensino em seus aspectos organizacionais e curriculares. Previa a co-educação entre os sexos, e que “[...] em cada povoação ou freguesia, cujos fogos estejam assaz contíguos para que possa haver um núcleo proporcional de estudantes [...]” (MOACYR,1939a, p.20) se estabelecesse uma escola de instrução elementar e que, nas cidades ou grandes vilas, onde não bastasse apenas uma escola fossem criadas quantas fossem necessárias. A definição do número de escolas seria incumbência dos conselhos provinciais e, em cada capital da província,

seria criada uma escola lancasteriana para habitar os mestres que deveriam propagar o método para todo o Império (MOACYR,1939a).

Em 15 de outubro de 1827, foi promulgada a primeira Lei Geral da Instrução Pública do Brasil Independente.<sup>56</sup> Essa lei, ao mesmo tempo em que mandava criar escolas de primeiras letras em “[...] todas as cidades, vilas e lugares mais populosos” (art 1.º), incumbia os presidentes das províncias, em conselho e com a audiência das câmaras municipais de definir o número e a localidade das escolas, enquanto não estivessem em exercício os conselhos gerais com a devida aprovação final da Assembléia Geral.

Vê-se que o papel das câmaras municipais era de coadjuvante, cabendo aos presidentes das províncias, junto com o conselho, inclusive a definição dos ordenados dos mestres, com base em um valor mínimo e máximo estabelecido na própria lei. Nessa lei, seguindo as diretrizes do projeto discutidas na Assembléia Geral, ficou estabelecido que as escolas seriam de ensino mútuo<sup>57</sup> nas capitais das províncias e também nas cidades, vilas e lugares populosos (art.4º).

Almeida (1989) indica que os meios para a propagação da instrução primária, nos doze primeiros anos do Brasil Independente, foram erigidos com base no sistema de ensino mútuo por intermédio de medidas oficiais, incentivando a introdução do sistema nas províncias, ao lado da liberdade de abrir escolas, sem exames prévios ou autorizações. Esse sistema parecia muito adequado à nova nação, uma vez que, em tese, poderia difundir escolas elementares em todas as localidades, instruindo grande quantidade de alunos a um custo muito baixo. Contudo, fracassaram os esforços de propagação do ensino mútuo como forma de garantir instrução primária aos brasileiros, tanto por falta de pessoal preparado, quanto por incapacidade de

---

<sup>56</sup> Razão pela qual nessa data se comemora o dia do professor.

<sup>57</sup> O ensino mútuo pode ser definido como um “método” de ensino em que um adulto dava instruções - com exercícios e lições - para alguns monitores, que repassavam aos seus colegas, agrupados em classes com 200 ou mais alunos, num clima de disciplina e rotina. “O sistema de ensino mútuo, devido ao célebre Joseph Lancaster, tinha sido trazido da Índia para a Inglaterra pelo Dr. André Bell. Este método era conhecido na Europa desde o século XVI e recomendado por Erasmo. A aplicação dele foi feita com grande sucesso em São Paulo pela Sra. Maintenon. No século XVIII, a cidade de Orleans e as escolas anexas ao Hospício da Piedade também adotaram-no; a partir de 1814, o ensino mútuo se estendeu rapidamente na França, Suíça, Rússia e Estados Unidos, onde o próprio Lancaster o propagou” (ALMEIDA, 1989, p. 57).

investimento do governo central e das municipalidades que revelavam precariedade até mesmo em sua função de vigilância das escolas, mediante a atuação das câmaras municipais (ALMEIDA, 1989).

Quanto à aplicação do ensino mútuo no Brasil, Moacyr (1936) destaca que, em setembro de 1831, o ministro Lino Coutinho expediu aviso para os presidentes das províncias informando que tinham chegado ao conhecimento da regência denúncias sobre o mau estado das escolas elementares de ensino mútuo, e acusou o pouco cuidado das municipalidades como uma das causas para tal situação. Recomendava que os presidentes das províncias fizessem as municipalidades nomearem como inspetores “homens inteligentes e patriotas” e que as municipalidades tivessem “exatos e amudados relatórios” sobre o funcionamento das escolas. As críticas foram sucessivas nos anos de 1832 e 1833: falta de professores, deficiência da escola lancasteriana que sem método e sem compêndios apropriados, não surtiam resultados, pois, após três anos de estudos, os alunos não se achavam prontos para os estudos maiores, etc. Em 1833, segundo o relatório ministerial, o governo não estava mais disposto a investir em escolas com o método lancasteriano. Faltavam prédios escolares, havia dificuldade em alugá-los e não havia recursos para construí-los de acordo com as necessidades.

Diante dessas dificuldades, o relatório de 1834, além de indicar a insuficiência do método lancasteriano de novo e a inaptidão das câmaras municipais para as tarefas de fiscalização, recomendou o estabelecimento da autoridade provincial para fazer frente a essas mazelas (MOACYR, 1936).

A tarefa de inspeção das escolas primárias foi prevista no Art. 70 do Código Municipal de 1828. Tratava-se também de uma função administrativa, já que as câmaras municipais eram eleitas, mas os interesses municipais estavam subordinados ao presidente da província. Nesse sentido, Moacyr (1936) destaca que as maiores dificuldades para a execução da lei de ensino de 1827 foram o provimento das cadeiras de mestres de primeiras letras, bem como a questão da inspeção das escolas.

Diante desse quadro, a recomendação da autoridade provincial para fazer frente aos problemas da instrução elementar contida no relatório ministerial de 1834 foi completamente inserida no Ato Adicional à Constituição do mesmo ano, pois, conforme o parágrafo segundo do Art.10, às Assembléias Legislativas provinciais caberiam “[...] legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as Faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro fossem criados por Lei Geral”.

Até o Ato Adicional, os Conselhos das Províncias tinham competência para formular projetos de leis, mas deveriam encaminhá-los à Assembléia Geral, que tinha a competência exclusiva de legislar. A partir de 1834, então, essa competência quanto ao ensino primário e ao ensino secundário, constituindo exceção o ensino superior e o município neutro (onde estava localizada a Corte), foi transferida às províncias.

Dessa forma, às assembléias legislativas provinciais coube legislar sobre a instrução pública como um dos fios da teia descentralizadora do Ato Adicional. Entretanto, em vez de amenizar a situação, isso foi o mote para uma desorganização maior do ensino brasileiro, pois, como atesta Almeida (1989),

Desde suas primeiras sessões, as Assembléias provinciais apressaram-se em fazer uso de suas novas prerrogativas e votaram sobre a instrução pública uma multidão de leis incoerentes. Esta incoerência podia-se observar, não somente de província a província mas também nas disposições legislativas da mesma província. Não havia um plano e nem um método (havia modelos no estrangeiro, mas não se pensou em ir buscá-los). O que havia eram interferências de grupelhos, a satisfação de algumas personalidades ou disputas oratórias sem convicção formada do que é bem público, isento de egoísmo e com real interesse na difusão da instrução (ALMEIDA, 1989, p.64 -65).

O Ato Adicional, ao transferir para as províncias o ensino primário e o secundário, realizou uma descentralização do ensino que significou uma omissão ainda maior do governo central quanto à instrução elementar, o que ampliou as desigualdades já existentes. Dessa forma, o Ato Adicional afastou ainda mais a possibilidade de constituição de um projeto nacional de difusão da instrução elementar:

Se após o Ato Adicional é impossível falar em sistema nacional de educação, mesmo antes da reforma constitucional ele inexistia. Entre o

ensino de primeiras letras, quantitativa e qualitativamente deficiente e o recém-criado ensino superior, encontravam-se apenas aulas avulsas destinadas a adestrar candidatos para os exames das academias (HAIDAR, 1969, p.1).

A descentralização do Ato Adicional de 1834 malogrou fundamentalmente pela falta de recursos das províncias, advindo de um sistema falho de arrecadação de tributos, que impossibilitou às províncias constituir uma organização administrativa da instrução pública:

O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (ROMANELLI, 1991, p. 40).

Além da questão dos recursos, sobrepujava o problema da falta de controle e de fiscalização sobre o ensino ministrado.<sup>58</sup> A Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840, não alterou essa situação. Assim, nos relatórios de 1865 e 1866, o ministro Liberato Barroso defendia a uniformização do ensino no País, por causa da falta de condições das escolas e da má aplicação ou da não aplicação das rendas pelas câmaras municipais:

Em conseqüência do Ato Adicional, a instrução elementar tem sido dirigida nas províncias por suas autoridades, sem nenhuma ingerência do poder central. Essa abstenção absoluta é um grande mal, nem se deduz do dispositivo do referido Ato Adicional. Se a instrução elementar gratuita garantida pela Constituição é uma dívida do Estado cujo cumprimento não será satisfatório senão quando o ensino que se oferecer for mais amplo e o melhor possível, se, por outro lado, exercendo poderosa influência sobre o caráter nacional, e prendendo-se-lhe diversas questões sociais, dela dependem importantes interesses gerais; é inadmissível a idéia de ser semelhante matéria completamente abandonada pelo Estado à ação e aos cuidados das autoridades locais. Tal não foi certamente o pensamento do legislador. Encarregando aquelas autoridades da instrução pública, quis facilitar o seu desenvolvimento nas províncias, proporcionado-o com as circunstâncias mais particulares destas, sem tirar todavia aos poderes gerais a parte necessária para completá-lo por meio de estabelecimentos que se julgassem convenientes fundar segundo os interesses dos cidadãos

---

<sup>58</sup> “Em geral nas províncias exerce o presidente a suprema inspeção sobre a instrução. Como seu delegado figura o diretor ou inspetor geral. Em algumas há conselhos cujas atribuições variam, mas que se resumem na direção e inspeção do ensino nos estabelecimentos públicos e particulares. Umam dividem-se em distritos literários, outras adotam para a instrução pública as divisões civis ou eclesiásticas, e mantêm nas circunscrições a vigilância imediata das escolas e dos professores por meio de inspetores. A escolha de pessoal habilitado e com vocação para esses encargos gratuitos é a maior dificuldade com que lutam os diretores de instrução pública, sobretudo em relação aos agentes subalternos de imediata comunicação com os professores” (MOACYR, 1939b, p. 534).

ou dos Estados. Assim, depois de ter estatuído a competência das Assembléias Provinciais sobre a instrução pública, os estabelecimentos próprios a promovê-la, deixou a salvo para o poder geral o direito de criar, por leis gerais, quaisquer estabelecimentos de ensino (MOACYR, 1936, p. 94-95).

Em 1869, o ministro Paulino José Soares de Souza denunciou as desigualdades regionais quanto ao desenvolvimento da instrução primária após o Ato Adicional:

[...] A justiça exige o reconhecimento do muito que têm esforçado algumas Assembléias Provinciais para organizar convenientemente o ensino. Encarregando-as de velar sobre a instrução pública nas províncias, mostrou o legislador de 1834 o interesse que lhe inspirou esse serviço criado nas sociedades modernas e acolhido por todos os governos como a expressão de uma tendência irresistível da nossa época. Só de perto se pode administrar e nenhum ramo da administração exige mais do que este, constante vigilância e solicitude até que se radique em todas as camadas da população a crença de que é a luz da inteligência que aclara o caminho da perfeitabilidade humana, e é interesse de cada um ir por si mesmo procurá-la nos focos de que ela se irradia. Na formação das instituições é de rigor levar em conta as circunstâncias, as tradições, os costumes, a índole da população para que se legisla, e um país tão vasto como o Brasil o que pode quadrar às povoações mais adiantadas do litoral e de algumas zonas mais favorecidas não seria aplicável a outras do interior, menos preparadas para auxiliar o pensamento legislativo em seu desenvolvimento prático. No entanto, com relação a este objeto, cumpre que os esforços da administração sejam na razão inversa das disposições que encontra na população. Quanto menor for a propensão para a instrução, mais se devem esforçar o legislador e o executor da lei em facilitá-la. Em algumas províncias a instrução pública mostra-se em grande atraso; em outras em vez de progredir, tem retrogradado, conservando-se aqui estacionária, ali andando com grande lentidão. Em poucas é sensível o progresso; em nenhuma satisfaz o seu estado pelo número e excelência dos estabelecimentos de ensino, pela freqüência e aproveitamento dos alunos, pela vocação para o magistério, pelo zelo e dedicação dos professores, pelo fervor em dar aos filhos a precisa educação intelectual, em geral pelos resultados que poderiam produzir todos esses meios combinados (MOACYR, 1939b, p. 532-533)

Com base nesses argumentos, o ministro defendeu auxílio federal às províncias, interpretando o Art.10 do Ato Adicional de forma a garantir a não-exclusividade das províncias quanto à atribuição de legislar sobre a instrução pública, pois o parágrafo segundo do referido artigo preservaria da ação provincial os estabelecimentos de instrução pública criados por lei geral. Sendo assim, o governo geral poderia ter estabelecimentos próprios nas províncias, responsabilizando-se diretamente também pela oferta de instrução primária e secundária.

Em 1880, Gonçalves Dias foi encarregado, pelo Imperador D. Pedro II, de visitar algumas das principais províncias do norte para verificar a situação da instrução pública, destacando que

[...] a freqüência à escola não guarda proporção com a população de cada província” e que “[...] as leis e regulamentos provinciais relativos à instrução pública, ainda que copiados uns de outros, variam contudo de província para província, e muitas vezes, dentro de uma mesma província, de uma para outra legislatura, de um para outro ano (MOACYR, 1936, p. 495).

O relatório elenca vários problemas. Um deles era a questão da obrigatoriedade de freqüência:

[...] Outro defeito é a não obrigação de freqüência da escola; para a tornar lembrou-se o meio de a impor aos pais, sob pena de multa pecuniária ou de prisão por alguns dias; mas não produziu efeito a medida por se não ter tornado efetiva em parte alguma e porque ainda matriculados os meninos faltam à lição sem causa, e saem da escola sem exame. Lembraram-se também, no Maranhão, de dar ao professor uma gratificação, segundo o número de alunos que reunisse, e isto mesmo se propôs ultimamente na Bahia; mas no interior não há fiscalização e é raro ali encontrar-se um livro de matrícula; predomina o favor, e aparece nos mapas um número fictício de alunos, com que, sem proveito, se aumenta a despesa da província (MOACYR, 1936, p. 526-527).

Nas páginas do relatório, o autor estima a proporção da população fora da escola e conclui que dois grupos da população não haviam recebido, até aquele momento, educação alguma: os índios e os escravos. Curioso é que defendia a educação dos índios que já viviam entre a população livre (os índios das florestas não precisariam de educação) porque poderiam exercer sobre esta uma ação desmoralizadora. Mas essa educação não deveria ser completa:

Quero crer, ser perigoso dar-se-lhes alguma instrução, mas porque não se lhe há de dar uma educação moral e religiosa? Não será necessário prepará-los com muita antecedência para um novo estado a ver se evitamos perturbações sociais, que semelhantes atos têm produzido em outras partes, ou quando reivindicam por meios violentos, ou quando o governo imprudentemente generoso os surpreende com um dom intempestivo? Centenas de escravos existem por esses sertões, aos quais se falta com as noções mais simples de religião e do dever, e que não sabem ou não compreendem os mandamentos de Deus. Educá-los, além de ser um dever social, porque a devassidão de costumes, que neles presenciamos, será um invencível obstáculo à obra de educação da mocidade (MOACYR, 1936, p. 528-529).

O autor sugere a centralização da instrução, com melhoria nos salários dos professores, igualdade nos vencimentos e nas vantagens e uniformidade da instrução primária, considerada uma das fases da nacionalidade e da unidade do sistema de ensino.

Por todos esses relatos e denúncias podemos concluir que a centralização da Lei de Interpretação do Ato Adicional e o pacto das elites não definiram a responsabilidade estatal com a oferta de instrução elementar, apesar das definições em termos das acomodações políticas e econômicas. A instrução popular permaneceu abandonada, com um ensino primário deficiente (chegando ao limite da quase inexistência), um corpo docente leigo ou mal preparado e uma escola secundária para poucos (os filhos das classes abastadas) com perfil livresco e propedêutico (WEREBE, 1994), embora tenham sido apresentados e discutidos vários projetos de reforma da instrução pública.<sup>59</sup>

A indiferença da política educacional imperial com a instrução pública foi mantida com a Proclamação da República e com a definição da organização federativa. Cury (2001) considera que a descentralização do Ato Adicional de 1834, que pode ser interpretada como um primeiro ensaio federativo no Brasil, foi também a primeira omissão formal do Estado quanto à educação. É justamente nesse vácuo de atuação do poder público que o catolicismo, considerado como religião oficial do Estado brasileiro, não só manteve, como também expandiu seus tentáculos para a formação das elites e dos professores primários, em que pese à separação entre Igreja e Estado e a laicidade do ensino instituída pela Constituição Republicana de 1891. Nesse sentido, é que podemos afirmar que a instituição do federalismo não representou progresso do País quanto à garantia de oferta estatal de instrução primária boa e bastante para todos. É o que discutiremos na próxima seção.

---

<sup>59</sup> Em 1847, projeto do deputado Torres Homem; em 1854, do deputado Luiz Pedro; em 1871, Reforma João Alfredo; em 1878, Reforma Leôncio de Carvalho; em 1882, Reforma de Rui Barbosa; em 1886, Reforma de Almeida da Silveira.

### 3.4 REPÚBLICA, FEDERALISMO E A OMISSÃO ESTATAL QUANTO À OFERTA DE INSTRUÇÃO ELEMENTAR

A educação foi inscrita no primeiro texto constitucional republicano e se desenvolveu durante toda a Primeira República como um encargo não da centralização política, mas eminentemente da descentralização política e administrativa, mantendo a tradição do Ato Adicional de 1834. Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1891, o Decreto n.º 7, do Governo Provisório,<sup>60</sup> já estabelecia que aos estados caberia a responsabilidade pela instrução pública (CURY, 2001).

O Decreto n.º 7 não só reforçou a autonomia local quanto à oferta de instrução popular prevista no Ato Adicional como a expandiu para todos os graus de ensino. A questão federativa assumiu, assim, papel determinante na configuração da organização do ensino brasileiro e no desenvolvimento histórico dessa organização nas décadas seguintes, uma vez que a forma como foi concebida a federação excluía, tal qual o modelo norte-americano, a educação como uma das tarefas de caráter nacional a ser direcionada pela União.

Com efeito, Marques Júnior (1967) destaca que a tese da interferência do Estado na oferta de instrução para a população não foi vitoriosa no final do Império e início da República, pois a tese desoficializadora venceu fundamentalmente em decorrência de um contexto de reação à clericalização do Estado monárquico brasileiro e o que esse Estado representou em termos de restrições à liberdade dos particulares. Para o autor, havia no primeiro processo constituinte republicano dois projetos de

---

<sup>60</sup> “O Decreto n.º 7, de 20 de novembro de 1889, foi taxativo, em seus artigos 1.º e 2.º: ‘Ficam dissolvidas e extintas todas as assembléias provinciais criadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e de 12 de agosto de 1834’ (esta última, o célebre Ato Adicional à Constituição de 1824). É o que está no citado art. 1.º, e o art. 2.º era textual: ‘Até a definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, aos governadores dos mesmos Estados competem as seguintes atribuições (com adaptações), registre-se, de passagem, do texto da Constituição de 1824, com a redação que lhe deu o já destacado Ato Adicional’. Acrescente-se, por oportuno, o que continha o art. 3.º desse Decreto n.º 7/1889: ‘O Governo Federal Provisório reserva-se o direito de restringir, ampliar e suprimir quaisquer das atribuições que pelo presente decreto são conferidas aos governadores provisórios de Estados, podendo, outrossim, substituí-los conforme melhor convenha, no atual período de reconstrução, ao bem público e à paz e”. direito dos povos’.Tinha o país a essas alturas, por assim dizer, uma espécie de constituição provisória, para ser cumprida por governo (ou governos) provisório(s) (central e estaduais) de uma república também provisória” (SOUZA, 2005).

federação em disputa: o liberal, que pressupunha a preponderância da União nos aspectos políticos com descentralização administrativa, e o positivista, que pressupunha a autonomia das unidades subnacionais nos moldes das pequenas pátrias comteanas.

As reivindicações positivistas no Brasil tiveram um forte viés liberalizante, na medida em que se filiaram aos propósitos de destruição das instituições monárquicas e em que se aproximavam da defesa de um liberalismo cientificista e político erigido a partir do século XIX, em que prevaleciam as idéias de ciência como instrumento de libertação do homem e da sociedade como força mediadora entre o indivíduo e o Estado. O positivismo propugnava um governo temporal, centralizado e forte, ao mesmo tempo que repúblicas sociocráticas que aproximassem o poder central do poder local, consolidando e desenvolvendo a vida cívica (MARQUES JÚNIOR, 1967).

Com base nesses princípios, os positivistas brasileiros eram republicanos, mas não propriamente democratas, e sua representação era feita mediante o Apostolado Positivista no Brasil. Marques Júnior (1967) afirma que esse apostolado defendia que o Governo Provisório Republicano decretasse uma constituição, em vez de convocar uma assembléia constituinte considerada um risco democratista.

Quanto ao ensino, os positivistas brasileiros acreditavam que não pertencia às funções de governo, mas seria função privativa do poder espiritual, assim como o seu projeto de federação pressupunha a existência de vários estados independentes, unidos basicamente pelos laços espirituais. O federalismo deveria constituir-se na mais ampla liberdade local, e o apostolado brasileiro condenava as pretensões de uma carta constitucional que impusesse compromissos uniformes entre as províncias, visto que isso redundaria em imposições dos estados mais fortes aos estados mais fracos.

Para Marques Júnior (1967), o empenho dos positivistas brasileiros em resguardar a autonomia local no projeto constitucional teve relação com a avaliação da impossibilidade de se alcançar no País a república ditatorial. Nesse sentido, a

Constituinte de 1891 foi muito receptiva às idéias de Julio de Castilhos,<sup>61</sup> uma vez que a defesa dos direitos próprios dos estados e a hostilidade ao governo central eram as bases para a implantação da sociocracia no âmbito estadual, particularmente o Rio Grande do Sul, com forte tradição federalista vinda de episódios como a Revolução Farroupilha.

Cury (2001) destaca que, no debate constituinte sobre a questão federativa, apresentaram-se quatro posições distintas, segundo as concepções relativas à origem do poder e como sobre ele se expressam os poderes de governo. A primeira eminentemente situava na autoridade do exército a forma exclusiva de manutenção da ordem republicana; a segunda situava essa autoridade apenas como expressão da vontade geral; a terceira afirmava a origem da soberania no sufrágio popular e a vontade geral, canalizada pelos mecanismos de representação; a quarta defendia uma democracia direta. Essas posições distintas sobre a origem do poder desembocaram em posições distintas sobre a forma que o federalismo brasileiro deveria assumir: a primeira e a segunda posição foram no sentido da defesa de um federalismo pautado na concentração de poderes na União, a terceira baseou-se na defesa de um equilíbrio na distribuição de poderes entre a União e os Estados e a última defendia uma relação federalista profunda com ligação entre o povo e o executivo em qualquer nível da administração pública. Para Cury (2001), foi a terceira posição que prevaleceu no texto constitucional aprovado em 1891:

---

<sup>61</sup> Júlio de Castilhos foi um dos principais líderes gaúchos dos primeiros anos da República. Primeiro governador eleito do Rio Grande do Sul após a proclamação da República, sofreu forte oposição e afastou-se do governo em 1891. Mas, em julho do ano seguinte, retomou o governo à frente de um amplo movimento popular. Nomeou, então, Vitorino Monteiro vice-governador, entregou-lhe o poder e convocou 'eleições diretas'. Reeleito, voltou ao governo em janeiro de 1893. Foi apoiado por Floriano Peixoto, então presidente da República, quando teve que enfrentar a Revolução Federalista, que agitou o Rio Grande do Sul de 1893 a 1895. Em 1897, entregou o governo estadual a Borges de Medeiros, mas continuou na chefia do Partido Republicano Rio-Grandense e orientou a política gaúcha até sua morte. Júlio Prates de Castilhos nasceu em São Martinho, atual município de Júlio de Castilhos (RS). Formou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo. Dirigiu jornais republicanos quando ainda era estudante. Tinha 22 anos quando participou do primeiro congresso republicano realizado no sul. Tomou parte também na campanha abolicionista. Deputado federal em 1890, participou da Constituinte de 1891 como líder da bancada gaúcha. A primeira constituição gaúcha apoiou-se quase integralmente em projeto de sua autoria (Enciclopédia Delta Universal). Discutiremos o papel de Júlio de Castilhos na organização da República e da federação brasileiras no próximo capítulo.

Conciliação e harmonia: eis duas palavras que, sendo mais dos meros nomes, acabaram por predominar no Congresso constituinte. Elas dariam a tônica à terceira posição, ora defendendo poderes para a União (e com isso aproximando-se das duas primeiras), ora absorvendo algo da quarta posição, defendendo poderes para os Estados.

Ficaria para os estados a noção de autonomia, mas colocada de tal modo que os defensores da soberania dos mesmos não ficariam sem algum ponto de apoio na ordem prática das atribuições (CURY, 2001, p.149).

Aos Estados (antigas províncias), dessa forma, coube assumir os ônus dessa descentralização federativa. Entre as suas incumbências havia a instrução. A questão da distribuição dos recursos tributários entre os entes federados desde o princípio colocou-se como um limite para o exercício da autonomia desses entes federados, visto que não foram discriminadas as rendas que assegurassem os encargos descentralizados para a esfera estadual.

A idéia de evitar ingerências na administração das unidades subnacionais quanto à educação foi expressa no dispositivo que assegurava como competência não privativa do Congresso Nacional apenas “animar” o desenvolvimento das letras, artes e ciências, criar instituições de ensino secundário e superior nos estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal (Art. 35). Mas a educação, situada no âmbito dos direitos civis e políticos, foi definida apenas nos seus aspectos relativos à laicidade, nos moldes do que já havia sido definido pelo Decreto n.º 119-A do Governo Provisório.<sup>62</sup>

Cury (1996) indica que a omissão da gratuidade e da obrigatoriedade pode ser explicada pelo princípio do liberalismo e pelo federalismo adotado. Mas cumpre destacar, como veremos no próximo capítulo, que a trajetória do pensamento liberal brasileiro não sinaliza a incompatibilidade entre a descentralização federativa e o princípio da gratuidade e da obrigatoriedade, com o protagonismo do papel do Estado na oferta de instrução para a população. Acreditamos que talvez a conjuntura daquele momento histórico exigisse a ênfase na destruição das instituições características do período imperial, ao mesmo tempo em que a defesa do Ato Adicional de 1834 como embrião do federalismo brasileiro pode ter servido de

---

<sup>62</sup> De autoria de Rui Barbosa, o Decreto n.º 119-A estabelecia a separação entre a Igreja e o Estado, bem como consagrava a liberdade de cultos.

motivação para delegar aos estados a atribuição de manter a instrução primária, bem como regulamentá-la .

Marques Júnior (1967) indica que as teses positivistas não foram vitoriosas na implantação da República, apesar de as idéias de autonomia local, ligadas ao que o autor chama de “surto federalista”, terem prevalecido e minado a idéia de uma política nacional de ensino. Para o autor, houve o triunfo dos ideais liberais marcados por uma dupla orientação (a do Partido Liberal e a do Partido Republicano), que se radicalizou no processo constituinte, em torno do princípio federativo. A primeira orientação defendia um modelo de federação em que houvesse centralização política com descentralização administrativa, e a instrução considerada responsabilidade do governo central. A segunda orientação baseava-se num radicalismo federativo que se colocava contra qualquer centralização, associando-a à centralização monárquica, portanto, defendia a idéia de um governo próprio das unidades subnacionais. Essa tendência, segundo o autor, foi vitoriosa, e a ela ter-se-iam incorporado os positivistas, com a defesa de uma descentralização política e administrativa e de omissão da União em matéria de instrução.

A questão é que, mais do que duas orientações liberais que disputavam, o que havia eram interesses regionais que sobrepujavam a necessidade de construção de um modelo de federação que atendesse aos interesses nacionais. Essa tendência regionalista foi a vencedora e não houve, doutrinariamente, um “liberalismo triunfante” em oposição ao outro (o de Rui Barbosa) que tenha fracassado. A radicalização do princípio federativo não resultou de outro tipo de liberalismo, mas dos interesses das elites locais por uma fatia maior do poder político, principalmente do das províncias com maior dinamismo econômico.

A nova estrutura jurídica e política do Estado brasileiro acabou revigorando o debate sobre a liberdade de ensino, com base nos dispositivos constitucionais da federação e da liberdade profissional. Também é preciso destacar que a conjuntura de oposição à centralização monárquica favoreceu, na área educacional, a negação do papel da União como poder legítimo para a organização de um sistema nacional de instrução. Segundo Marques Júnior (1967), vários projetos de desoficialização do ensino secundário e superior foram apresentados e debatidos na Primeira

República, como os de Francisco Glicério (1896), Moreira da Silva (1898), entre outros, mas “[...] a desoficialização não consegue triunfar pela via parlamentar. Tanto pelo seu radicalismo doutrinário, quanto pelo abalo que sofreram as prerrogativas da União, os projetos acima referidos não conseguiram sensibilizar o legislativo federal” (MARQUES JÚNIOR, 1967, p.168). Até porque os intentos desoficializadores eram inconstitucionais, na medida em que feriam o disposto no Art. 35 da Constituição de 1891.<sup>63</sup>

Todavia, o fracasso das teses desoficializadoras seria provisório, visto que outras condições as favoreceriam, como o desgaste do governo central no decurso do período republicano e a inércia do Congresso Nacional, que não conseguia levar à frente nenhuma reforma da instrução, nem aperfeiçoar os instrumentos de atuação da União. Em 1911, a desoficialização ganhou contornos com a Reforma Rivadávia Corrêa.<sup>64</sup>

Enfim, o processo político da constituição do Estado republicano brasileiro pautou-se por um modelo de federação em que prevaleceram os estados e não a União. Dessa maneira, as tendências autonomistas influíram nos rumos da política educacional, com o abandono da instrução primária aos estados, desconsiderando a sua capacidade técnica e financeira e também com a radicalização do debate sobre a desoficialização do ensino secundário e superior.

Nagle (2001) chama a atenção para o fato de, no final da Primeira República, a escolarização passar a ser considerada como mecanismo de progresso social e econômico, corrigindo as falhas do projeto civilizatório brasileiro. Essa crença no poder da educação para transformar a sociedade foi traduzida pelo autor em dois

---

<sup>63</sup> “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 o 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, 1994, p. 703).

<sup>64</sup> A Reforma Rivadávia Correa, de 1911, estabelecia a liberdade de ensino para o ensino secundário, com a possibilidade de oferta de ensino que não fosse por escolas oficiais e de liberdade de frequência. Além disso, estabelecia ainda a abolição do diploma em troca de um certificado de assistência e aproveitamento, e transferia os exames de admissão ao ensino superior para as faculdades.

conceitos que significaram dois movimentos educacionais ora paralelos, ora sucessivos: o entusiasmo pela educação e o otimismo pedagógico.

Foram exatamente esses movimentos que imprimiram aspectos doutrinários e técnicos nas reformas da instrução levadas a termo pelos estados, na perspectiva do federalismo descentralizador da Constituição de 1891. Todavia a federação e o estadualismo presentes no cenário político-institucional fizeram com que a incidência e os resultados dessas reformas fossem desiguais:

De um lado, é preciso notar que tais manifestações tiveram maior oportunidade de ocorrência em determinadas regiões, especialmente naquelas que representavam a parte mais evoluída dos “dois brasis”; as desigualdades regionais provocaram, com efeito, diferentes níveis de realização. Do outro lado, é preciso não esquecer a existência de imperativos constitucionais que, padronizados em sua interpretação, definiam as competências da União e dos estados de maneira não-concorrente. Finalmente, convém lembrar o estadualismo que substituíra, de fato, a Federação, a fim de que seja possível compreender, adequadamente, determinados rumos em que aquela crença se objetivou de maneira mais marcante (NAGLE, 2001, p. 166).

Dessa forma, as expressões do entusiasmo pela educação e do otimismo pedagógico e a conseqüente preocupação com as questões educacionais apresentaram-se desigualmente nos estados e timidamente no âmbito do governo central.

Apesar dessa timidez na alteração do ensino secundário e superior, a União não se absteve de tentar intervir na questão da disseminação da escola primária no final da Primeira República, fundamentalmente porque cresciam os clamores nacionalistas e as críticas à descentralização. Assim, foram feitos acordos com os estados nesse sentido, mas mantinha-se uma estrutura centralizada de funcionamento apenas da escola secundária e superior<sup>65</sup> (NAGLE, 2001).

A década de 1920 foi marcada pela emergência do problema da intervenção do governo central nos estados para garantir a difusão de uma escola primária de caráter nacional. Já em 1918, as pressões nesse sentido eram tão freqüentes que a União subvencionava escolas primárias em alguns estados e, em 1921, o Governo

---

<sup>65</sup> Com relação ao ensino superior, a medida mais expressiva da União foi a criação da Universidade do Rio de Janeiro em 1920 e a de Minas Gerais em 1927 (NAGLE, 2001).

Federal convocou uma conferência interestadual de ensino primário com o objetivo de analisar bases conjuntas de atuação para a disseminação da escola primária:

Como se vê, conferência de objetivos inéditos, desde que pense na sistemática e tradicional abstenção da União, nesse campo, fundamentada em interpretação constitucional, segundo a qual as questões sobre o ensino primário eram atribuição dos governos estaduais (NAGLE, 2001, p. 177).

Nagle (2001) destaca que os resultados finais consagraram a tese de que a União tinha a missão de intervir no ensino primário, mas a concepção de federalismo do governo gaúcho fez com que o representante do Rio Grande do Sul<sup>66</sup> apresentasse voto discordante da tese propugnada, porquanto representaria a restrição da autonomia estadual.

Dessa forma, os resultados finais da conferência significaram uma inversão expressiva na interpretação constitucional, mesmo levando em conta que a União exerceria o papel de colaboração somente. Com efeito, a interpretação dos dispositivos da Constituição de 1891 quanto ao regime federativo vinha impedindo qualquer atuação da União no ensino primário. Isso porque, desde o Ato Adicional de 1834, por força do § 2º do Art. 10, era prescrito que às Assembléias Provinciais caberia legislar sobre a educação pública, e essa interpretação persistiu durante o regime republicano, embora os dispositivos da Constituição de 1891 sugerissem o critério da competência concorrente da União e dos estados, visto que expressamente não era vedada a atuação nem da União nem dos estados em determinado nível ou ramo de ensino (NAGLE, 2001).

Dessa forma, a instrução elementar foi assumida pelos estados como competência decorrente de sua autonomia política e de acordo com os princípios federativos do texto constitucional. O combate ao analfabetismo, colocado como um problema nacional, reconfigurou essa interpretação, de forma que pode ser situado como o motivo da incipiente centralização da política educacional para o nível primário, sendo reforçado com a conferência de 1921 (NAGLE, 2001).

A federação, que antes servia para justificar a abstenção da União, passou a significar uma tendência para se refrear a autonomia estadual, visto que o

---

<sup>66</sup> Sobre as especificidades do pensamento gaúcho a respeito do federalismo, ver o próximo capítulo, no qual serão discutidas as idéias e a atuação política de Júlio de Castilhos.

analfabetismo seria uma mal nacional a exigir soluções nacionais. Ademais, a Constituição, no seu Art. 35, determinava a criação, pelo Congresso Nacional, de escolas secundárias e superiores nos estados, mas não proibia a criação de escolas primárias e, ainda que tal argumentação não fosse suficiente, no mesmo artigo, a função de “animar, no País, o desenvolvimento das letras, das artes e das ciências” implicaria, necessariamente, a competência da União para combater o analfabetismo. Em que pese a esse esboço de sistematização de uma ação nacional de instrução primária, pouco foi feito para traduzir as medidas da conferência em ações concretas, principalmente por falta de recursos financeiros (NAGLE, 2001).

Se as realizações do governo central não foram dignas de nota, o mesmo não pode ser dito quanto aos governos estaduais. Todavia, as reformas e remodelações dos sistemas escolares estaduais ocorreram de forma desigual e calcada na política de governadores, visto que apenas determinadas unidades da federação (geralmente as mais desenvolvidas social, política e economicamente) passaram a assumir os princípios reformadores: “[...] o ideário nacional, especialmente na década de 1920, vai encontrar terreno propício para sua concretização nos estados e no Distrito Federal; este é outro reflexo do desenvolvimento do ‘estadualismo’” (NAGLE, 2001, p. 244). Assim, os estados mais desenvolvidos levaram a termo não só medidas para a ampliação do acesso à instrução, mas também medidas de substituição dos princípios educacionais então vigentes pelos princípios da Escola Nova.

A reforma pioneira desse movimento reformador estadualista foi a de Sampaio Dória, em 1920. Articulada às preocupações do movimento nacionalista, a reforma paulista buscava alternativas para o problema do analfabetismo num contexto em que milhares de crianças estavam fora da escola e em que havia severas restrições orçamentárias do governo estadual. A questão da universalização da instrução elementar ganhou proeminência e a solução foi a adoção de um tipo de escola elementar aligeirada e simples, com o ensino sendo ministrado em dois anos para crianças de 9 e 10 anos. Em seguida, a reforma de ensino do Ceará, conduzida por Lourenço Filho, e todas as outras reformas estaduais (a de Anísio Teixeira na Bahia, em 1924, a de Mário Cassassanta em Minas Gerais, no ano de 1927, e a de Fernando de Azevedo, no mesmo ano, no Distrito Federal) enfatizaram menos a dimensão do analfabetismo, e o ensino primário foi modificado sem a adoção de

medidas radicais, mas com forte influência do escolanovismo, enfatizando as dimensões pedagógicas do processo de escolarização (NAGLE, 2001).

Em que pese ao idealismo das reformas, que se fizeram com base muito mais em legislação que não levava em conta a realidade brasileira, foi mediante essas medidas no âmbito estadual que se criaram as condições para o surgimento de um sistema nacional de educação na década de 1930. Assim, na década de 1920, os estados viram-se obrigados a se responsabilizar por seus deveres constitucionais, ao mesmo tempo em que também crescia o interesse pela difusão do ensino primário por parte das municipalidades e a proeminência da necessidade de um projeto nacional de educação.

Para Carvalho (1998), o interesse em reformar e remodelar a instrução com base nos apelos nacionalistas não significava necessariamente a oposição entre um modelo tradicional e um renovador no âmbito educacional, visto que, no movimento educacional de 1920, coexistiram e compartilharam muitos princípios tanto tradicionalistas quanto renovadores. Era a questão da formação da nacionalidade que mais aproximava do que distanciava as propostas educacionais da década, e o sentido modernizador do projeto dos reformadores tinha uma relação estreita com a idéia de que seriam as elites as responsáveis pela construção da nação.

Se em 20 houve propostas “modernizadoras”, seu sentido não foi o de “acessar a educação como forma de mobilidade e ascensão social para as classes populares”. Articuladas no âmbito de um projeto de construção da “nacionalidade”, tais propostas privilegiaram não a satisfação de uma demanda da população e sim a efetivação de um particular projeto de sociedade (CARVALHO, 2001, p. 26).

A ABE, fundada em outubro de 1924, situa-se nesse quadro de apelo modernizador pela via da construção da nação. Com a influência de autores como Alberto Torres e Oliveira Vianna,<sup>67</sup> ganhou fôlego a idéia de organização de um sistema de instrução como uma das bases da organização nacional. A metáfora organicista, que associava a sociedade brasileira a um organismo amorfo e sem funções, sustentou politicamente tanto a ideologia autoritária, quanto as reflexões da ABE na década de 1920.

---

<sup>67</sup> O pensamento sobre a organização nacional e a organização da educação desses autores será discutido no próximo capítulo.

Freqüentemente tematizada no discurso da ABE, “a organização racional do trabalho” é sempre referida como questão incontroversa cuja estrita nomeação é dotada da magia da argumentação irrecusável na defesa da importância da educação. Embora seja por isso difícil precisar o que se entendia pela formulação, o termo “organização” conota “mecanismo” justapondo-se este significado à conotação organicista antes referida na descrição do discurso cívico. Como “mecanismo”, “organização” significa um conjunto de dispositivos que distribuem, integram, dinamizam, aparecendo com referenciais diversos. Referido à escola, o termo designa medidas de racionalização do trabalho escolar sob o modelo da fábrica, tais como: tecnificação do ensino, orientação profissional, testes de aptidões, rapidez, precisão, maximização dos resultados escolares etc. Designa também o funcionamento da escola na hierarquização dos papéis sociais, formando “elites” condutoras e “povo” produtivo. Referido ao país, o termo designa um conjunto de dispositivos de integração nacional (como os propostos pelo Club dos Bandeirantes do Brasil) e de distribuição ordenada das populações por diversas atividades produtivas (CARVALHO, 1998, p. 151).

Todavia, mesmo com o seu forte apelo nacionalista, havia dissensões no interior da ABE entre as propostas centralizadoras e descentralizadoras da oferta de instrução. Com efeito, como mostra Carvalho (1998), os debates sobre a escola nacionalizada ou regionalizada dividiam a associação no decorrer da década.

Por ocasião do processo de revisão constitucional, em 1926, segundo Cury (2003), os debates enfatizaram a questão da relação entre a União e o ensino primário que, como vimos, se apresentava como uma tendência da década de 1920, dado o contexto de contestação à organização federativa e à interpretação constitucional sobre os limites do governo central na atuação nesse nível de ensino, principalmente quanto à criação de escolas.

Segundo Cury (2003), na revisão de 1926, a questão da responsabilidade pela instrução pública primária dividia os partidários da vertente liberal-federativa, que defendia uma centralização política da União, com descentralização administrativa para os estados; os partidários da vertente positivista ultrafederalista, que propugnavam radical descentralização política e administrativa; e os partidários da vertente autoritária com a defesa de forte intervenção do poder central com pouca ou nenhuma descentralização administrativa.

Essas vertentes vinham, antes mesmo da década de 1920, confrontando-se com os princípios e medidas das teses desoficializadoras e das que defendiam a extensão do papel da União no campo da instrução elementar. Assim, se a Reforma Rivadávia Corrêa (1911) representava o triunfo da desoficialização, em 1915, houve o recuo

com a reforma Carlos Maximiliano, que reoficializava o ensino secundário e superior. A Conferência Interestadual de 1921 coroou o refluxo da interpretação constitucional que eximia a União da responsabilidade com a oferta de instrução elementar. Em 1925, com a reforma João Luiz Alves, a questão da colaboração da União com os estados na difusão da instrução elementar foi formalizada, embora não tenha surtido os efeitos esperados, em virtude não só da escassez de recursos financeiros da União, mas também das críticas relativas à maculação do princípio constitucional de autonomia dos estados (NAGLE, 2001; CURY, 2003).

Na revisão constitucional de 1926, o tema do papel da União na oferta de instrução elementar veio junto com o questionamento à organização federativa e com a defesa da necessidade da construção de uma nacionalidade brasileira. Assim, Cury (2003) exemplifica a defesa da inclusão de artigos que dessem atribuições mais diretas à União com um trecho de um discurso de Afrânio Peixoto durante a revisão constitucional:

O essencial e perigoso é a diversidade dos brasileiros, diferentes pela alma e pela capacidade, isolados nos seus confinamentos regionais, nortistas e gaúchos, sertanejos e litorâneos, sulistas e nordestinos, Brasil que se desagrega porque a educação fundamental não pode fazer brasileiros, e vai fazendo goianos e cearenses, mineiros e paulistas[...] (PEIXOTO, apud CURY, 2003; p. 69)

Esse mesmo parlamentar, contudo, propugnava não um sistema de instrução com centralização política e administrativa na União, mas um regime de colaboração entre as três esferas de administração em que às municipalidades caberia a escola, a sua fiscalização, bem como a freqüência; o professor, as escolas normais e os ginásios seriam incumbência dos estados; e o ensino normal superior, como uma espécie de cimento da nação, seria incumbência da União. Essa proposta de organização da educação nacional era muito similar à que foi defendida anos mais tarde na campanha municipalista da década de 1940, visto que dotava também os municípios de encargos educacionais, diferentemente do esquema dual de organização da educação brasileira em vigor desde o Ato Adicional de 1834. Para o funcionamento desse regime de colaboração deveria ser constituído um fundo escolar nos moldes de uma vinculação constitucional de recursos públicos (CURY, 2003). A proposta de emenda constitucional de autoria de Afrânio Peixoto, que modificava o Art. 35 da Constituição, não foi aceita pela Comissão encarregada da

sistematização das propostas, sob a alegação de que as competências da União com a instrução estavam já delimitadas tanto no projeto de reforma constitucional, como nos dispositivos existentes na Carta vigente.

Cury (2003) também destaca que os debates sobre as competências dos entes federados em matéria de instrução se tornaram debates pró ou antifederalistas: os revisionistas, como Tavares Cavalcanti, defendiam a necessidade de intervenção federal no ensino primário, enquanto federalistas, como Getúlio Vargas, defendiam a autonomia local em matéria de instrução.

No processo de reforma constitucional de 1926, importava a construção de uma identidade e de um projeto nacionais. Nesse sentido, os debates pautaram-se pela idéia de que “[...] a unidade nacional é resultante de uma unidade pedagógica coordenada pela União” (CURY, 2003, p. 123). À União, portanto, caberia essa função integradora.

Mas, por que essa ênfase na União como centro político da Nação e mesmo da ordem social? De um lado, a verdadeira face regional brasileira se via às voltas com o (re)conhecimento do negro, do caboclo e do homem do campo. Como dar uma direção nacional sem um centro político que também normalizasse o caminho de uma unificação de mercado que se esboçava? Faz sentido, portanto, a defesa da escola única, universal, pois o mercado tendia à homogeneização (sem que isso significasse o desaparecimento do heterogêneo) no processo de produção com base em centros urbanos já bem enucleados pela industrialização (CURY, 2003, p. 123).

Contudo, a centralização política na União e a mediação institucional da escola no projeto de construção da nação não significavam, para os constituintes de 1926, a perda da autonomia estadual, mas, sim, a tentativa de erigir no País um regime político coordenado pela União, mas não necessariamente concentrado por ela. O momento da revisão significaria, portanto, a retomada dos ideais toquevilleanos de centralização política, com descentralização administrativa,

Reforçando essa retomada do ideário liberal, os deputados da revisão de 1926 propuseram a inscrição do direito à educação com oferta universal do ensino primário pelo Estado e a compulsoriedade de freqüência escolar, bem como com medidas que pudessem efetivar esse direito, como um fundo nacional de financiamento para o ensino primário, um conselho nacional de educação com

funções normatizadoras, o controle de escolas subvencionadas e a progressiva associação da gratuidade com a obrigatoriedade também para o nível secundário.

Nesse conturbado contexto e com a urgência de aprovação, a reforma constitucional foi muito tímida e pode ser reduzida, no que diz respeito ao federalismo, a um ponto fundamental: ampliação dos casos de intervenção da União nos estados, prescrita no Art. 6.º. De qualquer forma, a revisão constitucional de 1926, apesar de não ter sido efetivada no que diz respeito à aprovação de muitas propostas, antecipou em 8 anos o debate sobre a necessidade de inscrição constitucional do direito à educação com oferta estatal de instrução primária e com a obrigatoriedade de frequência escolar, o que sinalizou um fortalecimento do movimento contestatório ao federalismo radical da política educacional adotada em 1891.

### 3.5 A ERA VARGAS: RECUO DA FEDERAÇÃO OLIGÁRQUICA E A NACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O movimento político de 1930, conhecido como a “Revolução de 30”, não havia formulado um plano ou plataforma política para a educação nacional, mas se apropriou dos debates anteriores sobre a organização do ensino brasileiro para traçar novas diretrizes para a educação brasileira. De imediato, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, sob o controle de Francisco Campos, o que já expressava a preocupação com a organização da educação em bases nacionais, pois “[...] a República, em 19 de abril de 1890, criou o Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, estranho à organização e acúmulo de funções as mais diversas, que foi extinto em 1892, e as questões de ensino foram transferidas para o Ministério do Interior e da Justiça” (MIRANDA, 1975).

Buscava-se conferir uma reestruturação do ensino no País. Mas, em vez de essa reestruturação ter-se iniciado pelo ensino primário, que acumulava vários séculos de abandono e precariedade, a reestruturação do ensino iniciou-se pelos cursos secundários, superior e pelo ensino comercial. Todavia, merece destaque a criação do Conselho Nacional de Educação como uma medida para conferir maior organicidade ao ensino brasileiro.

No final do ano de 1931, a Associação Brasileira de Educação promoveu a IV Conferência Nacional de Educação solicitada pelo próprio governo de Vargas, com a

finalidade de discutir uma política educacional de caráter nacional que contemplasse os diversos interesses em jogo. De um lado, os mais proeminentes eram aqueles ligados à Igreja Católica, que desaprovaram os princípios reformadores debatidos e aplicados na década de 1920; de outro lado, os grupos ligados aos profissionais da educação defensores de princípios liberais. Não houve consenso na IV Conferência, porque os debates giraram em torno, basicamente, dessas duas posições. Assim,

[...] um dos grupos dos educadores, por iniciativa de Nóbrega da Cunha, incumbiu a Fernando de Azevedo de redigir um manifesto em que se fixassem os princípios e o sentido de uma política brasileira da educação. Daqui surgiu a reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo. Manifesto dos pioneiros da Educação Nova com numerosas assinaturas, publicado em 1932 em que preconiza a laicidade do ensino, a gratuidade, obrigatoriedade e a Escola Única (MIRANDA, 1975, p. 72).

O manifesto, do ponto de vista do debate sobre estrutura federativa brasileira, expressava tanto a posição em defesa do nacionalismo quanto a posição em defesa da descentralização, talvez pela heterogeneidade de seus signatários, que iam desde Fernando Azevedo, com sua posição unitarista e elitista, até Anísio Teixeira, com suas posições democráticas e descentralizadoras.

Dessa forma, podemos observar a denúncia sobre a inexistência de um sistema de organização escolar de caráter nacional devido às reformas parciais que não lograram amenizar as mazelas do ensino brasileiro, sendo necessário um plano integral que incidisse no problema maior da organização da educação nacional:

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado (O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova).

O manifesto reconhecia a educação como direito, numa perspectiva liberal, relativa às iguais oportunidades e condições no processo de escolarização elementar, independentemente dos fatores econômicos ou sociais, portanto, um direito desvinculado da questão de classes sociais. Nesse sentido, seus signatários defendiam que cabia ao Estado reconhecer a educação como uma função a um só tempo social e pública, formulando um plano geral de educação que priorizasse uma

escola única a todas as crianças de 7 a 15 anos. Quais seriam os meios para organizar essa escola única, segundo o documento? Ampla autonomia técnica, administrativa e econômica aos técnicos educacionais e aos educadores, a instituição de um fundo escolar gerido por órgãos de ensino responsáveis pelo direcionamento dos recursos, e uma organização de ensino descentralizada. Quanto à descentralização, o argumento principal era o reconhecimento da diversidade regional, sendo o federalismo a única maneira de estabelecer um sistema nacional de educação:

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 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 (O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova).

Na aplicação da “doutrina federativa” à União, na capital, e aos estados, deveria competir a educação geral, de acordo com os princípios fixados na Carta Constitucional, bem como com o regime de atribuições estabelecido. Ao Ministério da Educação caberia a ação sob os princípios prescritos na Constituição, fazendo com que os estados também os seguissem, colaborando onde houvesse insuficiência de meios.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o documento diagnosticava a dispersão e a fragmentação da organização do ensino no País, não a analisava criticamente sob a perspectiva do federalismo oligárquico e hierárquico erigido em 1891. Ao contrário, via no federalismo a fórmula de superação daquilo que a sua própria implantação acirrou, sem considerar que, na diversidade advinda da extensão territorial e dos interesses locais, havia também o problema das desigualdades regionais, que poderia solapar os objetivos de uma organização verdadeiramente nacional do ensino. Parece que o manifesto se mantém na tradição do pensamento liberal do século anterior na defesa da federação como a base das reformas de que o País precisava.

As lutas ideológicas entre católicos e liberais tiveram reflexos nas duas constituições que vigoraram no período. O texto constitucional promulgado em 1934 tinha um perfil eminentemente social, seguindo uma tendência mundial do pós-guerra, e, pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações de ordem econômica e social foram introduzidas no texto.

Em relação à educação, pela primeira vez na história constitucional do País, foi destinado um capítulo específico sobre o assunto, com a determinação explícita do Estado em provê-la de forma gratuita e obrigatória no ensino primário e tendencialmente gratuita nos graus posteriores de ensino, assegurando para tal o mínimo de aplicação de recursos públicos provenientes de impostos das diversas instâncias administrativas na manutenção e desenvolvimento do ensino (10% para a União e municípios e 20% para os Estados e para o Distrito Federal) com subvinculação de 20% dos recursos da União para o ensino nas zonas rurais (Art.156).

No texto de 1934, embora o Art. 13 tivesse conferido autonomia inédita à organização municipal, a distribuição de competências quanto à oferta educacional permaneceu eminentemente estadualista, pois, segundo o Art. 151, competiria aos Estados e ao Distrito Federal “[...] organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes traçadas pela União” (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1994, p. 668). Além disso, foi prevista a criação de fundos de educação pelos entes federados, fundos constituídos pelas “[...] sobras de dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros” (§1.º do Art. 157) (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1994, p. 669). Parte desses fundos deveria ser aplicada em auxílios para o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, alimentos e assistência médica alimentar (§ 2.º).

Também foi prevista a existência de um Conselho Nacional de Educação, cujas tarefas consistiriam em elaborar o Plano Nacional de Educação e auxiliar o governo nos problemas afetos ao ensino. Além disso, foi instituído o Ensino Religioso nas escolas oficiais, com frequência facultativa (Art. 150, alínea a, Arts. 152 e 153), um dos aspectos decorrentes do confronto entre católicos e reformadores

escolanovistas, que assinalou os debates constituintes sobre educação, resultando no caráter híbrido do texto de 1934, uma vez que foram acolhidas as propostas de ambos os grupos (CURY, 1988).

Assim, a partir de 1930, com o arrefecimento do federalismo descentralizador de caráter oligárquico, a educação integrou o projeto nacionalista e centralizador da Era Vargas e foi assumida como um projeto de caráter nacional. Esse processo de arrefecimento do federalismo está articulado com um processo mais amplo, de declínio dos princípios liberais em nível mundial, visto que, a partir do fim do primeiro conflito mundial, as idéias ligadas ao totalitarismo ou ao autoritarismo passaram a ganhar proeminência na Europa (Mussolini – 1922/Itália, Stálin- 1929/URSS, Hitler- 1933/Alemanha) e também no Brasil, com os ideólogos autoritários, como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Plínio Salgado, e com movimentos com o mesmo caráter, como o integralismo.

No clima do autoritarismo vigente, a Carta de 1937 foi outorgada. No que concerne à educação, isentou o Estado da tarefa de garantir ensino primário gratuito e obrigatório, situando-o na posição de colaborador da família:

Art.125 - A Educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências ou lacunas da educação particular.

E ainda:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. .

Uma vez o Estado tido como colaborador, não houve previsão de dotação orçamentária específica para a educação, como havia na Constituição de 1934; também, em conformidade com a ideologia de segurança nacional, a Educação Física, o Ensino Cívico e os trabalhos manuais tornaram-se obrigatórios nas escolas primárias, normais e secundárias (Art. 131).

Quanto às competências dos entes federados, a Constituição Federal de 1937 teve um caráter eminentemente centralizador, estabelecendo que à União competiria “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que devem obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (Art. 15, inc. IX) e, privativamente, teria o poder de legislar sobre as Diretrizes da Educação Nacional (Art.16, inc. XXIV). Com a generalização das interventorias nos estados e com uma carta outorgada que garantia plenos poderes à União, o federalismo e a discussão das competências quanto à oferta da instrução foram praticamente anulados.

No Ministério de Gustavo Capanema, em 1942, essa discussão foi retomada com a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, instituído pelo Decreto n.º 4.958, de 14 de novembro, com a finalidade de subvencionar os convênios celebrados entre estados, territórios, o Distrito Federal e a União para a ampliação e melhoria do sistema escolar primário. Em 1944, foi elaborado um plano para o aproveitamento dos recursos do fundo, mas apenas a partir de 1946 teve início a construção de unidades escolares nas zonas rurais, de fronteira e de colonização. Além de escolas primárias, também foram construídas, com os recursos do fundo e mediante convênios, escolas normais.

Em 1942 teve início a consolidação de uma política não só de centralização, como também de uniformização do ensino, mediante as Leis Orgânicas de Ensino. Mas a relativa ao ensino primário só foi decretada após a queda de Getúlio Vargas, em janeiro de 1946. Estabelecia, em seu Art. 24, que os estabelecimentos de ensino primário formariam, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal, um sistema escolar, com a devida unidade de organização e direção. O Decreto-Lei definia, portanto, uma organização de base estadualista, mas com forte controle da União, estabelecendo, inclusive, que a coordenação das atividades dos órgãos estaduais estivesse em “perfeita articulação” com o Ministério da Educação e Saúde.

No que se refere ao financiamento, a Lei Orgânica do Ensino Primário definiu a gratuidade, mas não excluiu a organização de caixas escolares com recursos da família, bem de acordo ainda com os dispositivos da Constituição de 1937. Os recursos para o ensino primário adviriam da cota parte das rendas tributárias de

impostos do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) (Art. 45). Os municípios poderiam, segundo a Lei Orgânica, incorporar os seus recursos às dotações estaduais ou aplicá-los diretamente, conforme acordo entre as esferas administrativas estaduais e municipais (Art. 46). Além disso, as unidades federadas que não atendessem aos princípios da referida Lei Orgânica estariam impedidas de receber o auxílio do FNEP (Art. 48).

Interessante observar que a implantação da Lei Orgânica coincidiu com o auge do vigor do movimento municipalista, que se empenhou no processo constituinte de 1946 não só para ampliar as receitas municipais, como também para inserir a educação como uma das atribuições das esferas locais. É exatamente a distribuição de competências quanto à educação no texto constitucional do período de “Redemocratização” do País que discutiremos na próxima seção.

### 3.6 FEDERAÇÃO TRIDIMENSIONAL E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE BASE DUAL: O PARADOXO DA DISPUTA

No texto federal de 1946, retomou-se um formato, ainda que precário, de cooperação entre os entes federados. Com efeito, pela alínea d, inciso XV do Art. 5.º, à União competiria legislar sobre as diretrizes e bases da educação Nacional e, pelo inciso IX do Art. 65, ficava estabelecido que o Congresso Nacional legislaria, com a sanção presidencial, sobre todas as matérias de competência da União. Essa competência, entretanto, não eximia os estados de possuírem legislação supletiva ou complementar.

Expressando os campos em disputa em torno da organização da educação no País, ainda mal resolvida pela própria complexidade que assumiu a federação brasileira, Oliveira (1990) destaca que, em torno da questão da repartição de competências, apareceram três proposições: a defesa de um sistema nacional de ensino, cabendo aos estados e municípios um papel suplementar; a admissão de dois sistemas de ensino (um federal e outro estadual); e a defesa de que cada nível da administração pública deveria organizar seu sistema de ensino. Prevaleceu a definição de que a responsabilidade pelo ensino primário e médio seria de âmbito estadual, e a União,

além de seu próprio sistema de ensino, teria tarefa subsidiária em relação aos sistemas estaduais, definição que já fazia parte da tradição jurídica brasileira a partir de uma concepção de federalismo dual.

Apesar dessa definição, cresciam, nessa época, as idéias de autonomia municipal e de ensino primário, como responsabilidade dos municípios já anunciando uma distribuição de competências que levasse em conta essa perspectiva de descentralização municipalista numa federação tridimensional.

Apesar de aparecerem algumas propostas opondo quantidade (aumento do número de escolas e de matrículas) à qualidade, não houve na Assembléia Constituinte grande celeuma em torno da questão da gratuidade e da obrigatoriedade para o ensino primário, proposta que teve sua redação apoiada na Constituição Federal de 1934. Para os níveis posteriores, a gratuidade estaria vinculada à comprovação de falta de recursos financeiros (OLIVEIRA, 1990)

Seguindo a tendência de cooperação entre os entes federados nos serviços educacionais, os recursos para a educação (Art. 169), mesmo que arbitrariamente (não levando em conta as necessidades efetivas da educação no país), foram estabelecidos. Assim, o valor a ser vinculado para cada esfera do poder público foi definido (mínimo de 10% para a União e 20% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), bem como a responsabilidade das esferas do poder público (Art. 170 e 171). O aumento da vinculação para a esfera municipal traduzia a expectativa em torno da atuação desse ente federal na oferta educacional.

Também nessa Constituição foi definida como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação Nacional. Depois de um longo e tumultuado processo de tramitação em que disputavam a hegemonia grupos ligados à defesa da escola pública e grupos de escolas particulares católicos, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 20 de dezembro de 1961, não expressou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais. O Ministério da Educação foi

instituído como órgão público federal em matéria educacional, cabendo a ele velar pela observância das leis de ensino, inclusive as emanadas pelo Conselho Federal de Educação, que tinha a incumbência de decidir sobre o funcionamento e organização do ensino superior, bem como de indicar as disciplinas obrigatórias para o ensino secundário e sugerir medidas para o funcionamento do sistema federal de ensino. Aos estados, além de organizar seus sistemas de ensino, caberia a autorização do ensino primário e secundário. Além disso, a LDB instituiu o fundo nacional para o ensino primário, secundário e superior, constituído de nove décimos dos recursos vinculados para a educação na esfera federal (12%, sendo 20% para estados e municípios).

Dessa forma, a bandeira pela existência de um sistema local ou municipal de educação primária, bem como o princípio de colaboração entre os entes federados mediante a contribuição para o fundo municipal não foram incorporados à organização da educação nacional, enquanto a bandeira da discriminação de rendas favorável aos municípios teve alguns de seus pressupostos inseridos na organização tributária nacional, ainda que sua duração tivesse sido muito curta.

### 3.7 REGIME MILITAR: MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO COMO ESTRATÉGIA DE CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram a tradição estadualista de constituição de sistemas de ensino, contudo foi durante o regime militar que a municipalização do ensino se concretizou como modalidade de descentralização no Brasil, mediante a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (20%) para aplicação em educação e de programas de investimento em estrutura técnica e administrativa nos municípios para a sua atuação na esfera educacional (ROSAR, 1995).

Arelaro (1980) explica que as reformas administrativas nesse período foram condicionadas pelo Decreto-Lei Federal n.º 200/67, cujo princípio era o da centralização das decisões e descentralização da ação. A Lei n.º 5.692/71, que reorganizou o ensino brasileiro reformando a Lei n.º 4.024/61 (LDB), também integrou as ações governamentais na busca desse princípio. Para a autora, a Lei n.º 5.692/91 não só ratificou, mas também ampliou os princípios descentralizadores da

Lei n.º 4.024/61 com a possibilidade de a escola elaborar e assumir o seu padrão de funcionamento.

É fato pacífico aceitar-se que a Lei 4.024/61, apesar dos seus dispositivos descentralizadores originou na prática um regime senão totalmente unificado, pelo menos bastante centralizador. A explicação para esta contradição em geral era a da impossibilidade de os órgãos normativos estaduais recém-criados – os Conselhos de Educação – assumirem o seu papel. Em função disso, se omitiam e se socorriam do Federal, que acabava disciplinando ou regulamentando além de suas competências. Em tese, na Lei 5.692/71, isso não deveria acontecer. Havia uma distribuição equilibrada entre as competências de nível federal, estadual e local – ao nível do estabelecimento de ensino – em que era realçado sempre que o atendimento às peculiaridades regionais e locais levaria ao desaparecimento dos modelos únicos para a educação escolar brasileira (ARELARO, 1980, p.157).

O dever de organizar e manter o ensino era definido nos moldes da autonomia e interdependência entre União, estados e municípios, em nome da racionalização administrativa e econômica que orientava as reformas do Estado no período. O planejamento integrado era a forma sugerida para a superação das desigualdades intra e inter-regionais e, na educação, essa forma de atuação deveria ser concretizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) criado pela Lei n.º 5.537/68, que se configurava como órgão coordenador e corretivo no âmbito educacional.

Para Maia (1989), a Lei n.º 5.692/71 referia-se a um processo de descentralização articulada, em que se preservaria a unidade nacional, significando que os estados poderiam organizar seus sistemas de ensino, desde que fossem respeitadas as diretrizes nacionais. Os estados também poderiam delegar atribuições aos municípios, mediante a criação de conselhos municipais, da mesma forma que as escolas poderiam elaborar os seus regimentos em consonância com a legislação vigente.

Vários projetos foram elaborados e implementados, com vistas à solução da crise educacional e da incapacidade técnica, administrativa e financeira dos municípios para organizarem redes locais de ensino no período posterior à Lei n.º 5.692/71, como o Promunicípio, o Edurural, o Polonordeste, Pronasec e o Projeto Nordeste. Rosar (1995) situa esses projetos como instrumentos de uma municipalização induzida, segundo as diretrizes do Banco Mundial, mediante transferência dos encargos, com a oferta da etapa elementar de escolarização para estados e

municípios e, ainda, definidos como uma espécie de agenda mais ampla de descentralização, no âmbito da educação para os países da América Latina.

Assim, afirma que, ao mesmo tempo em que o Estado tinha um perfil intervencionista para determinados setores da economia utilizando instrumentos centralizadores, para os setores de prestação de serviço para as classes populares partia de uma lógica descentralizadora, com transferência de responsabilidades para estados e municípios, sem a correspondente transferência de recursos. Essa crítica, embora procedente, não é suficiente para explicar o processo de municipalização do ensino levado a termo no período, uma vez que a estratégia de centralizar as atividades de interesse do capital e descentralizar as atividades ligadas à prestação de serviços sociais sempre foi a tônica do Estado brasileiro, independente das diretrizes dos organismos multilaterais de financiamento. Exemplo disso é a República Velha, em que tivemos, como vimos, talvez a política de descentralização do ensino mais intensa e irresponsável, convivendo com uma política econômica extremamente centralizada, no que dizia respeito à manutenção do preço do café no mercado internacional.

A idéia de planejamento integrado, articulada à forte concentração fiscal na União, estiolou o princípio descentralizador previsto na legislação, visto que, além de patente perda de autonomia dos entes federados e do poder local, também acentuou o empobrecimento dos estados e municípios brasileiros e a conseqüente dependência destes em relação ao poder central, num círculo vicioso em que o planejamento gerou perda de autonomia, que gerou empobrecimento, gerando mais dependência (ARELARO, 1980) .

Ora, se na área da educação, era o governo federal que definia as diretrizes gerais a serem seguidas, fica evidenciado que só teriam recursos, ou maiores recursos, aqueles estados que melhor e mais rapidamente atendiam às “sugestões federais”. Portanto, com a exclusão de três ou quatro Estados, todos os outros – em que o salário-educação é pouco significativo – ficavam praticamente na dependência da visão e da aceitação, que os técnicos do Ministério da Educação tivessem da filosofia proposta nos projetos das unidades da federação (ARELARO, 1980, p. 158).

Dessa forma, em que pese à declaração do princípio de descentralização pela via da municipalização, a concentração de recursos na União, os critérios de repasse desses recursos e o papel do Ministério da Educação na tarefa de planejamento

integrado inverteram o princípio descentralizador (ARELARO, 1980). Se o princípio descentralizador fosse invertido em nome de uma determinada eficiência da organização do ensino e de uma dada equidade nas oportunidades educacionais, ainda faria sentido, mas esse não foi o caso. Maia (1989; p. 116 -117) corrobora:

Observa-se que determinados estados para se libertarem dos encargos com a educação, ainda mais onerosos pela extensão a oito anos de escolarização, atribuem-nos a municípios sem qualquer condição de sustentá-los. Isto se constata através do próprio movimento de “descentralização” que prioriza o município e o ensino rurais nas regiões mais pobres do país. Enquanto nas regiões sudeste e sul se mantém a rede estadual como a responsável pelo maior número de matrículas, respectivamente 68,1% e 58,8%, na região norte, o número de matrículas na rede municipal, 38%, se aproxima do da rede estadual, e na região nordeste, que alcança 45,5%, supera a proporção de matrículas da rede estadual, 41,5%. Com muita freqüência ocorreu uma divisão de competências de tal modo que o Estado se comprometia com a construção de prédios escolares, que o município deveria manter sem receber recursos para tal. Ou ainda, a rede estadual recorria a medidas de contenção ocasionando uma retração na oferta de vagas, o que forçava a expansão da rede municipal nos limites possíveis. Um exemplo disso é o estado de São Paulo, no período 1978/1982, quando a contenção da rede estadual se deu, em determinados municípios, cuja relação com o governo do estado era de confronto. Nesse contexto, a descentralização proposta pela lei 5692/71 está mais próxima da subordinação às decisões do governo central do que da autonomia. Repassar os encargos educacionais para os municípios, alocando recursos quase sempre insuficientes para a manutenção e desenvolvimento do ensino, implica numa negação oficial que propalava a prioridade da ação social.

Além disso, é preciso considerar que esse mecanismo não só ampliava as históricas desigualdades regionais, como também potencializava as atitudes predatórias dos entes federados e das localidades, na medida em que estimulava a competição por recursos e benefícios, prejudicando os que mais precisavam de apoio do governo central. Rosar (1995) situa o núcleo da crise do funcionamento do Estado federativo na contradição entre os princípios e projetos de integração nacional e a fragmentação regional na história política, social e econômica do País, desde a Primeira República.

Essa contradição entre os interesses nacionais e os interesses regionais foi ganhando contornos novos, conforme a conjuntura política do País, como recentemente aconteceu com a reforma tributária, que assumiu caráter diminuto diante das necessidades de melhor distribuição dos impostos, dados os interesses conflitantes entre a União, os estados e os municípios, quanto à arrecadação e partilha da receita tributária, assim como aconteceu no processo constituinte. Dessa

forma, é sempre reeditado o caráter predatório e pouco solidário do federalismo brasileiro, o que acaba inviabilizando ou tornando mais difícil um projeto genuinamente nacional.

A política descentralizada nas ações e centralizada nas diretrizes, concebida no regime militar e efetivada a partir da Lei n.º 5.692/71, resultou em distorções para a política de expansão da etapa elementar de escolarização, visto que o peso das desigualdades regionais quanto à capacidade de investimento na ampliação das redes de ensino fez com que, com exceção dos grandes centros do Sul e do Sudeste, a ampliação de vagas ocorresse mediante escolas de uma única classe,<sup>68</sup> e, nessas redes constituídas por essas escolas, a descentralização ter-se-ia caracterizado pelo abandono e pelo descompromisso do poder público. É justamente essa constatação que faz Arelaro concluir:

A descentralização em si constitui apenas uma estratégia, de maior ou menor validade, dependendo dos objetivos em nome dos quais ela foi proposta. Ela só se constitui em uma tese válida quando exprime uma opção do poder político de realizar objetivos mais amplos no âmbito dos quais ela ganha sentido. Podemos observar também que tanto na história brasileira como na história educacional a descentralização se prestou a equívocos que geraram adesões ingênuas ou dogmáticas a teses pretensamente democráticas [...] Descentralização em educação significa a opção por um projeto político que implante o direito à educação a todos (ARELARO, 1980, p. 192 e 195).

A questão era saber se a descentralização federativa, principalmente aquela de perfil municipalista, tal qual a que vinha sendo erigida no Brasil desde meados da década de 1940, trazia esse potencial igualitário e emancipador inerente ao direito à educação. Os estudos sobre a descentralização pela via da municipalização têm indicado que os nós federativos constituem obstáculos expressivos ao alcance de medidas de política educacional com efetividade do ponto de vista da equalização das oportunidades educacionais.

Maia (1989), também destacando as propostas descentralizadoras erigidas a partir da Lei n.º 5.692/71, com a pretensão de fazer frente aos problemas da praticamente

---

<sup>68</sup> Em relação ao Promunicípio, Rosar (1995) avalia que o projeto estava mais voltado para ações de expansão física da rede e para a assistência técnica e administrativa, e afirma que não se pode considerar significativa a expansão, visto que, em pelo menos 70% dos casos, se tratava de construções de escolas de uma sala de aula “[...] contribuindo assim para se generalizar na zona rural e na periferia urbana um padrão de atendimento restrito às primeiras séries do 1.º grau e de qualidade limitada pelo tipo de funcionamento multisseriado das escolas, mas que era considerado significativo por permitir contabilizar o aumento da matrícula de 1.º grau” (ROSAR, 1995, p. 100).

inexistente organização municipal do ensino por inadequação de condições técnicas, materiais e financeiras, discute as medidas concretas do Governo Federal para incentivar as ações municipais na área de educação, principalmente em relação à etapa elementar de escolarização nas regiões mais pobres do País, onde o processo de municipalização foi mais intenso. A autora também adverte para o perigo da adoção indiscriminada da municipalização num contexto marcado pelas históricas desigualdades regionais e pelos problemas advindos dos conflitos federativos.

Todavia, a hipótese central do seu trabalho apenas tangencia a questão federativa, tendo em vista que parte do pressuposto de que “[...] a proposta de municipalização do ensino surge em determinados períodos históricos como reflexo do modo de organização do Estado” (MAIA, 1989, p. 21) (o que é bastante evidente, não só para os processos de municipalização, como também para qualquer política educacional), e, sobretudo, parte da suposição (em nossa opinião equivocada, tendo em vista o processo histórico de afirmação da federação, do município como ente federado e do direito à educação no Brasil) de que “[...] nos momentos de distensão política, os municípios tenham condições de desenvolver projetos educacionais próprios, em cooperação ou não com o estado, participando das decisões sobre as questões educacionais locais, e nos períodos de regime autoritário, assumam unicamente a execução dos projetos” (MAIA, 1989, p. 21). Se essa suposição fosse correta, qual seria o período de distensão na história da educação brasileira em que os municípios teriam atuado de forma autônoma, bem como participado em “pé de igualdade” com os demais entes federados na definição das medidas educacionais? No Império extremamente centralizado? Na República Velha, com a sua ênfase nos estados com maior poder econômico e abandono dos estados mais pobres? Na Era Vargas, com sua centralização rumo à definição de um projeto nacional de educação? No período de reconstitucionalização, em que se declarou alguma autonomia municipal, embora os municípios tivessem organização administrativa e financeira tão precárias que mal conseguiam manter em funcionamento as suas atividades mais elementares?

A história da autonomia municipal está estreitamente vinculada à complicada história da idéia de federação no Brasil, com todas as suas contradições e, portanto, não é a

questão da centralização ou descentralização ou do autoritarismo e da democracia que define o processo de municipalização do ensino no Brasil. O que esteve em jogo quando da implantação do federalismo não era a questão do maior controle dos cidadãos, do equilíbrio de poderes, do contrato social ou do contrato federativo, mas, sim, a adaptação de um modelo que serviria aos múltiplos e complexos interesses das elites políticas e do seu liberalismo específico. Da mesma forma, a incorporação da idéia da instância local, no caso brasileiro, o município, ao pacto federativo teve relação com a ampliação desses múltiplos e complexos interesses por força dos processos de crescimento econômico, industrialização, incorporação de novos contingentes populacionais aos direitos de cidadania e às mudanças no perfil de Estado que de garantidor das liberdades e escolhas individuais passou a ser árbitro dos conflitos sociais, com o papel de organizador de políticas públicas.

De toda forma, em que pese aos equívocos, é correto identificar a década de 1970 como o momento de retomada dos clamores municipalistas originários da década de 1940 (MAIA, 1989; ROSAR, 1995). Contudo, o contexto era outro, com um regime discricionário que impedia a existência de uma autonomia municipal nos moldes anteriormente defendidos.

Apenas na década de 1980 é que o debate do município como espaço privilegiado de democratização da sociedade ganhou fôlego, junto com o processo de abertura política do País. Assim é que, em 1982, numa espécie de reedição dos Congressos Brasileiros de Municípios, aconteceu o I Encontro Nacional de Municípios promovido pelo Centro Brasil Democrático (CEBRADE). Da sucessão desses encontros surgiu a Frente Municipalista Nacional, que interveio na Assembléia Constituinte para afirmar a autonomia municipal, defendendo a reforma tributária e o fortalecimento dos executivos e legislativos locais (MAIA, 1989). Foi nesse contexto que voltou a configurar-se a associação entre participação, democracia e autonomia municipal, com ênfase na defesa de uma organização do ensino de base local. Maia (1989) destaca que o movimento municipalista que ressurgiu entre as décadas de 1970 e 1980 se intensificou mediante as ações lideradas pelos políticos locais, essencialmente pelos que exerciam o mandato de prefeito. Na área de educação, a tese municipalista foi divulgada fundamentalmente pela UNDIME, integrada pelos secretários ou diretores de departamento de educação.

Foi nesse contexto de reedição da defesa da autonomia municipal e da organização do ensino com bases locais que foi aprovada a Constituição de 1988, que incluiu efetivamente o município como ente federado, caso único entre as 16 federações que existiam no mundo, o que imprimiu novos contornos às políticas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade da etapa obrigatória de escolarização, que passaremos a analisar no próximo capítulo.

Todavia a constituição do município como ente federado e o ressurgimento das teses municipalistas para a área de educação têm bases assentadas tanto na história das instituições políticas dos séculos XIX e XX, como acabamos de discutir, como também na história das idéias políticas e educacionais. É justamente a abordagem de alguns clássicos que debateram a relação entre município, federação e educação que o próximo capítulo pretende discutir.

#### **4 MUNICÍPIO, FEDERAÇÃO E EDUCAÇÃO: IDÉIAS POLÍTICAS**

Discutida a trajetória das instituições políticas municipais e federativas, bem como a articulação dessas instituições políticas com a organização da educação, em geral, e com a organização da educação brasileira, especificamente, passaremos a analisar como as idéias de município, federação e educação foram abordadas por diferentes correntes teóricas e/ou políticas brasileiras anteriores à proposta de municipalização do ensino de Anísio Teixeira, considerada pioneira.

A escolha dessas correntes decorreu fundamentalmente do nível de articulação entre as três categorias de análise deste trabalho (município, federação e educação), do impacto que tiveram para a organização do Estado brasileiro e para a organização da educação no Brasil, especialmente no que diz respeito ao debate entre centralização e descentralização político-administrativa.

Dessa forma, em primeiro lugar buscamos a origem do debate sobre as três categorias na tradição liberal brasileira, com a análise das obras e do pensamento político de Tavares Bastos e Rui Barbosa. Em seguida, como desdobramento das propostas de implantação da descentralização propugnada pela tradição liberal, analisamos a incorporação desse debate pelas tradições do pensamento de cunho evolucionista e positivista, traduzidas no separatismo sistematizado por Alberto Sales e defendido como bandeira política positivista por Júlio de Castilhos, no Rio Grande do Sul. Na seqüência, trazemos o debate sobre a organização do Estado e da educação nacionais na tradição autoritária brasileira, com a obra e o pensamento de Alberto Torres e Oliveira Vianna, com seus argumentos de necessidade de adequação das instituições políticas à realidade brasileira. Enfim, resgatamos as idéias de Anísio Teixeira e de Carlos Correa Mascaró, específicas sobre o processo de municipalização do ensino, mas assentadas, ainda que tangencialmente, no debate teórico e político sobre a centralização ou a descentralização como forma de organização do Estado brasileiro.

A análise da obra e do pensamento político desses autores tem por finalidade articular o debate sobre a municipalização do ensino aos determinantes mais amplos da organização do Estado brasileiro, e o capítulo mostrará que, a partir da polarização do

debate entre Anísio Teixeira e Carlos Correa Mascaró, foi completamente perdida a tradição de se pensar a organização da educação nacional a partir do debate mais amplo sobre a organização do Estado, como se ambas fossem a-históricas e, portanto, naturais, apenas “dados” da história política brasileira.

Resgatar esses autores para o debate na área de educação, especificamente quanto à relação “Estado, sociedade e educação”, tem, dessa forma, o sentido de recolocar a federação na sua relação com o poder local (município) e com a educação, como um problema nacional e não apenas educacional. Portanto, o sentido é desnaturalizar o município, a federação e sua relação com a organização da educação, problematizando-os mediante o enfoque da teoria política brasileira.

#### 4.1 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO DE TAVARES BASTOS

Tavares Bastos pode ser considerado um dos primeiros formuladores da idéia de federação no Brasil, antes mesmo de Rui Barbosa, considerado por muitos como fundador da idéia de federação.

Em sua obra “A Província”, de 1870, Tavares Bastos dialoga com a obra de um dos próceres na defesa da centralização monárquica, o Visconde do Uruguai (Paulino José Soares de Souza), intitulada “Ensaio sobre o direito administrativo” (1865). Argumenta que a obra da centralização monárquica constituía empecilho ao progresso do Brasil, e que apenas uma descentralização de aspecto federalista poderia restabelecer a monarquia e o progresso social e econômico.

Curioso é destacar que ambos, apesar de se posicionarem em campos contrários quanto ao modelo de organização político-administrativa do País, tinham a matriz teórica de Alexis de Tocqueville como base (FERREIRA, 1999). Tocqueville (2001), como vimos, distingue duas espécies de centralização: a governamental e a administrativa. A primeira seria aquela relativa aos interesses comuns de toda a nação, como o ordenamento jurídico e as relações diplomáticas e comerciais com as nações estrangeiras, enquanto a centralização administrativa seria aquela ligada aos interesses de certas partes da nação.

Talvez seja essa distinção a causa da convergência de matriz teórica entre Uruguai e Tavares Bastos, visto que Tocqueville, ao mesmo tempo em que adverte que a soma da centralização governamental com a administrativa concentrada num só poder é prejudicial ao desenvolvimento das nações, admite que nenhuma nação é capaz de prosperar sem centralização governamental. Por outro lado, acredita que a centralização administrativa debilita o país mediante o enfraquecimento do espírito de cidadania, pois o bem-estar social será mais bem atendido pela força coletiva dos cidadãos do que pela autoridade governamental. Vê-se logo que essa distinção pode ser utilizada em defesa de organizações político-administrativas tanto centralizadas quanto descentralizadas, podendo tornar-se apenas uma questão de ênfase, dependendo dos interesses em jogo.

Em “A Província”, o alvo de Tavares Bastos é a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, cujo mentor foi o Visconde do Uruguai. Defendendo as competências do poder legislativo provincial tais como foram estabelecidas pelo Ato Adicional de 1834, o autor destaca que a diversidade dos municípios não havia sido contemplada pela legislação de 1840: “[...] a uniformidade nos mata. Não! Não é de lei uniforme, por mais liberal que seja e mais previdente, que depende ressuscitar o município; depende isto de leis promulgadas por cada província, conforme as condições peculiares de cada município” (BASTOS, 1975, p. 98-99)

Evocando os argumentos dos reformadores de 1831 (que apresentaram um projeto de reforma constitucional propondo que o governo do Império do Brasil fosse uma monarquia federativa) e a experiência de países como os Estados Unidos, México e Argentina, destacava a forma federativa como um fato político inevitável e moderno. “Permitindo a expansão de todas as aptidões, de todas as atividades e de todas as forças, o sistema federativo é, sem dúvida, a maior das forças sociais” (BASTOS, 1975, p. 35).

Criticando a excessiva centralização da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, Tavares Bastos afirmava que a uniformidade era um vício inerente à centralização e isso transformava o Brasil numa monarquia de feições européias, ao sujeitar as províncias a uma tutela humilhante. Para o autor, a essência das

reformas liberais era a garantia da autonomia das províncias, como fica evidenciado nesta passagem:

Votai uma lei eleitoral aperfeiçoada, suprimi o recrutamento da Guarda Nacional, a polícia despótica, restabelecei a independência da magistratura, restaurai as bases do Código do Processo, tornai o Senado temporário, dispensai o Conselho de Estado, corrigi ou aboli o Poder moderador; muito tereis feito, muitíssimo pela liberdade do povo e pela honra de nossa pátria; mas não tereis ainda resolvido esse problema capital, núcleo de quase todos os povos modernos: limitar o poder executivo central às altas funções políticas somente [...]. Descentralizai o governo, aproximai a forma provincial da forma federativa; a si próprias entregai as províncias; confiai à nação o que é seu; reanimai o enfermo que a centralização fizera cadáver; distribuí à vida por toda parte: só então a liberdade será salva (BASTOS, 1975, p. 29-30).

Respondendo às objeções à descentralização federativa que enfatizavam a inexperiência e a inaptidão do povo brasileiro para o autogoverno, Tavares Bastos afirmava que “as virtudes cívicas” resultam de um regime de educação política que as reforce. A tutela só serviria para alimentar ainda mais a incapacidade política e só a federação teria potencial para a educação política do povo, no sentido da independência cívica e da responsabilidade coletiva (BASTOS, 1975, p.35):

Quão opostos aos tristes efeitos da centralização os magníficos resultados da descentralização! Uma quebranta, outra excita o espírito dos povos. Uma extingue o sentimento de responsabilidade nos indivíduos e esmaga o poder sob a carga de uma responsabilidade universal; a outra contém o governo no seu papel, e dos habitantes de um país faz cidadãos verdadeiros. Uma é incompatível com instituições livres; a outra só pode florescer com a liberdade.

Ao descrever a federação norte-americana como modelo do seu projeto descentralizador, Tavares Bastos destaca que, naquele modelo, os estados são entidades anteriores à União, com suas próprias leis civis e criminais, com sua magistratura e com sua administração. Isso fortaleceu a diversidade como elemento da sua base democrática. Ao mesmo tempo, de acordo com a avaliação do autor, os interesses e a unidade nacionais (relações exteriores, exército, moeda etc.) e as liberdades individuais (religião, imprensa, propriedade etc.) estariam resguardados da assimetria das legislações estaduais, sendo assegurados pelo Congresso ou Poder Federal.

Reconhece que os contextos coloniais da Nova Inglaterra e do Brasil foram distintos, pois, enquanto, desde o princípio, as colônias inglesas tiveram o direito de promulgar

leis e o processo de independência só fez ampliar as liberdades civis e políticas, a monarquia brasileira, após a independência,

[...] reclamou como herança a suserania que pertencia aos reis de Portugal, encarando com ciúmes as tendências descentralizadoras. Nossas províncias mudaram de amo, mas o sistema de governo não mudou. Com a independência perpetuou-se nesta parte da América a centralização (BASTOS, 1975, p. 35).

O alicerce da sua defesa de uma descentralização federativa é a província e não o município. A maior dotação orçamentária e a elevação à categoria de entes federados autônomos dariam às províncias a capacidade de levar à frente o desenvolvimento do País e o potencial para enfrentar as questões da emancipação dos escravos, da imigração e da instrução pública. Tavares Bastos defendia que as províncias deveriam ter a liberdade de constituir os seus regimes municipais, em conformidade com seus peculiares interesses e circunstâncias. Contudo, essa posição não significava um desprezo do autor pelas liberdades municipais, uma vez que as considerava como base para um governo liberal, nos parâmetros discutidos por Tocqueville, que considerava as instituições municipais para a liberdade do povo, o mesmo que para a Ciência são as escolas primárias (TOCQUEVILLE, 2001).

Se o passo fundamental para o caminho da modernização do País era a descentralização federativa, sozinha ela não seria suficiente. Nesse sentido, Tavares Bastos defende uma espécie de reforma moral em que a instrução pública teria protagonismo. Essa instrução pública, como elemento da reforma moral, deveria ser empreendida pela província, e o autor dedica um capítulo de sua obra para fornecer indicações às Assembléias Provinciais de como poderiam elevar “[...] o nível moral das populações mergulhadas nas trevas” (BASTOS, 1975, p. 145).

Defensor da liberdade de ensino, não estava de acordo, contudo, com a não-intervenção estatal. Tavares Bastos considerava uma forma de despotismo os embaraços governamentais ao livre exercício da docência e à abertura de escolas, mas reconhecia que o exercício do direito de ensinar também não poderia ser totalmente livre, sendo fundamental o papel do Estado: “[...] a liberdade de ensino, que é muito, não é tudo nas condições imperfeitas de nossa sociedade e de todas as sociedades modernas” (BASTOS, 1975, p. 148).

Nesse sentido, defendia uma atuação estatal que, ao mesmo tempo em que não condenasse o ensino particular, organizasse um sistema de instrução elementar cuja base material seriam os impostos, nos moldes do recém-criado sistema de instrução inglês, que havia generalizado o ensino público por meio de taxas locais e de auxílios do governo central, do desligamento das escolas subvencionadas das corporações religiosas e da declaração da obrigatoriedade escolar. Dessa forma, o autor fundamentava a idéia de uma limitada intervenção estatal que, sem desconsiderar a idéia de direitos individuais e a extensão das liberdades, pudesse compensar tanto o atraso do país em matéria educacional, quanto a impossibilidade ou falta de vontade política para a criação de escolas. Nesse sentido, reafirmava alguns princípios do liberalismo clássico, defendendo o ensino oficial e a obrigatoriedade quanto à frequência escolar, nos termos do que foi defendido por Adam Smith em “A riqueza das nações”:

Mas, se não pode o Estado desempenhar a sua tarefa sem o auxílio moral das populações, também não deve responder pela ignorância do povo onde se lhe não consente compelir as crianças à frequência escolar. Em verdade, não pode deixar de ser obrigatório o ensino onde existe escola: nada mais justo que coagir, por meio de penas adequadas, os pais e tutores negligentes, e sobretudo os que se obstinam em afastar os filhos e pupilos dos templos da infância. Tão legítimo, como é legítimo o pátrio poder, o qual não envolve certamente o direito desumano de roubar ao filho o alimento do espírito, - o ensino obrigatório é às vezes o único meio de mover pais e tutores remissos ao cumprimento de um dever sagrado (BASTOS, 1975, p. 150).

Como destacamos anteriormente, na defesa da obrigatoriedade escolar Tavares Bastos não era uma voz isolada, visto que, segundo Almeida (1989), a partir de 1840 os relatórios ministeriais passaram a considerar uma necessidade urgente o estabelecimento da instrução obrigatória. Contudo, Tavares Bastos vinculava a obrigatoriedade de frequência à oferta de escolas e não apenas a obrigatoriedade de frequência como um dever moral diante do Estado.

Para a organização de um sistema de instrução elementar que organizasse a oferta de escolas e pudesse tornar obrigatória a frequência, Tavares Bastos estimava que seria necessária a absorção de praticamente todas as receitas das províncias do Império. No entanto, nas condições vigentes à época, seria inviável tal projeto

reformador, dada a impossibilidade de um “[...] sistema de instrução eficaz sem dispêndio de muito dinheiro” (BASTOS, 1975, p. 151).

Como alternativa a esse quadro de restrição orçamentária para a organização de um sistema de instrução elementar eficaz, Tavares Bastos propõe a criação da taxa escolar, que não confrontaria, segundo o autor, o princípio da gratuidade do ensino oferecido nos estabelecimentos oficiais, visto que a gratuidade significava a proibição de qualquer taxa paga diretamente pelo aluno (como a matrícula), e a taxa escolar não incidia diretamente sobre os alunos ou sobre suas famílias, mas sobre o conjunto da população.

No município, a taxa escolar seria uma contribuição direta paga por todos os habitantes ou cada família; na província, seria um percentual adicionado a qualquer dos impostos diretos. Baseando-se no exemplo dos Estados Unidos, Tavares Bastos recomenda um sistema em que a contribuição provincial, via cobrança de percentual nos impostos diretos, constituiria um subsídio ou uma complementação para as limitações da taxa escolar municipal. Os recursos advindos da taxa escolar seriam utilizados para o salário dos professores, o aluguel de casas para instalar escolas, o custeio e conservação das escolas, a assistência a crianças indigentes e a instrução primária para adultos. O valor da taxa escolar seria determinado após a definição do montante dessas despesas, da mesma forma que a distribuição de recursos das províncias para os municípios.

Na concepção de Tavares Bastos, a taxa escolar não serviria apenas para ampliar as escolas elementares, mas também para oferecer ensino primário que preparasse para uma profissão ou para o prosseguimento dos estudos. Por isso, as mesmas condições de ensino oferecidas na cidade deveriam ser oferecidas no campo, tanto para meninos, quanto para meninas, indistintamente.

Tavares Bastos, em sua proposta de difundir a instrução pelo País, enfatizava o papel da província, coerentemente com a sua defesa da descentralização federativa, uma vez que, para ele, a centralização conduz à inércia, enquanto a variedade de iniciativas provinciais acaba gerando aperfeiçoamentos técnicos e políticos na oferta da instrução elementar. Todavia, destaca que, para as províncias pequenas e com

menor capacidade orçamentária, bem como para a manutenção de escolas normais e superiores, o governo central deveria desempenhar papel ativo na garantia dos serviços de instrução.

Segundo Ferreira (1999), a questão dos impostos provinciais era importante para Tavares Bastos, na medida em que estava relacionada com a questão da autonomia provincial e com o tema das desigualdades regionais, visto que o autor é um crítico mordaz aos efeitos deletérios da centralização, principalmente para as províncias do norte. Assim, podemos considerar que Tavares Bastos foi um dos primeiros não só a defender a adoção da federação em moldes descentralizadores, mas também a se preocupar com a generalização da instrução elementar num quadro de extremas disparidades entre as regiões.

Tavares Bastos, se foi um dos primeiros, não foi o único a pautar o seu liberalismo pela idéia do fortalecimento dos núcleos de poder local (as províncias, e secundariamente, as municipalidades). Faoro (2000) chama a atenção para o fato de, no Brasil, o liberalismo ter assumido os contornos descentralizadores e federativos mais do que a defesa das liberdades civis diante do poder estatal. Com efeito, o predomínio do Imperador mediante o Poder Moderador, a centralização e a manipulação do voto foram fatores decisivos para a configuração do liberalismo brasileiro pautado nos aspectos descentralizadores de feição federativa.

#### 4.2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E EDUCAÇÃO NO LIBERALISMO DE RUI BARBOSA

Assim como Tavares Bastos, Rui Barbosa foi outro personagem emblemático no debate da configuração histórica das idéias de federalismo e de educação no País. Muito cedo, participou do movimento abolicionista no calor da conjuntura política da década de 1860. Ainda calouro da Faculdade de Direito do Recife, participou de uma associação acadêmica abolicionista, fundada por Castro Alves, Augusto Alves Guimarães, Plínio de Lima e outros. Por força de seu engajamento, sua família achou conveniente sua transferência para a Faculdade de Direito de São Paulo,

recomendando-o a Joaquim Saldanha Marinho,<sup>69</sup> amigo da família, que era o então Presidente da Província de São Paulo (MAGALHÃES, 1999).

Nesse período, iniciou a sua atividade na imprensa, tendo colaborado com vários jornais de matriz liberal da época. Também se engajou na Loja América, loja maçônica de prestígio, onde se debatiam as idéias liberais da época. Foi lá que, em 1870, apresentou um projeto de libertação dos filhos no ventre das escravas pertencentes aos maçons, estabelecendo como condição prévia para a admissão dos iniciados a aplicação desse compromisso, antecipando-se em um ano à Lei do Ventre Livre. Mas sua passagem pela maçonaria foi breve, pois, assim que se formou (1870), rompeu o vínculo com a instituição, embora os ideais liberais ali discutidos fossem permanecer por toda a sua trajetória política (MAGALHÃES, 1999).

No mesmo ano de sua formatura, foi publicado o Manifesto Republicano, assinado, entre outros, por Saldanha Marinho, Rangel Pestana, Bernardino Pamplona, Campos Sales. Esse documento reunia tudo o que havia sido debatido nas lojas maçônicas e nos grêmios acadêmicos, e sintetizava as idéias defendidas pelos estudantes liberais: abolição, federação e república.

Após um período na Bahia, Rui Barbosa regressou e retomou os seus contatos, entre eles Saldanha Marinho, que, na época, liderava o grupo que combatia os ultramontanos, composto por homens da Loja América. Esse grupo passou a organizar uma série de conferências de oposição ao Papa e de defesa da liberdade religiosa, com o pressuposto liberal de uma Igreja livre num Estado livre. Envolvido com a maçonaria novamente, Rui Barbosa assistiu ao desdobramento da Questão Religiosa e foi convidado por Saldanha Marinho para traduzir “O papa e o concílio,” de Ignaz von Döllinger, que constituía uma obra de ataque feroz à Igreja. Além da tradução, Rui Barbosa redigiu uma introdução maior do que a própria obra, pela qual foi tachado de herege e de inimigo do catolicismo.

---

<sup>69</sup> Saldanha Marinho era uma das autoridades maçônicas de maior relevo no Brasil. Teve grande atuação na Câmara do Império, e sua atividade política se caracterizou por atitude anticlerical, líder que era da campanha contra o ultramontanismo.

Antecipando as suas futuras bandeiras políticas, Rui Barbosa apoiou os projetos de 1879 de Saldanha Marinho, instituindo o casamento civil e estabelecendo a secularização dos cemitérios, que seriam incorporados à futura Constituição Republicana de 1891.

Quando o governo decretou a reforma do ensino primário e secundário na Corte e do superior em todo o Império (Reforma Leôncio de Carvalho), Rui, relator da Comissão de Instrução Pública na Câmara de Deputados, produziu dois extensos pareceres que resultaram do estudo do Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879, expedido pelo Ministro Carlos Leôncio de Carvalho.<sup>70</sup> Segundo Gonçalves (1994), o decreto tinha por finalidade estabelecer a liberdade de ensino em vários níveis de abrangência, traduzidos na abertura de escolas por particulares, na abolição da obrigatoriedade de frequência e das sabatinas. Com efeito, o decreto buscava alternativas para as dificuldades a serem enfrentadas pela educação como projeto nacional, como a incapacidade de gerenciamento da educação pela iniciativa governamental, a ausência de recursos e a lentidão das medidas. Esse conjunto de fatores dificultava a expansão da instrução no Império, pois, ao mesmo tempo em que a iniciativa privada tinha grande dinamismo, não tinha uma clientela capaz de financiá-la. Dessa forma, o padrão de ensino no Império era constituído por aulas avulsas e cursos preparatórios para o ingresso nos níveis superiores de instrução (GONÇALVES, 1994).

O Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879, definia a liberdade de ensinar, estabelecendo inspeção apenas aos aspectos de higiene. Partia do pressuposto de que a liberdade de ensinar era pré-requisito para a obrigatoriedade de frequência. Ao mesmo tempo em que estabelecia multa pelo descumprimento da obrigatoriedade de frequência e auxílio financeiro para os carentes, desobrigava do cumprimento da frequência aqueles que residiam a uma distância maior da escola pública ou subsidiada mais próxima.

---

<sup>70</sup> “Membro do Partido Liberal, que assume o poder em 1878, Leôncio de Carvalho, ministro dos Negócios do Império, assume a tarefa de encaminhar uma solução à questão educacional, cuja precariedade e insuficiência vêm se avolumando, e materializar a preocupação do seu partido, que defende a necessidade de instrução para todos os brasileiros” (GONÇALVES, 1994, p. 45). Na Reforma Leôncio de Carvalho, a liberdade de ensino é definida a partir de três medidas: frequência livre, liberdade de exames e faculdades livres com livre docência (MARQUES JÚNIOR, 1967).

O objetivo do decreto era derrubar os entraves impostos pelas regras do Estado à iniciativa privada. De um lado, estabelecia a obrigatoriedade de frequência na instrução elementar, de outro, a liberdade de frequência no secundário e no superior (GONÇALVES, 1994). O que tornava essa medida interessante era o seu caráter absolutamente inócuo num contexto em que a instrução primária estava abandonada e a instrução secundária era oferecida por escolas particulares ou aulas avulsas, sem qualquer controle oficial. A liberdade de ensino já existia praticamente desde 1823, mediante uma lei que a instituiu juntamente com a recomendação do ensino mútuo nas escolas do município da Corte e mostrava que não seria o seu reforço a solução para as mazelas da educação brasileira.

Leôncio de Carvalho, em vez de encaminhar um projeto de lei a ser discutido e aprovado pelo Legislativo, optou pela edição de um decreto, cujas disposições entrariam imediatamente em vigor, exceto aquelas que implicassem alteração no orçamento. Para que entrasse em vigor em sua totalidade, seria necessário que o decreto fosse discutido, emendado e aprovado pela Câmara de Deputados e pelo Senado. Foi justamente nesse processo de tramitação regimental do decreto que os pareceres de ensino foram produzidos. Rui Barbosa compunha a comissão incumbida de analisá-lo, juntamente com os deputados Thomaz do Bonfim Spinola e Ulisses Viana. Rui Barbosa foi o relator e dessa função surgiram os famosos pareceres que firmavam, ao contrário do decreto, a posição a favor da ação do Estado no esforço de difundir a instrução para toda a população. Nesses pareceres, ficou evidente a posição de Rui Barbosa de que seria a gratuidade, e não a liberdade de ensino, o mecanismo para efetivar a obrigatoriedade escolar, uma posição de uma perspectiva civilizatória no rastro do liberalismo ilustrado, que via a educação como forma de melhorar os homens e a sociedade.

Rui destaca em seus pareceres a necessidade de uma organização nacional do ensino, desde a instrução elementar até ao nível superior, a cargo do Estado, criticando os que defendiam a concorrência do mercado como critério para a organização do ensino. Isso por ser o ensino uma atividade complexa que demandava recursos, profissionais e materiais importantes e numerosos. Para reforçar seu argumento, Rui Barbosa cita que, desde que fora estabelecida a

liberdade de ensino superior, a única instituição capaz de competir com a oferta pública era a Igreja Católica, uma expressiva potência cultural e econômica.

Contrariamente ao de outros produtos que poderiam ser enquadrados nas leis da concorrência, na oferta de ensino o preço era o que menos tinha importância, pois a relevância estava na qualidade do ensino ministrado e isso tinha relação com o currículo e com o professor. Assim Rui Barbosa defende a ingerência do Estado nas funções relativas à direção do ensino e na seleção dos professores. No que se refere ao ensino superior, Rui Barbosa manifesta-se desfavorável à liberdade de concessão de diplomas que, para ele, era prerrogativa exclusiva do Estado: “[...] a liberdade da colação dos graus é a supressão dos graus: é ainda pior: um contrasenso. A colação dos graus profissionais pelo Estado não constitui estorvo à liberdade de ensino” (BARBOSA, 1946, p. 91).

Como Tavares Bastos, Rui Barbosa assume a defesa da liberdade de ensino até o limite da liberdade de crença religiosa e de todas as correntes e opiniões criarem escolas, o que não significava a abstenção completa do Estado quanto aos domínios da instrução: “[...] o ensino oficial não deve embaraçar o ensino livre; mas, por enquanto, o ensino livre não poderia suprir a falta do ensino oficial” (BARBOSA, 1946, p. 97). Nesse sentido, afirma que é direito e dever do Estado instituir, sustentar e difundir escolas, e foi enfático ao defender que a educação é um caso em que não se aplica a regra da não intervenção estatal. No Brasil, especialmente, visto que seria preciso um completo e extenso programa de reformas que generalizasse a instrução popular e propiciasse, mediante a cultura, a unidade política e institucional do País.

Uma reforma radical do ensino público é a primeira de todas as necessidades da pátria, amesquinhada pelo desprezo da cultura científica e pela insigne deseducação do povo. Sob esta invocação, conservadores e liberais, no Brasil, podem reunir-se em um terreno neutro: o de uma reforma que não transija com a rotina. Num país onde o ensino não existe, quem disser que é “conservador em matéria de ensino” volve as costas para o futuro, e desposa os interesses da ignorância. É preciso criar tudo; porquanto o que está aí, salvo raríssimas exceções, e quase todas no ensino superior, constitui uma perfeita humilhação nacional (BARBOSA, 1946, p. 143).

Com esse pressuposto, Rui Barbosa acreditava que o princípio da gratuidade da instrução elementar, prescrito no parágrafo 32 do Art. 179 da Constituição de 1824, não deveria estar dissociado do princípio da obrigatoriedade. “Assim como a obrigação escolar pressupõe, em boa doutrina, que, aliás, a prática nem sempre tem observado, a gratuidade da escola, assim a escola gratuita sem freqüência imperativa representa uma instituição mutilada” (BARBOSA, 1946, p. 181).

Opondo-se aos adversários da obrigatoriedade escolar, o autor ataca um dos seus principais argumentos: a questão da soberania dos Pais, visto que o poder de autopetuação da ignorância seria mais forte devido à falta de valorização da educação por parte dos pais que não tiveram escolarização. Assim, Rui Barbosa parece antecipar o debate sobre a educação como um valor e sobre a importância da compulsoriedade como ação afirmativa do poder estatal para consolidar esse valor na sociedade. A idéia de associação entre gratuidade e obrigatoriedade, segundo Rui Barbosa, levaria à criação jurídica de um direito:

Qual? Esse direito dos pais, simples elemento da soberania irresponsável que lhes atribuem os adversários do ensino obrigatório, a certas facilidades para a formação moral da prole? Não, de certo; porque se a esse direito correspondesse unicamente um dever no foro íntimo, sem nenhuma subordinação à lei exterior, o papel do Estado reduzir-se-ia ao de mera abstenção ante uma questão de pura consciência individual; porque só as obrigações que envolvem direta responsabilidade do indivíduo para com os órgãos da ordem coletiva podem impor às instituições sociais moldes e ônus como o da gratuidade do primeiro ensino (BARBOSA, 1946, p. 182).

Rui Barbosa identifica que a soberania dos pais em decidir sobre a escolarização dos seus filhos constitui-se em um princípio não de liberdade, mas de tirania, tendo em vista que pais ignorantes não teriam meios de avaliar a importância do processo educacional. Além disso, se o Estado podia obrigar os cidadãos a empunhar armas, também deveria ser seu direito obrigá-los a cuidar da educação de seus filhos. Para o autor, Lutero foi o pioneiro na defesa dos direitos do poder estatal quanto à compulsoriedade escolar, pois a Reforma Protestante se configurou a partir da necessidade de generalização da instrução popular, com a finalidade de colocar nas mãos de todos as Escrituras Sagradas.

Para Rui Barbosa, não haveria possibilidade de generalização da instrução popular sem a sanção da coercitividade legal. Para tanto, evoca o argumento de que, se o

Estado tinha o direito de punir, também deveria ter o direito de educar. Decorre da sua defesa da obrigatoriedade escolar a defesa também do ensino laico, porquanto o respeito ao direito de consciência religiosa seria violado, caso a escola fosse compulsória e professasse dogma de fé. Além disso, nas escolas públicas mantidas com o dinheiro do contribuinte, seria aviltante a imposição de uma única religião que não traduzisse o conjunto da confissão dos que pagavam os tributos para manter a escola:

[...] obrigar à escola, e fazer dela a agência de propaganda de uma seita, é cometer suprema violência contra a humanidade e o direito: é suprimir a família, substituindo a autoridade do pai pela supremacia do padre, e asfixiar à nascença a liberdade moral, abolindo a individualidade e a consciência, feridas de morte na criança, pela compreensão uniforme de um símbolo religioso entronizado na escola. Logo, se fizerdes obrigatória a instrução elementar, não podeis, sem a mais abominável tirania, compreender na parte obrigatória do seu programa a lição de dogma (BARBOSA, 1946, p. 245-246).

Seguindo as idéias de Tavares Bastos, falecido anos antes dos pareceres, e trazendo exemplo de vários países, entre os quais os Estados Unidos, Rui Barbosa defendia o estabelecimento de um fundo escolar mediante o imposto direto local destinado especificamente à educação. Com ampla descrição do funcionamento da taxa escolar nos moldes defendidos por Tavares Bastos em “A província”, incluindo as idéias sobre a compatibilidade entre gratuidade e taxas escolares, o autor dos famosos pareceres defende o subsídio literário. Acrescenta aos argumentos de Tavares Bastos a diferenciação entre contribuição e retribuição escolar, em que a primeira seria um bem social custeado pela comunidade e a segunda, o preço de um serviço individual pago pela pessoa que o recebe: “[...] a retribuição escolar é o valor da entrada na escola, desembolsado pelo aluno que a frequenta; recai exclusivamente sobre os que têm filhos, e os mandam instruir na aula pública; a taxa escolar abrange indistintamente o patrimônio inteiro da nação, em todas as unidades que o constituem” (BARBOSA, 1947, p. 274-275). Rui é enfático ao destacar que, em todos os países do mundo onde o ensino é gratuito, a instrução é mantida por taxas escolares.

Gratuidade escolar quer dizer gratuidade do ingresso na escola; quer dizer que a escola abre as suas portas sem condições a todas as fortunas; quer dizer que a indigência da mesma não as encontrará menos francas do que a riqueza. Eis o princípio constitucional.

Mas a gratuidade custa dinheiro. E quem o desembolsará? Certamente o contribuinte, que há de manter o ensino popular mediante impostos, do mesmo modo como mediante impostos sustenta a magistratura, a polícia, a higiene, a iluminação das ruas, o serviço de extinção de incêndios, as forças militares. Que esse encargo, que esse sacrifício, que esse dever se traduza num imposto localizado; numa taxa indireta ou direta; em tributos genericamente votados e coletados englobadamente para os vários ramos da administração pública, ou num tributo especificamente decretado e arrecadado para as escolas; numa captação, num ônus territorial, ou numa finta sobre a renda – questão é de acidente, forma, necessidade, ou conveniência ocasional. Na essência, a realidade é invariável e inevitável. A educação primária, gratuita para o aluno que a recebe, há de sair da algibeira da nação, isto é, dos recursos do povo, da bolsa do contribuinte. “Instrução de todos, custeada por todos”, eis a fórmula democrática (BARBOSA, 1947, p. 277-278).

Apesar de defender o fundo escolar nos moldes da taxa escolar propugnada por Tavares Bastos, Rui Barbosa acreditava que não seria adequado deixá-la como uma instituição provincial, mas, sim, como instituição nacional criada e mantida pelo Estado. Com essa defesa, Rui Barbosa acreditava que não estava opondo-se ao espírito descentralizador do Ato Adicional, visto que seu intento não era o de privar as assembleias provinciais da sua autoridade constitucional quanto à tarefa de levar a instrução à população. O que defendia com a instituição geral da taxa escolar era que o governo central colaborasse com os governos provinciais com a criação de novos aportes financeiros, facilitando a sua tarefa, ou seja, o que defendia era que a instrução fosse responsabilidade das províncias, mas sem dispensar a intervenção federal. Argumento também defendido por Tavares Bastos numa perspectiva muito mais descentralizadora, na medida em que essa intervenção do governo geral seria para determinados fins, em favor das menores províncias, e durante a fase inicial de experiência descentralizadora, ao menos.

Ao que parece, Rui Barbosa via na instrução elementar não uma forma de desenvolvimento entendido como superação das desigualdades, mas como uma forma de acelerar a modernização industrial do Brasil. Para Aliomar Baleeiro (1952, p. 21-22):

A idéia fixa de acelerar uma idade industrial para o nosso país, criando assim opulenta riqueza tributável e erigindo-o em potência militar, liga-se umbilicalmente, no seu espírito, à de um impulso enérgico, intenso e excepcional pela difusão do ensino, como eficiente meio para atingir-se aquele fim. Para a industrialização, riqueza e poderio internacional, - educar o povo como primeira etapa. Para educar, não media a despesa pública, como não mediará o país se empenhasse a sua independência e a sua honra numa guerra. Todo dinheiro, por maior que fosse, aplicado

pelo Tesouro ao ensino, seria o que hoje chamamos de investimento, - e ele o considerava o mais rendoso dos investimentos.

De forma complementar ao imposto escolar, Rui Barbosa propunha também que houvesse instituições eletivas locais com a finalidade de “[...] formar entre a população o hábito, o gosto, a capacidade para o exercício da função fundamental da sua soberania, e de fiscalizar, apreciar, dirigir e promover o aperfeiçoamento e a prosperidade do ensino distribuído no país” (BARBOSA, 1947, p. 289). Embora advertisse que tal iniciativa deveria partir das assembleias provinciais, o autor aconselhava que o governo central ensaiasse essa experiência a exemplo, mais uma vez, dos Estados Unidos, onde alguns estados e cidades organizaram formas democráticas de decisões nos seus sistemas de ensino, e também do Canadá e da Inglaterra. Mais uma vez, o que temos é a defesa de uma autonomia local com a devida adequação a uma certa unidade nacional no projeto de generalização da instrução popular, a fim de haver, não oposição entre governos locais e governo central, mas, sim, associação, para diminuir a distância entre a situação privilegiada do município da Corte e os municípios das províncias, que não recebiam auxílio do governo geral para subsidiar a instrução popular:

Ante o princípio, que em tão ampla demonstração firmamos, e em que tão iterativamente insistimos, da necessidade absoluta de uma rigorosa e sistemática intervenção do Estado na organização e na vida do ensino nacional, da educação popular, seria, é claro insensata contradição vir defender agora a idéia, que entregue, sem ressalva, às subdivisões locais a direção do ensino, fracionado-a, e desagregando-a em núcleos independentes, sem um laço comum, que estabeleça a harmonia e a colaboração ordenada das partes na obra de um plano harmônico e forte. Por outro lado, porém, não está nos nossos intuitos estender a preponderância benfazeja e necessária da autoridade central até a absorção das localidades, reduzindo-as a dependências inertes de uma soberania, que condense a atividade exclusivamente no grande centro motor (BARBOSA, 1947, p. 303).

Mesmo reconhecendo as limitações dos municípios brasileiros quanto ao ideal de *self-government*, Rui Barbosa defendia a expansão das franquias municipais como uma espécie de ensaio cívico. Como sua defesa partia da idéia de que os conselhos escolares fossem organizados primeiro no município da capital, propôs que cada paróquia da capital possuísse uma assembleia com a destinação de recursos específica para o seu funcionamento.

A posição de Rui Barbosa quanto ao necessário equilíbrio entre um projeto nacional de educação e a autonomia local foi negligenciada no processo de implantação da federação brasileira, processo do qual Rui Barbosa foi um dos protagonistas.

Como redator-chefe de o *Diário de Notícias*, após uma derrota eleitoral, Rui Barbosa passou a defender o federalismo, iniciando em 1889 a campanha que ficou conhecida como *Queda do Império*. Nesses artigos, conclamava o Partido Liberal a assumir a bandeira federalista como uma idéia central para a reabilitação política do País, significando aí a manutenção do regime monárquico. Para o autor, se a bandeira republicana ainda não estava suficientemente consolidada para governar, estava para dissolver os governos.

Caso o Partido Liberal assumisse o federalismo, se re-popularizaria ao mesmo tempo em que salvaria a monarquia. Embora reconhecendo que a federação seria a única solução possível para o problema da aliança entre liberdade e monarquia, a defesa que fazia da manutenção do regime não era fechada como em Tavares Bastos, que só admitia a defesa da organização federativa nos marcos da monarquia. A bandeira federalista empunhada por Rui Barbosa guardava certa autonomia em seus princípios como fica evidente nesta passagem: “A federação dos Estados Unidos Brasileiros, com a Coroa, se esta lhe for propícia, contra e sem a Coroa, se esta lhe tomar o caminho” (BARBOSA, 1947, p. 229-230).

Rui Barbosa demonstrava radicalidade na sua idéia de federação, uma vez que admitia as medidas descentralizadoras do final do Império apenas como um paliativo que retardava o projeto modernizador da federação e não como passos no sentido de sua consolidação. Para o autor, mesmo a mais larga descentralização não significava federação:

Toda a situação liberal que se vai provavelmente inaugurar amanhã, depende deste primeiro passo. Se ele for hesitante, fraco, toda ela se ressentirá ulteriormente de dubiedade e tergiversação. Enganam-se os que supõem a conveniência de principiar, tateando os embaraços, e condescendo com eles, para mais tarde aventurar ousadias. Esta maneira de ver é apenas um sofisma da nossa pusilanimidade habitual, para iludir a si mesma, ou ao país, já que não se deixa ludibriar por

sofismas tão conhecidos. **O primeiro momento contém em si todos os seguintes** (BARBOSA, 1947, p. 236, grifos do autor).<sup>71</sup>

Assim como Tavares Bastos, Rui Barbosa defendia que a federação fosse o núcleo das reformas liberais necessárias para a modernização do País: “Façamos, portanto, da federação o pórtico amplo e livre, por onde passem depois as outras reformas liberais” (BARBOSA, 1947, p. 237).

Num artigo intitulado “Federação, conservação”, de 17 de junho de 1889, portanto, cinco meses antes da proclamação da República, Rui Barbosa afirmava o caráter de conservadorismo da idéia de federação, tendo em vista o descontentamento das províncias com a inépcia do governo central em contribuir para com o progresso das localidades e, ao mesmo tempo, com sua volúpia em sugar as riquezas produzidas. Esse descontentamento geraria, na avaliação do autor, clamores separatistas, principalmente nas províncias com maior desenvolvimento econômico, como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, havia o risco de prevalecer as tendências desagregantes e centrífugas capazes de transformar o Império na justaposição de localidades débeis. Com a autonomia local própria do federalismo, seria consolidada a unidade nacional pela consideração dos interesses de cada uma das províncias e não apenas do governo central. Mais uma vez, conclamando os seus companheiros do Partido Liberal que, na sua avaliação, aderiam à idéia de federação de uma forma hesitante, pelo medo que tinham de dissolução da unidade nacional, Rui Barbosa finaliza o artigo afirmando: “[...] a federação nos mostra o aspecto da maior das idéias conservadoras, sem deixar de ser a mais bela das aspirações liberais. É, portanto, uma bandeira à espera de um partido, e que, se o liberal continuar a deixar no chão, pode amanhã estar legitimamente nas mãos do conservador” (BARBOSA, 1947, p. 315-316). Em tom profético, também adverte que aqueles que se opusessem à idéia de federação repetiam o comportamento e o erro dos que se posicionaram

---

<sup>71</sup> Aqui Rui Barbosa critica o programa do ministério liberal chefiado pelo Visconde de Ouro Preto, que resumia a descentralização administrativa à eleição dos presidentes das províncias e não avançava nos pressupostos do projeto de federação que Rui Barbosa apresentou ao Partido Liberal em 1889, projeto recusado pelo partido. Nesse projeto, além da eleição dos presidentes das províncias, havia a previsão da organização dos poderes administrativos e legislativos das províncias e a organização dos municípios pelas províncias. Daí seus constantes apelos nos artigos de jornal para que o Partido Liberal assumisse uma postura menos hesitante em relação à federação.

contrariamente à abolição dos escravos já nos últimos meses de 1887: “[...] a república está feita se a federação não se fizer” (BARBOSA, 1947, p. 321).

O risco de desagregação vinha, na sua avaliação, de três províncias do sul: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Qualquer dessas províncias poderia a qualquer momento manifestar hostilidade em relação à Coroa e desencadear a derrocada do regime monárquico, e Rui Barbosa (147, p. 55) proclamou profeticamente: “ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a república”.

A federação seria, para Rui Barbosa, a mais ampla forma de descentralização, mas Rui Barbosa, cioso da necessidade de unificação nacional, tomando a experiência norte-americana como referência, afirma, lembrando Tocqueville, que a centralização política era essencial, independente da forma que assumisse o regime (república ou monarquia). Para o autor, a centralização política significava a concentração vigorosa, nas mãos do poder central, dos interesses da nação tanto interna quanto externamente.

A centralização política é tão essencial nas repúblicas, quanto nas monarquias, e, precisamente por não contrariá-la, é que a forma federativa se acomoda indiferentemente a umas e a outras. Erra palmarmente o pressuposto, com que entre nós se tem argumentado, de que a centralização política e regime federal são termos incompatíveis. Tal antinomia não existe. Pelo contrário, tão adaptáveis são entre si essas duas idéias que a mais perfeita de todas as federações antigas e modernas, a mais sólida, a mais livre e a mais forte, os Estados Unidos, é, ao mesmo tempo, o tipo de centralização política levada ao seu mais alto grau de intensidade (BARBOSA, 1947, p. 178-179).

Nesse sentido, a federação pensada originalmente teria como pressuposto o modelo de centralização de funções ligadas aos interesses nacionais na União erigido nos Estados Unidos, enquanto a administração descentralizada nas localidades solidificaria os vínculos morais pelo regime das liberdades municipais. Contra o argumento da imaturidade política das municipalidades, com o conseqüente argumento contrário à reforma federativa e à reforma das municipalidades, Rui Barbosa defende, evocando Tocqueville, que apenas o exercício das liberdades municipais poderia formar os costumes políticos; da mesma forma os hábitos populares só seriam modificados quanto à descentralização federativa se esta fosse levada a termo nas províncias: “desenganemo-nos de que não há outro meio de

praticar as instituições livres, senão adestrar-se nelas, praticando-as mal” (BARBOSA, 1947, p. 192).

Para Rui Barbosa, uma efetiva reforma municipal tinha por pressuposto a existência da federação que seria, dessa forma, a chave da reorganização municipal. Para o autor o funcionamento do município deveria variar:

A independência municipal não poderá existir, portanto, enquanto a federação não entregar às províncias a organização das comunas. Ora, só o regime federativo permitirá essa transformação, porque, enquanto os presidentes de província dependerem da ação imperial, a vida municipal não poderá libertar-se dos constrangimentos, da ingerência desse agente da Coroa nas relações da esfera local (BARBOSA, 1947, p. 193).

Dessa forma, fica evidente que, assim como Tavares Bastos, Rui Barbosa defendia a preponderância das províncias sobre as municipalidades e nunca defendeu a República como componente fundamental da reforma política liberal. Da mesma maneira que Tavares Bastos, Rui Barbosa defendia a precedência da federação sobre o conjunto de todas as medidas das reformas políticas exigidas pela conjuntura de crise do final do período imperial: “[...] Não somos pela república imediata, simplesmente porque ainda não nos parece tão generalizada no país a aspiração republicana, como já é, ao nosso ver a aspiração federalista” (BARBOSA, 1947, p.54). Convertido num republicano de última hora, participou de maneira decisiva da organização das instituições republicanas nascentes, como Ministro da Fazenda, imprimindo nelas as configurações jurídicas e políticas adequadas a uma realidade republicana.

Exemplo desse papel decisivo foi que Rui Barbosa redigiu o Decreto n.º1 do Governo Provisório, que adotou para o governo da República o regime federativo com o nome de Estados Unidos do Brasil, consolidando as idéias liberais sobre a descentralização política da qual um dos expoentes foi, como vimos, Tavares Bastos. Assim, se Tavares Bastos inaugura e representa essa tendência na política brasileira em meados do século XIX, Rui Barbosa foi considerado o fundador da federação brasileira, por sua importante atuação política na implantação das instituições republicanas.

As medidas do Decreto n.º1 do Governo Provisório transformaram as províncias em estados, que foram investidos do poder de organizar seus próprios governos, numa

união perpétua e indissolúvel. Contudo, o modelo de Rui Barbosa para a federação republicana era baseado no pressuposto de centralização política com descentralização administrativa nos moldes da federação norte-americana, que reforçava o papel da União na organização dos poderes dos estados. A perspectiva de Rui Barbosa era a de fortalecimento do poder central, combatendo os excessos do argumento separatista nos debates do projeto constitucional: “[...] não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos” (BARBOSA, 1947, p. 146). Nesse sentido, o federalismo de Rui Barbosa parece assumir os contornos da unidade nacional pela via da federação. É exatamente essa posição que assume no discurso que proferiu no Congresso Nacional Constituinte em 16 de dezembro de 1890:

É depois de ter assegurado à coletividade nacional os meios de subsistir forte, tranqüila, acreditada que havemos de procurar ainda se nos sobram recursos, que proporcionem às partes desse todo a esfera de independência local anelado por elas. A União é a primeira condição rudimentar da nossa vida como nacionalidade. O regime federativo é uma aspiração de nacionalidade adulta, que corresponde a uma fase superior do desenvolvimento econômico e não se pode conciliar com a indigência das províncias federadas. A federação pressupõe a União e deve destinar-se a robustecê-la. Não a dispensa, nem se admite que coopere para o seu enfraquecimento. Assentemos a União sobre o granito indestrutível: e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual” (BARBOSA, 1947, p. 158).

Em que pese a sua defesa do fortalecimento da União e as suas opiniões sobre a necessidade de uma organização nacional do ensino, que constam nos pareceres de 1882, a educação foi inscrita no texto constitucional e se desenvolveu durante todo o período da Primeira República como um encargo não da centralização política, mas eminentemente da descentralização política e administrativa, mantendo a tradição do Ato Adicional de 1834. Mesmo antes da promulgação da Constituição, o Decreto n.º7 do Governo Provisório já estabelecia que aos estados caberia a responsabilidade pela instrução pública (CURY, 2001). Se nos pareceres de 1882 a centralização política significava a concentração vigorosa, nas mãos do poder central, dos interesses da nação - e a educação seria um desses interesses - na Constituição de 1891 a educação se configurou como um interesse local. Pareceu-nos bastante paradoxal que um objeto nacional, como a instrução, ficasse ao

encargo e sob diretrizes dos poderes provinciais, principalmente se considerarmos o papel preponderante que Rui Barbosa atribuía à União no pacto federativo.

Marques Júnior (1967) afirma que, no projeto de federação apresentado por Rui Barbosa à Convenção do Partido Liberal em 1889, havia prescrições relativas ao ensino como a competência do governo central para promover o adiantamento das ciências e das artes, bem como para criar o ensino superior. Em relação à instrução pública, Marques Júnior (1967) reconhece que constava laconicamente no projeto que deveria ser secularizada. Apesar desse reconhecimento, o autor conclui, então, que esses pontos do projeto de Rui Barbosa significariam a confirmação das posições de Rui Barbosa em seus célebres pareceres de 1882 sobre a responsabilidade estatal na definição de políticas educacionais. Não compartilhamos da mesma avaliação, na medida em que essas proposições do projeto estão mais próximas do prescrito posteriormente na Constituição de 1891, do que dos pareceres que previam uma participação efetiva do governo central na oferta de instrução primária, não só subsidiando as províncias mediante impostos e taxas, como assumindo função redistributiva e definindo diretrizes nacionais de atuação.

Se é certo que no processo constituinte havia um contexto em que a Coroa e a União se confundiam no debate sobre a federação e que Rui Barbosa defendeu o princípio de que a federação deveria ser erigida a partir do primado da União, também nos parece correto afirmar que possa ter acontecido algum afastamento da idéia inicial de Rui Barbosa sobre o papel da União na oferta de instrução primária entre a época dos pareceres e a época do projeto apresentado aos convencionais do Partido Liberal em 1889. Também nos parece que foi exatamente a formulação desse projeto que prevaleceu no texto final da Constituição de 1891, talvez pela ênfase, no contexto do debate constituinte, no princípio da separação entre a Igreja e o Estado.

A posição de Rui Barbosa no debate sobre o federalismo na constituinte reforçava a defesa da centralização política com descentralização administrativa, enfatizando o papel da União como aglutinadora dos interesses nacionais a exemplo do modelo norte-americano, posição que era anterior à proclamação da república. Rui Barbosa

situava o risco de desagregação territorial e política tanto nas posições que enfatizavam uma autonomia radical dos estados quanto nas posições que propugnavam um regime de caráter mais unitário, com ênfase na União.

Contudo, é preciso ressaltar a grande contradição quanto à oferta de instrução elementar na trajetória do pensamento político de Rui Barbosa, pois nem no projeto por ele apresentado ao Partido Liberal em 1889, nem no projeto constitucional de sua lavra, a educação era trazida como projeto nacional nos termos do que tinha defendido anteriormente nos pareceres de 1882. Dessa forma, o autor parece ter contribuído para a interpretação vitoriosa, até a década de 1930, de uma educação organizada em bases estadualistas, com pouca organicidade e sem a perspectiva de tornar-se um projeto nacional.

#### 4.3 JOÃO ALBERTO SALES E A PÁTRIA PAULISTA: O SEPARATISMO COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE DO IMPÉRIO E PARA A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA.

Não é recente o mito da superioridade paulista em relação às demais províncias/estados da federação. A imagem de uma locomotiva puxando 20 vagões, presente durante os embates da Revolução Constitucionalista de 1932, foi construída muito antes, ao final do Império, com o movimento separatista liderado por Alberto Sales. Este era irmão de Campos Sales. Formou-se em Direito, tendo antes estudado nos Estados Unidos. Atuou na redação do jornal "A província de São Paulo" do qual tornou-se proprietário e gerente de 1883 a 1886. Foi deputado federal de 1892 a 1894 (ADDUCI, 2000). Teve destacada participação no movimento republicano, de que foi um dos principais ideólogos. Seu pensamento traduz um liberalismo híbrido, com influências positivistas de Comte e evolucionistas de Spencer.<sup>72</sup>

As idéias separatistas em São Paulo ganharam fôlego com o movimento de 1887, mas surgiram, segundo Costa (1987), da contradição entre o poder econômico e o

---

<sup>72</sup> "As idéias de Spencer foram muito utilizadas no Brasil, pois afirmavam a evolução social ligada à destruição da monarquia, ao fim da escravatura e a modernização da economia sem, no entanto, propor a liderança de um déspota iluminado, como fazia o positivismo. A popularidade desse autor justifica-se pela sua oposição a qualquer tipo de legislação que se relacionasse com o bem-estar social e pelo seu apoio ao *laissez-faire*" (ADDUCI, 2000, p. 86).

poder político dos fazendeiros do oeste paulista, que não viam sua representatividade política crescer na mesma proporção que as atividades econômicas do Estado de São Paulo.

Para Sérgio Buarque de Holanda (1995), o liberalismo teria adquirido mais intensidade nos pólos mais dinâmicos da economia, representados pelas províncias mais prósperas do Sul, que haviam tomado a dianteira em relação às regiões mais tradicionais do Norte/Nordeste, com mais representatividade política. Nesse cenário, junto com a excessiva centralização do Império, também surgiram as idéias separatistas, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, como alternativa no caso de não serem adotadas as formas republicanas e federativas.

Em São Paulo, em 1887, Martim Francisco Ribeiro de Andrada e Francisco Eugênio Pacheco e Silva publicaram os primeiros artigos em defesa do separatismo paulista. Embora grande parte do movimento separatista se tenha originado do republicanismo, também havia um separatismo de feições monárquicas em São Paulo, como o do propagandista Martim Francisco (ADDUCI, 2000).

A crítica de João Alberto Sales às instituições monárquicas pressupunha a implantação de um regime republicano nos moldes norte-americanos, no que se refere, particularmente, às liberdades dos proprietários rurais paulistas. Dessa forma, no que diz respeito às duas vertentes contrárias à centralização imperial (a liberal federativa e a positivista conservadora), Alberto Sales situa-se entre ambas, e sua obra "A pátria paulista" sistematiza de forma mais elaborada a teoria separatista, após a derrota dessa proposta no Congresso Republicano Paulista de 1887. Logo no início do livro, o autor ressalta a crítica à timidez do congresso do Partido Republicano paulista quanto ao separatismo:

Esta instituição [Congresso do PRP] é talvez uma das mais importantes na organização do partido republicano. Como centro de convergência de opiniões e como meio de introduzir a ordem nas diversas evoluções do partido, coordenando e sistematizando as diversas resoluções sugeridas e reclamadas pela urgência do momento, incontestavelmente pode o congresso prestar um grande auxílio à causa da expansão democrática na província [...] Não quero desfazer em uma instituição que se organizou debaixo de tão favoráveis auspícios, simplesmente pelo prazer de censurar, mas o que penso, e digo sob minha única responsabilidade, é que o congresso, apesar de novo e de ter saído do seio de um partido também novo, já é hoje uma instituição fossilizada (SALES, 1983 p.7)

Para Sales, a aspiração separatista no Pará, no Rio Grande do Sul e em São Paulo seria o reflexo do regime asfixiante da centralização monárquica e, evocando Herbert Spencer e sua teoria sobre a relação entre os fenômenos sociais e biológicos, afirmava que, na evolução dos organismos e das organizações, há o fenômeno de desagregação de umas partes e a agregação de outras. Assim ocorreria a passagem do homogêneo para o heterogêneo. Dessa forma, as causas da separação (desintegração) seriam as diferenças, enquanto o processo de integração adviria da identidade de funções.

Utilizando o método positivo e seus processos lógicos de analogia, o autor identifica a sociedade como um organismo, num sistema que se refere exclusivamente aos processos de organização. Sendo assim, haveria uma reação constante entre as diversas partes da constituição política do Estado: "É assim que se tem verificado que a forma do governo geral, por exemplo, influi poderosamente sobre os governos locais" (SALES, 1983, p. 23).

Para Sales (1983), o progresso da sociedade tinha relação com o crescimento da riqueza, do poder, da instrução, da indústria, das artes e da ciência. Todos esses elementos seriam resultantes de processos sucessivos de integração e desintegração, constitutivos da lei do progresso. Também os fenômenos políticos teriam sua evolução marcada por esses processos, que conduziriam necessariamente a sociedade para processos mais complexos e heterogêneos, em vez de sua simplicidade e homogeneidade iniciais. Assim, as nacionalidades seriam constituídas por separação e agregação de partes, e o autor destaca os Estados Unidos da América como exemplo disso:

Todavia, o exemplo mais característico, e o que melhor ilustra o processo peculiar de evolução política, nos é fornecido pela formação dessa maravilhosa república norte-americana, que é hoje uma das mais fortes potências do mundo, uma das mais importantes da Terra, já pela sua crescida população, já pelo seu comércio, já pela sua indústria e pela sua ciência, que rivalizam com as das mais adiantadas e mais ricas nações do continente europeu.

Em fins do século passado, quando ergueu-se em Boston o brado da independência, achavam-se confederados apenas os estados de New-Hampshire, Massachussetts, Rhode-Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina do Norte e do Sul e Georgia; pouco a pouco, porém, o seu território foi se dilatando por integrações parciais e isoladas, e hoje compreende toda a zona do continente norte-americano, limitada pelos paralelos 25 e 49, que se

estende do Atlântico ao Pacífico, com uma superfície superior a sete milhões de quilômetros quadrados e uma população de mais de sessenta milhões de habitantes (SALES, 1983, p.35-36).

Sales (1983), buscando comprovar cientificamente o "separatismo" como elemento de progresso político, evoca o "cruzamento" das nacionalidades e das raças como fator de diferenciação social e política, assim como a "seleção psicológica". Tal cruzamento e seleção psicológica teriam ocorrido na Europa, nos Estados Unidos, no continente americano e mesmo aqui, no Brasil.

Contudo, o autor defende, que o cruzamento entre brancos, negros e indígenas em larga escala, como aconteceu no continente americano, e especificamente no Brasil foi "[...] mais prejudicial que útil" (SALES, 1983, p. 38), visto que, na Europa e nos EUA, o cruzamento deu-se entre povos descendentes do mesmo ramo com pontos fortes de analogia étnica e mental. Sales (1983) legitima, com isso, a teoria de Herbert Spencer, que afirmava que a mistura entre duas raças inteiramente dessemelhantes produziria um tipo mental sem valor.

Dessa forma, com base em teorias racistas, Sales (1983) afirmava que a aspiração separatista, compreendida cientificamente, deveria ser sistematizada e discutida pelo Partido Republicano Paulista em prol da evolução política do País.

O separatismo não pode ser senão o processo de desintegração empregado fatalmente como indício indispensável da integração; é o primeiro passo, a primeira fase da evolução política, que encontrará logo depois, na agregação correlativa, o seu complemento necessário. É consenso unânime da história, é a própria voz da ciência. [...]  
Se a nossa província tem se avantajado tanto das outras suas irmãs, que possa em breve proclamar a sua independência, para o fim de tornar-se mais tarde um novo centro de agregação social e política, como foram os três primitivos cantões suíços, perdidos no centro das montanhas helvéticas, ou os treze primeiros Estados da América do Norte, não vemos por que assim não há de acontecer, uma vez que a separação tem, em face da ciência, todas as condições de legitimidade (SALES, 1983, p. 39).

Para Sales, o separatismo deveria preceder a federação, uma vez que uma federação deveria iniciar-se pelos estados. Contudo, o autor não discute a idéia do separatismo pela via econômica, porque percebia nessa discussão a causa da antipatia das outras províncias à idéia de separação. Nesse sentido, a sua defesa do separatismo recaía quase que exclusivamente nos aspectos políticos.

Discorrendo sobre as vantagens do separatismo, Alberto Sales destaca que a primeira delas seria a autonomia política das províncias, seguida da autonomia administrativa. Acusa a excessiva centralização monárquica pelo engessamento da Assembléia Provincial, que pouco ou nada podia fazer em favor da instrução por exemplo, mesmo com as prerrogativas do Ato Adicional de 1834. Acusa também a referida centralização de não conferir aos municípios competências mínimas para gerir assuntos locais, como o policiamento.

Como encadeamento lógico e natural da autonomia política e administrativa, Sales (1983) afirma que o separatismo garantiria a autonomia do ensino. Denuncia que o progresso moral e intelectual de São Paulo não correspondia ao grande desenvolvimento econômico da província:

Ao lado, porém, desse progresso material, que é visível e chega mesmo a encher de admiração todos aqueles que nos visitam, a ponto de nos considerarem “avis rara”, no meio da profunda e geral apatia em que vivem mergulhadas as outras províncias, torna-se saliente, e aviva ainda mais o contraste, o estado de atraso e pode-se mesmo dizer de abandono lastimável em que se acha a instrução pública na província (SALES, 1983, p.51).

Sales (1983) denuncia que todas as tentativas de descentralizar o ensino público de São Paulo, afastando-o da esfera oficial e conferindo autonomia e independência aos professores, foram sempre mal vistas pela administração imperial.

Da maneira por que se acha organizado o ensino em nossa província, ninguém ignora que o professorado inteiro, sujeito como se acha aos caprichos peculiares do representante imperial, de quem depende não só pela nomeação como ainda pela manutenção e posse do emprego, não passa de um “viveiro” de eleitores alimentado pelo governo, para as lutas eleitorais, justamente como outrora se fazia com os votantes de “tamanco” e “surtum”, em vésperas de eleição (SALES, 1983, p.52).

Assim, o autor identifica a organização do ensino no estado de São Paulo com uma estratégia de degradação moral do professor, reduzido a um simples executor das ordens imperiais.

Para Sales (1983), o único meio de transformar as escolas em elementos de progresso seria a autonomia do ensino advinda da separação de São Paulo das demais províncias.

Isto quanto ao ensino primário. Mas se em relação às nossas escolas públicas essa é a conclusão a que chegamos, não obstante a competência que pelo Ato Adicional é concedida às nossas assembleias provinciais para legislarem sobre o ensino primário, é evidente que nenhuma esperança nos poderá restar de obtermos do império medidas que melhorem efetivamente o nosso ensino secundário e superior (SALES, 1983, p. 53).

Sobre a autonomia econômica, o autor destaca que o separatismo vulgarmente era confundido apenas com o desejo de eliminar a desproporção que existia nas cotas com as quais cada província concorria anualmente para o orçamento geral do Império, São Paulo teria aí um papel preponderante, havendo, portanto, a necessidade de separação das demais províncias para a prosperidade das atividades econômicas de São Paulo. Embora defendendo o aspecto "científico" e "político" do separatismo, Alberto Sales não relega a importância da questão econômica, até mesmo pelo seu forte apelo junto às massas.

Dessa forma, enumera a situação de São Paulo quanto à agricultura, ao movimento emigratório, às vias férreas, ao movimento industrial, ao movimento comercial, ao movimento marítimo, destacando as vantagens econômicas com a separação das demais províncias.

Segundo informações que temos colhido, a renda total da província, incluindo a geral e a provincial, sobe a cerca de 25 mil contos, sendo para a renda provincial mais de 4 mil contos, segundo o último orçamento, e o resto para renda geral. Quer isto dizer que São Paulo concorre todos os anos com uma parcela superior a 20 mil contos para a sustentação dos pesados encargos da união monárquica (SALES, 1983, p.79).

Se houvesse a separação, a província poderia dispor livremente da totalidade de suas rendas e São Paulo poderia ter recursos mais do que suficientes para garantir a existência de um Estado livre e soberano no continente americano. Para a educação, o separatismo significaria elevação dos gastos e aprimoramento da instrução pública:

A instrução pública na província está em estado verdadeiramente deplorável. E como não ser assim, se a província só gasta com esse ramo importantíssimo do serviço público apenas novecentos e oitenta e sete contos de réis por ano! Pois é possível organizarem-se boas instituições de ensino e manter-se um professorado competente e honesto no cumprimento dos seus deveres, se a verba destinada à instrução pública não chega nem para pagar bons professores?! (SALES, 1983, p. 81).

Quanto à relação entre separatismo e nacionalidade, Sales (1983) evoca o

evolucionismo de Spencer para afirmar a cidade, a comuna como primórdios do processo agregação/desagregação social constitutivo de qualquer nação. Exemplo desse processo seria Roma, que, graças à sua força expansiva e assimiladora, constituiu um Império.

A idéia de pátria, como essa grande abstração do sentimento concreto da propriedade que surge e desenvolve-se lentamente com o poder de generalização que abrange a totalidade do território ocupado por um único povo, ainda não existia. A pátria era a cidade (SALES, 1983, p.91).

Quando surgiu a idéia de Estado nacional, novos fatores de agregação/desagregação social irromperam com uma nova especialização territorial caracterizada pelo cantonalismo ou pelo federalismo, contrapondo-se à organização centralista do Estado:

Quando o cantonalismo, como novo fator da evolução política, chega ao seu máximo de intensidade, de modo que as circunscrições territoriais, de puramente administrativas que eram, passam a constituir organismos separados e independentes, cada um com sua autonomia política e administrativa completa, e ligados apenas pelos laços de solidariedade coletiva e dos interesses exclusivamente nacionais, então o regime político e administrativo se concretiza na federação. O organismo nacional já não é um todo homogêneo, mas uma síntese suprema de uma série de órgãos particulares. A federação representa, pois um progresso incontestável sobre o unitarismo (SALES, 1983, p. 95).

Para Alberto Sales, havia três elementos na formação da nacionalidade: as condições geográficas, as condições étnicas e as condições psicológicas. No caso brasileiro, o autor destaca as condições étnicas como um dado relevante, visto que os colonos que povoaram a capitania de São Vicente seriam superiores, em termos culturais e genealógicos, aos colonos enviados às capitanias do norte, que, na maioria, eram "criminosos", "gente de baixa extração", "sem costumes", enfim, "deportados". Sales (1983) reconhece o "cruzamento" entre esses colonos e os indígenas tanto no norte quanto no sul do País, mas acredita que "[...] os produtos desse cruzamento, no sul, foram pequenos, porque, como em São Paulo, os colonos brancos e compostos de **gente limpa não se confundiam com os naturais da terra**, no norte, cresceram e multiplicaram-se enormemente" (SALES, 1983, p.103, grifos do autor). Esse cruzamento deletério, segundo o autor, se teria tornado ainda pior com a introdução de escravos africanos na lavoura de cana-de-açúcar.

Em São Paulo, ainda segundo Alberto Sales, só muito mais tarde os negros foram

introduzidos na lavoura cafeeira, sendo o "elemento africano" por muito tempo insignificante proporcionalmente ao total da população. Enquanto isso, na região das Minas Gerais, esse "elemento" proliferava. Dessa forma, quanto ao aspecto étnico, o Brasil poderia ser dividido em 3 grandes regiões: o norte, pelo cruzamento com o sangue indígena; o centro, pelo cruzamento com o sangue africano, e o sul, com a predominância do sangue branco:

[...] o grupo paulista tende a desagregar-se fatalmente do império por condições étnicas que não podem ser desconhecidas e desprezadas, e encarna essa tendência na aspiração separatista, que é uma aspiração puramente política, para o fim da concretização definitiva do sentimento da autonomia nacional (SALES, 1983, p.105).

À divisão étnica, seguia, segundo Alberto Sales, uma divisão geográfica pelas três grandes bacias hidrográficas existentes em território nacional: a do Amazonas (Norte), a do São Francisco (Centro) e a do Paraná (Sul). A primeira bacia hidrográfica formava uma região composta pelas províncias do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Goiás, e norte do Mato Grosso. A bacia do Rio São Francisco abrangia os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e todo o norte de Minas Gerais. Já a terceira bacia (a do Rio Paraná), compreendia o sul de Minas Gerais e de Mato Grosso, São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

Diante dessa proposta de organização política e territorial de "bases científicas", Alberto Sales considera descabida a tese da incompatibilidade entre separatismo e federação:

Toda agregação social e política começa por uma desintegração, que é a fase primitiva e inicial de todo o desenvolvimento dos agrupamentos humanos; é evidente, portanto, que toda federação começa por uma separação. Pretender, como querem muitos, que a federação é que deve ser o caminho para a separação, é entender que a integração deve preceder a desintegração, é pretender um simples absurdo (SALES, 1983, p.108).

Com a separação sendo considerada o caminho para a federação, caberia às próprias províncias a tarefa de se separarem, porquanto esse processo não seria concessão do poder imperial. Sendo assim, Alberto Sales evoca a Inconfidência Mineira, o Movimento de 1817 em Pernambuco, a Confederação do Equador, a República Rio-Grandense como legítimos movimentos de progresso político no País.

A federação, que deveria suceder a separação de São Paulo, seguiria as condições étnicas e geográficas descritas por Sales, sendo, portanto, composta pelas províncias sulistas. O autor reconhece que nem todas as províncias estavam preparadas para o processo separatista e recomendava que as que já possuíam as condições, como São Paulo, começassem a sua revolução para depois se confederar: "É por isso que a separação deve ser aceita, não com o intuito exclusivista de uma desagregação absoluta, mas como meio de chegar à federação. Isso importa afirmar que o separatismo conduz direito à aplicação do princípio republicano" (SALES, 1983, p.117).

Na teoria separatista de Alberto Sales - mesmo afirmando a federação e o republicanismo - não havia, nem de longe, a lógica da descentralização como princípio democratizador a garantir os direitos individuais e o governo representativo minimamente. A ênfase era a autonomia provincial, com base em questões econômicas, não assumidas pelo autor, e fundamentalmente, em questões raciais. A construção ideológica do separatismo tinha estreita relação com os interesses econômicos dos cafeicultores do oeste paulista. Assim, o separatismo configurou-se como mais uma proposta de organização da nação brasileira, que se afastava tanto do republicanismo quanto do monarquismo, no sentido de se efetivar uma nação com moldes conservadores calcados no positivismo e no evolucionismo.

#### 4.4 JÚLIO DE CASTILHOS E A "REPÚBLICA "RIO-GRANDENSE": SEPARATISMO E POSITIVISMO NA AÇÃO POLÍTICA REPUBLICANA

Júlio de Castilhos ganhou notoriedade na província do Rio Grande do Sul mediante o exercício do jornalismo político. Desde a sua passagem pela Faculdade de Direito de São Paulo, onde escreveu para os periódicos estudantis "A Evolução" e "A República", vinha aprimorando as suas qualidades de jornalista político que incitava polêmicas. Porém, foi como editor de "A Federação", órgão do Partido Republicano Rio-Grandense, a partir de 1884, que ficou conhecido pela sua pregação do positivismo comteano, sua crítica ácida à monarquia e a defesa intransigente da abolição da escravatura.

Ao contrário dos demais autores neste capítulo elencados, Júlio de Castilhos não

formulou propriamente e sistematicamente uma doutrina ou uma teoria sobre a organização política e administrativa do País ou da província. Tampouco existe parecer ou algo mais elaborado de sua lavra. Entretanto, seus artigos jornalísticos junto com a sua atuação política no Rio Grande do Sul durante a República Velha permitem-nos traçar os impactos tanto do liberalismo, quanto do positivismo e mesmo do separatismo numa dada unidade da federação.

Para Castilhos, a Revolução Farroupilha de 1835 havia tornado o Rio Grande do Sul a província mais republicana do País. Com efeito, esse movimento foi desencadeado a partir do processo constituinte de 1823, no qual os liberais haviam conseguido maioria e manifestado preocupação em traçar os limites do poder executivo, mediante um legislativo forte e a existência da federação. Ao dissolver a Constituinte e outorgar a Carta de 1824, D. Pedro I suscitou a revolta liberal contra o absolutismo presente em muitos países desde o século XVII.

Surgiram, assim, duas facções liberais: a dos chimangos (que unia monarquistas e republicanos), que defendia a modificação do regime pelas vias legais, e a dos farroupilhas, corrente liberal exaltada, que defendia a revolução para a dissolução do regime monárquico.

No Rio Grande do Sul, o Partido Farroupilha foi fundado em Porto Alegre, no ano de 1832, pelo tenente Luís José dos Reis Alpoim. Dessa forma, as denominações “farrapos” e “farroupilha” surgiram no período anterior ao da revolução. O movimento pretendia a defesa do regime federalista e do regime republicano, ainda que, para isso, fosse preciso declarar guerra ao Império.<sup>73</sup>

Em 1834, com o Ato Adicional, à Assembléia do Rio Grande do Sul, como às das demais províncias, foi concedida maior autonomia para legislar sobre assuntos civis, judiciários e eclesiásticos. A maioria da Assembléia gaúcha era composta por deputados liberais, que entraram em conflito com o presidente da província porque este havia mudado de partido ao denunciar, em 1835, a existência de um movimento republicano separatista na província.

Esse conflito desencadeou, no mesmo ano, o movimento Farroupilha, que depôs o presidente da província e deflagrou uma guerra civil. Na ocasião, o regente Padre Diogo Antônio Feijó, também um liberal exaltado, não só não enviou tropas contra os farroupilhas, como também nomeou um primo do líder revolucionário Bento Gonçalves da Silva para assumir a presidência da província, esperando, com essa medida, obter a conciliação entre os revoltosos e o Império (FLORES, 2003).

---

<sup>73</sup> “Muitos dos livros de história insistem na versão de que o nome “farrapos” ou “farroupilhas”, dado aos revolucionários gaúchos, teve origem nas roupas que estes vestiam - gastas e esfarrapadas. No entanto, a verdade é bem outra. A denominação é, mesmo, anterior à Revolução Farroupilha, e era utilizada para designar os grupos liberais de idéias exaltadas. Já em 1829 eles se reuniam em sociedades secretas. Uma delas era a Sociedade dos Amigos Unidos, do Rio de Janeiro, cujo objetivo era lutar contra o regime monárquico. Desde então, eram chamados de farroupilhas. Segundo Evaristo da Veiga, o termo havia sido inspirado nos “sans culottes” franceses, os revolucionários mais extremados durante o período da Convenção (1792 a 1795). Os “sans culottes”, que literalmente quer dizer sem calção, usavam calças de lã listradas, em oposição ao calção curto adotado pelos mais abastados. Outra versão insiste no fato de que o termo foi provavelmente inspirado nas roupas rústicas de um dos líderes dos liberais, Cipriano Barata que, quando em Lisboa, circulava pela cidade usando chapéu de palha e roupas propositadamente despojadas. Seja qual for sua origem, o termo já era aceito em 1831 como designação dos liberais exaltados que, nessa época, publicavam dois jornais no Rio de Janeiro: a *Jurubeba dos Farroupilhas* e a *Matraca dos Farroupilhas*. No cenário político, os farroupilhas, reunidos num partido próprio - contrapondo-se aos conservadores, os caramurus - eram um dos grupos mais exaltados e defendiam idéias como a adoção de um regime republicano ou, ao menos, de um regime de federação, em que as províncias tivessem maior autonomia. O partido farroupilha foi fundado no Rio Grande em 1832, por Luís José Alpoim, que participara, no Rio, das agitações populares de sete de abril de 1831, que resultaram na queda do Imperador. Desde o início o partido teve atuação intensa. Em outubro de 1833, promoveu uma manifestação contra a instalação da Sociedade Militar (que congregava conservadores) em Porto Alegre. O confronto entre liberais e conservadores era, no Rio Grande do Sul, particularmente acentuado. Aqui, os moderados não tinham nenhuma expressão, e por isso eram alcunhados de “chimangos” - caça com a qual não valia a pena se gastar chumbo. O apelido, a partir daí, se espalhou para todo o país” (CARNEIRO, 2005).

Percebendo a estratégia conciliatória, os farrapos proclamaram a República Rio-Grandense em 11 de setembro de 1836, com a formação de um Estado livre e independente das demais províncias:

Os farrapos fundaram uma república separatista porque adotaram uma nova bandeira, escudo de armas e hino nacional próprios; concediam cidadania e consideravam os brasileiros como estrangeiros, mantiveram representantes diplomáticos no Prata e em suas cartas diziam que fundaram uma nova nação. Pela primeira vez, em território brasileiro, funcionou um estado republicano com presidente, ministros, coletorias, serviço de correio, leis próprias e um projeto de constituição, tendo como capitais as vilas de Piratini (10-11-1836 a 14-2-1839), Caçapava (14-2-1836 a 23-3-1840) e Alegrete até o fim da guerra civil. O jornal “O Povo”, que circulou de 1-9-1838 a 23-5-1840, era seu órgão oficial publicando notícias, proclamações e decretos (FLORES, 2003, P.93).

Bento Gonçalves assumiu o governo da “nova” nação com plenos poderes, inclusive retardando ao máximo a convocação de uma Assembléia Constituinte. A partir de 1842, a presidência da província do Rio Grande do Sul foi assumida pelo Barão de Caxias, que organizou um exército de doze mil homens e progressivamente foi ocupando as zonas rurais e angariando a simpatia da população para o Império.

Em 1844, tiveram início as negociações de paz e, em 1845, os farroupilhas cederam, recebendo em troca a anistia.

A Revolução Farroupilha também acentuou o espírito regionalista dos rio-grandenses e aprimorou a doutrina liberal republicana, com seus ideais federativos que ressurgiram no Partido Liberal, fundado por Félix da Cunha, e nos clubes abolicionistas e republicanos. O objetivo principal da Revolução Farroupilha foi a luta pelos princípios liberais contra o autoritarismo e a centralização do governo, que paradoxalmente também existiu na República Rio-Grandense (FLORES, 2003, P.95).

Não só o autoritarismo e a centralização integraram o contexto revolucionário, pois, segundo o historiador Joseph Love (1975), o projeto de constituição dos farrapos era republicano na forma, mas estava longe de ser radical no conteúdo, visto que admitia a escravidão, estabelecia o catolicismo como religião oficial e instituía eleições indiretas e baseadas em sufrágio limitado, assemelhando-se ao que prescrevia a Carta de 1824, contestada pelos revolucionários.

De uma perspectiva nacional, a Revolução Farroupilha pode ter representado apenas mais um levante regional do período regencial, mas, do ponto de vista

regional, a guerra civil foi lembrada como uma campanha popular com características marcadamente republicanas e federalistas, sendo pouco ressaltado o seu aspecto separatista.

Júlio de Castilhos, num artigo datado de 5 de novembro de 1887, e intitulado “Uma data imortal”, analisa o episódio tanto com a teoria positivista quanto com o viés republicano gaúcho:

Há cinqüenta e um anos que foi instalada a malograda República Rio-Grandense, cujo valor histórico mais e mais se impõe à contemplação de todos os que estudam a nossa história e meditam sobre as lições do nosso passado imortal.

Foi no dia 06 de novembro de 1836 que a gloriosa revolução iniciada em 1835 atingiu a sua conseqüência natural e inevitável – a proclamação da República.

Aos que fazem a crítica superficial dos sucessos históricos pode parecer, como a alguns tem parecido, que a República Rio-Grandense foi o produto de circunstâncias ocasionais e não decorreu normalmente do grandioso movimento revolucionário encetado um ano antes.

Mas a verdade, aos olhos dos que no estudo da nossa vida histórica se subordinam ao fecundo método positivo – o de filiação, é que do mesmo vivaz espírito federalista e emancipador que, estimulado pela compressão autoritária e pelas violências dos reacionários explodiu ruidosamente em 20 de setembro de 1835, resultou lógica e naturalmente a iniciação do regime republicano.

Como por vezes temos demonstrado, a revolução irrompera de uma antiga e irreprimível aspiração de autonomia e liberdade, lucidamente manifestada através dos antecedentes históricos, próximos e remotos.

Efetuada a explosão revolucionária, desde logo dominou os espíritos dirigentes a convicção profunda de que havia radical inconciliabilidade entre a vívida aspiração que os impulsionava e o regime que havia nascido de uma emboscada em 1822.

A alternativa sem demora manifestou-se iniludível: ou a província sublevada se curvaria humilhanteramente perante a reação imperial, ou a revolução teria de encaminhar-se logo à solução natural e legítima.

Os patriotas rio-grandenses não vacilaram, e obedeceram nobremente aos impulsos da sua indômita altivez impoluta. [...] (CASTILHOS, 2003, p.84).

O republicanismo e o federalismo, gaúchos tinham um tom particularíssimo em relação àqueles de São Paulo e do Rio de Janeiro. O Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) foi fundado doze anos mais tarde que seu congênere no Rio de Janeiro. Na reunião de fundação, os gaúchos endossaram o Manifesto Republicano aprovado no Rio de Janeiro em 1870, cujo traço marcante era a defesa calorosa do federalismo e levantaram o clamor pela descentralização política como alternativa para a unidade nacional. Contudo, alguns republicanos gaúchos chegavam a sugerir a separação da província do resto do país, caso não fosse introduzida a República

Federativa, retornando às exigências dos rebeldes farroupilhas como demonstração da tradição republicana mais acentuada no Rio Grande do Sul do que em qualquer outra província. Além do separatismo, era forte a presença do positivismo comteano, o que deixou o Partido Republicano Rio-Grandense muito distante dos modelos dos Partidos Republicanos carioca e paulista (LOVE, 1975).

O PRR teve um notável progresso graças à militância de um grupo de advogados que havia se formado na Faculdade de Direito de São Paulo: Assis Brasil, José Gomes Pinheiro Machado, Antônio Augusto de Borges Medeiros e Júlio de Castilhos. Todos provinham de famílias de estancieiros e três deles governariam o Rio Grande do Sul. Pinheiro Machado tornou-se, anos mais tarde, o principal representante do estado no Senado Federal. Todavia, nos primeiros anos do movimento republicano gaúcho, Assis Brasil e seu cunhado Júlio de Castilhos seriam as figuras mais proeminentes.

Júlio de Castilhos construiu na sua trajetória jornalística, e sobretudo política, um mito e um modelo calcado na monocracia comteana, que ficou conhecido no Rio Grande do Sul como “castilhismo”. Castilhos extraiu de Comte a crença na forma de governo republicana e ditatorial, defendendo a ordem como base para o progresso social em uma versão paternalista e altamente racionalista do liberalismo do século XIX (LOVE, 1975).

Contudo, nos anos que antecederam a proclamação da República, Castilhos aproximava-se dos liberais na defesa da federação, mas ao contrário do liberalismo de Rui Barbosa e Tavares Bastos, o seu liberalismo tinha feições exaltadas. Em artigo publicado no dia 17 de setembro de 1886, intitulado “Recriminações do centro”, Castilhos acusa o Império de extenuar as províncias na faina de alimentar “[...] o exigente minotauro que se chama centro” (CASTILHOS, 2003, p. 52) e também de distribuir mal a receita geral entre as províncias, beneficiando umas em detrimento de outras, geralmente as que concorriam com cotas mais elevadas para a formação da receita geral.

Essa desigualdade iníqua, essas preferências odiosas, essas predileções irritantes mostram um dos mais desoladores aspectos do regime

centralista, que em toda parte e em todos os tempos sempre foi e há de ser assim.

Daí decorre um duplo efeito perturbador e funesto.

As próprias províncias por essa forma preferidas habituam-se às preferências protetoras e a esperar tudo da tutela central, que assim vai estiolando mais e mais o já mirrado espírito de iniciativa local, como já não bastassem as restrições opressoras do regime para impedir e sufocar a expansão da atividade livre e desembaraçada.

Se, ainda mesmo protegendo, a centralização só logra manifestar-se como um regime atroficante e só danifícios produz, esse caráter torna-se ainda mais visível com relação às províncias que são excluídas das estufas do centro e que sentem-se positivamente extorquidas na sua renda e sugadas na sua vitalidade própria a bem do ostensivo espírito de dissipação do império e em benefício de outras cuja prosperidade é artificialmente fomentada pela tutela central (CASTILHOS, 2003, p.52-53).

Nesse artigo, o autor cita como exemplo as províncias da Amazônia, que contribui muito para o orçamento geral e nada recebe em troca, e São Paulo, que teria muito motivo para rebelar-se, dado o nível de suas cotas e o que efetivamente recebia do governo central. Acusa que o governo central só havia decretado a construção de duas vias férreas no Rio Grande do Sul. Dessa forma, Castilhos conclui que o problema das províncias não era a má gestão dos recursos, mas simplesmente a falta de liberdade delas em gerir os seus próprios recursos. Nesse sentido, só a federação poderia ser o antídoto contra as mazelas das finanças provinciais.

Em artigo no periódico “A Federação”, datado de 4 de fevereiro de 1887 (“As reformas do império”), Castilhos, critica a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, classificando-a de reacionária, e de ter mantido praticamente intocada a organização política e administrativa de caráter retrógrado, com a proeminência do poder moderador e as restrições às reformas de caráter essencialmente liberais.

Ao acusar o centralismo e defender a federação, Júlio de Castilhos afirma, em artigo de 6 de abril de 1887, não ser favorável ao separatismo em princípio:

Evitar o fracionamento da pátria brasileira, assegurando o viver harmônico das províncias pela restituição da liberdade e autonomia que lhes foram usurpadas – tal é a inspiração suprema das nossas convicções federalistas.

Sem que se respeite a variedade da natureza não é possível realizar uma unidade racional e estável.

Só à federação cabe o poder de estabelecer uma justa conciliação fecunda.

Unidade na variedade- tal é a fórmula que exprime a natureza e o espírito amplo do sistema federativo (CASTILHOS, 2003, p.68).

Todavia, embora não fosse favorável ao separatismo “em princípio”, Júlio de Castilhos evidencia no mesmo artigo que, dadas a tradição histórica gaúcha e a força das circunstâncias que fossem apresentadas, o renascimento da aspiração separatista seria inevitável e legítimo. O autor se mostra descrente quanto à tomada de medidas descentralizadoras por parte do Império e, dessa forma, acredita que não se chegou à descentralização e à federação pelas vias ordinárias, sugerindo uma revolução separatista como forma de dar um fim à centralização deletéria:

Restam somente os meios extraordinários, e só estes poderão ter proficuidade, mediante a necessária preparação prévia.

É esta a missão que os republicanos estamos desempenhando, convencidos de que não será infrutífero o nosso perseverante labor.

Mas, menos pacientes do que outras, algumas províncias já sentem-se cansadas de suportar o pesado jugo centralista, e apelam para a separação como recurso extremo de alcançarem a libertação completa.

Até há pouco, estava isolado o brado erguido na vasta região do extremo-norte; agora alça-se altiva a voz separatista da poderosa província de São Paulo.

Conhecida a tenacidade do povo paulista, não é lícito deixar de esperar que a semente agora lançada germine rapidamente e consiga frutificar no decurso de alguns anos.

Levada a efeito a tentativa paulista, devemos os rio-grandenses afirmar a nossa solidariedade por atos positivos, ou prestaremos braço forte à reação central?

Não será a separação assim encaminhada um dos meios extraordinários de construir a federação nacional?

Tais são as interrogações que se impõem à meditação da província.

(CASTILHOS, 2003, p.69-70).

Em 1888, a Câmara Municipal de São Borja sugeriu um pleito por ocasião da escolha do sucessor de D. Pedro II, e foi por isso punida com a suspensão pelo governo imperial. Diante desse episódio, Castilhos defende, em artigo de 17 de janeiro de 1888, a casa legislativa municipal, reiterando que o ato dos vereadores se encontrava nos limites da legalidade e da constitucionalidade.

Com efeito, o que fez a municipalidade de São Borja?

Representou ao poder competente no sentido de consultar-se a nação a fim de saber-se se era conveniente aos interesses superiores do povo brasileiro a sucessão majestática recaindo em pessoa que a juízo daquela corporação não tem a idoneidade necessária.

Mas os poderes são delegação da nação; e o que é delegação?

A delegação implica uma investidura que o mandante pode fazer terminar quando lhe aprouver; o definitivo não existe na delegação, que não casa com a idéia de renúncia.

Quem delega manda fazer o que não quer, ou não pode fazer por si, mas a idéia de delegação implica a investidura de um direito que nos pertence e cujo exercício revogável entregamos a outrem.

Se no mandato civil, muito menos importante e de conseqüências muito menos graves, pois ele só joga com o interesse privado, a delegação é um

ato de natureza transitória, como podemos adquirir nela o definitivo quando jogam os mais altos interesses da coletividade?

E não foi senão atendendo a eles que a Câmara municipal de São Borja tomou a patriótica iniciativa.

A confiança não se impõe e ninguém pode negar à Câmara municipal de São Borja o direito de desconhecer na herdeira presuntiva do trono e no seu esposo as qualidades indispensáveis para o alto cargo de chefes do Estado (CASTILHOS, 2003, p. 87).

Em artigo de 20 de janeiro, o autor retoma a questão da Câmara Municipal, destacando que a defesa do seu ato é uma questão cívica, conclamando o povo rio-grandense a demonstrar a sua solidariedade. Poucos meses depois, diante da crise do final do Império, Júlio de Castilhos volta a defender o separatismo como solução: “[...] o mal estar gerou o separatismo, e ele e a aspiração republicana trabalham ativamente o espírito público. Uma solução há de vir sem muita demora, e essa, se for definitiva, há de ser a vitória republicana, com a federação ou com a separação” (CASTILHOS, 2003, p 91).

Foi com grande entusiasmo que Castilhos anunciou em seu periódico a Proclamação da República, no dia 16 de novembro de 1889, com o artigo “A solução da crise”. Dias depois, em 19 de novembro, o autor destaca o clima de tolerância e o significado do movimento que deflagrou a república associado à manutenção da ordem: “Não há ódios, não há perseguições. Não fizemos a República para nós; fizemo-la para todos os brasileiros. Tolerância e justiça; eis a divisa com que plantamos os estandartes da vitória sobre os muros derrocados do velho castelo monárquico” (CASTILHOS, 2003, p. 100). Embora reconheça que o governo do País consistia numa ditadura, afirma que era uma necessidade daquela conjuntura, para garantir o bem comum, no rastro do lema comteano de “amor por princípio, a ordem por base e o progresso por fim” que figurou na bandeira republicana brasileira tempos depois.

Dezesseis deputados e três senadores do Rio Grande do Sul foram enviados para a Assembléia Constituinte de 1890. Entre os deputados estavam Júlio de Castilhos, então com 30 anos de idade, e Borges de Medeiros, com 27 anos. Castilhos liderava esse grupo e foi nomeado para a Comissão dos Vinte e Um, um grupo com representantes de cada estado cuja incumbência era fazer a revisão final do projeto

de constituição a ser enviado para o plenário. Comentando a atuação de Júlio de Castilhos no processo constituinte, Love (1975) afirma:

Na qualidade de líder dos rio-grandenses, Castilhos bateu-se pela interpretação radical do federalismo. Seus principais objetivos eram assegurar a demarcação rigorosa dos impostos estaduais e federais, evitando a dupla taxação; o direito dos Estados de conceder privilégios a bancos de emissão, de estabelecer códigos civil, criminal e comercial, de regulamentar e taxar jazidas de minérios e de controlar territórios sob domínio. Além disso, o líder gaúcho defendia o Legislativo unicameral, eleição direta do Presidente e do Vice-Presidente, voto aos analfabetos e “liberdade de ensino” e “liberdade de profissão” (significando, respectivamente, a não-participação do governo no ensino superior e a não-regulamentação das profissões através das licenças). Conquanto o segundo grupo de proposições fosse claramente influenciado pelo positivismo, os anais dos debates da Assembléia Constituinte não oferecem nenhuma evidência de que Castilhos intentava aplicar um sistema político comtiano para o Brasil todo (LOVE, 1975, p. 46-47).

A Constituição de 1891 teve um perfil mais liberal do que positivista, mas os gaúchos, liderados por Júlio de Castilhos, tiveram a conquista da eleição direta do Presidente e do Vice-Presidente, mas foram derrotados nas demais proposições.

Findo o processo constituinte nacional, Castilhos retornou para o Rio Grande do Sul a fim de preparar-se para a eleição da Assembléia Constituinte estadual. Com eleições marcadas pela fraude e pela intimidação, os candidatos castilhistas ocuparam as 32 cadeiras do Legislativo estadual. Antes mesmo do processo eleitoral, Júlio de Castilhos compunha uma comissão, nomeada pelo governador (General Costa), incumbida de redigir um projeto de constituição para o estado. Segundo Love (1975) o projeto era obra inteira de Júlio de Castilhos e a Assembléia Constituinte limitou-se a debater as medidas que fariam do Executivo o poder ainda mais forte do estado do Rio Grande do Sul. A Constituição aprovada em 14 de julho de 1891 prescrevia um legislativo unicameral com autoridade restrita a questões orçamentárias, executivo com mandato de 5 anos e com poderes de legislar por decretos, nomeação do vice-governador pelo próprio governador, reeleição consecutiva do governador e ampla e estrita separação dos poderes espirituais e temporais. Essas medidas, evidentemente, fortaleciam sobremaneira a idéia de um governo “monocrático”, liderado por um homem só, e este homem seria Júlio de Castilhos.

Quanto à educação, segundo Love (1975), a separação dos poderes espirituais dos poderes temporais encobria a liberdade de ensino nos moldes que Castilhos tentara introduzir na Constituição Federal :

Aqui também ele seguia Comte pelo fato de excluir a subvenção estatal à educação superior e a licença estatal aos profissionais para o exercício de sua profissão, malgrado fosse entusiasticamente a favor, como seu mestre, do ensino primário universal (LOVE, 1975, p.49).

Seguindo o precedente da Assembléia Constituinte Federal, que adiou as eleições diretas para o segundo mandato, Júlio de Castilhos foi eleito por unanimidade pelos deputados constituintes gaúchos, na mesma data de aprovação do texto constitucional, em que também se comemorava o primeiro centenário da primeira constituição francesa.

Tendo permanecido ao lado do Marechal Deodoro da Fonseca no episódio do golpe de estado e de sua subsequente deposição, basicamente pelo apoio dos gaúchos descontentes com a política e com a economia tanto em nível nacional, quanto em nível local, Júlio de Castilhos foi obrigado a renunciar, em novembro de 1891, e o governo estadual passou para as mãos de uma coalizão de ex-liberais, ex-conservadores e republicanos dissidentes (LOVE, 1975).

Castilhos voltou ao exercício do jornalismo político com editoriais e artigos extremamente críticos em relação aos seus opositores e depositores. Em março de 1892, num tumultuado clima de querelas e perseguições políticas, foi fundado, por Silveira Martins, um monarquista que fazia oposição aos castilhistas, o Partido Federalista, no município de Bagé, tendo como principal meta a introdução de um regime parlamentar no estado, com o presidente sendo eleito pelo Legislativo. Love (1975) destaca que o termo “federalista” era impróprio, uma vez que os antigos monarquistas congregados no partido pretendiam entregar ao Governo Central um poder de intervenção nos estados muito maior do que o pretendido por centralistas históricos.

Com o clima de instabilidade política estadual e a necessidade do Marechal Floriano Peixoto ter, no Rio Grande do Sul, um governo forte, Castilhos conseguiu aproximar-se do presidente e obter o seu apoio para a deposição do governador Pelotas,

transmudando-se a partir de então num déspota, que controlava o Executivo, o Legislativo, os governos municipais e a organização policial do estado. Seu primeiro ato foi restaurar a Constituição de 14 de julho de 1891, depois renunciou em favor de um partidário seu e demitiu sistematicamente os funcionários direta ou indiretamente ligados ao Partido Federalista.

No ano seguinte, 1893, Castilhos elegeu-se com voto popular, enquanto os federalistas sofriam perseguição política da máquina castilhista e buscavam refúgio em outros estados e mesmo em outros países próximos à fronteira:

O que os federalistas desejavam em primeiro lugar era a extinção da Constituição de 14 de julho. Ao mesmo tempo, muitos deles percebiam que, a ser alcançada esta meta, o protetor de Castilhos, Floriano, teria igualmente de ser deposto. Tendo a lembrança de novembro de 1891 bem fresca em suas mentes, a maioria dos rebeldes aguardavam pela ajuda pronta e decisiva dos elementos descontentes do Exército e da Marinha, que continuavam a conspirar contra Floriano na Capital Federal. Uma aspiração federalista mais ampla era a substituição do sistema presidencial estabelecido na Constituição Nacional por um regime parlamentar. Mas alguns dos rebeldes queriam até ir mais além deste objetivo e ousadamente professavam o monarquismo (LOVE, 1975, p. 65).

Esse contexto deflagrou uma guerra civil em 2 de fevereiro de 1892, pois um bando federalista cruzou a fronteira uruguaia em direção a Bagé e vários gaúchos uruguaios que acompanhavam os seus senhores brasileiros nos assaltos ao Rio Grande do Sul eram provenientes de um departamento no Uruguai povoado por espanhóis que tinham vindo da Maragataria. Daí a aplicação do termo “maragato” a todos os federalistas que eram acusados de separatismo e de monarquismo. Castilhos obteve total apoio de Floriano Peixoto e, depois de quase três anos (31 meses), em 1895, o Rio Grande do Sul estava em paz. Mas os reflexos da contenda seriam muito mais duradouros:

O ódio permanente significou o resultado inevitável da guerra civil mais sanguinolenta da história do Brasil, uma guerra de 31 meses que produziu de dez a doze mil mortes, numa população, na época, de um milhão de habitantes. O resquício de ódio desempenharia o seu papel na República Velha, e os veteranos da guerra dominariam o Estado por 33 anos (LOVE, 1975, p. 77).

A guerra civil acabou por consolidar um sistema político extremamente centralizado, visto ter gerado um contexto de extrema polarização política. Além disso, fez aumentar ainda mais o poderio e a influência do exército no Rio Grande do Sul. Júlio

de Castilhos transformou o seu partido e o governo estadual em instrumentos de seu domínio e força pessoais. Após entregar o governo para o seu sucessor Borges de Medeiros, Castilhos continuou dominando a política estadual até o seu falecimento, em 1903.

Com o texto constitucional aprovado em 14 de julho em vigor, o governo do Rio Grande do Sul configurou-se como uma nação dentro da nação, dadas às peculiaridades da organização política e administrativa previstas naquele texto. Felisberto Freire no livro “História da Revolta de 6 de setembro de 1893” (1982) indicava que o disposto no Art. 6.º da Constituição Federal de 1891, ou seja, a intervenção federal, deveria ter aplicação imediata naquele estado da federação:

Pelo lado constitucional, por onde se pode aferir a intervenção federal, no intuito de pôr a salvo de violências os direitos e garantias dos cidadãos, a situação pode-se definir pela falta de lei constitucional, onde fiquem externadas as atribuições dos poderes públicos, investidos na autoridade pela delegação popular. Em suma: não é um governo legal aquele que atualmente dirige os destinos do Estado. É um governo *de fato*, originado de uma revolução, de onde lhe advém o seu princípio de autoridade (FREIRE, 1982, p. 27)

Com efeito, a política castilhista-borgista não admitia desafios ou descumprimento de uma ordem ou lei do Governo Estadual pelas autoridades locais. Tendo nas mãos uma brigada militar que variou de 1.500 a 3.200 homens durante toda a Primeira República, o castilhismo controlava a oposição, que conseguia ter alguma sobrevivência apenas nos municípios de fronteira, onde os federalistas tinham encontrado refúgio após a guerra. Love (1975) destaca que havia uma qualidade indispensável para alguém assumir o poder local, o poder nos municípios gaúchos: a disposição de acatar sem titubear as decisões vindas de cima, ou seja, do Governo Estadual.

Os intendentess (prefeitos), fossem coronéis ou subordinados, não podiam tomar decisões importantes. Um intendente que tentou obter empréstimo para um projeto de obras públicas, sem consulta a Borges, então dono do partido, sabe-se que recebeu um telegrama dizendo: “Renuncie pt Segue intendente provisório” (LOVE, 1975, p. 84).

Aliás, a troca de intendentess nos municípios era muito freqüente, a ponto de haver mais intendentess provisórios nos municípios do que intendentess que pertencessem à elite local. Acima dos intendentess estavam os subchefes de polícia, que tinham

autoridade e autonomia similares à dos chefes políticos locais dos outros estados da federação, devendo ter, como os intendentess, lealdade incondicional ao partido castilhista.

Todavia, Love (1975) destaca que o castilhismo colocou a educação pública no topo das despesas do estado do Rio Grande do Sul, com a instituição, em 1904, de um imposto sobre a propriedade territorial como uma das medidas progressistas tomadas depois da guerra civil:

No campo das despesas, a educação pública encabeçava a lista, geralmente representando cerca de um quarto dos gastos estaduais; a educação passou para segundo plano unicamente em época de guerra ou em período de mobilização, ocasião em que vinha em primeiro lugar a Brigada Militar. O Rio Grande destinou à educação uma parte da receita bem maior do que São Paulo ou Minas Gerais, nenhum dos quais foi capaz de forçar a aplicação de um imposto significativo sobre a propriedade rural. Com efeito, a capacidade do governo estadual para impor uma taxaço de vulto sobre a propriedade e a ênfase dada ao ensino público deram à política fiscal rio-grandense uma conformação decididamente progressista, se comparada à de outros membros da federação (LOVE, 1975, p. 109).<sup>74</sup>

A engenharia política inaugurada por Júlio de Castilhos e por seu seguidor Borges de Medeiros perpassou toda a história do Rio Grande do Sul durante a Primeira República. Foi nessa poderosa engrenagem que um jovem estudante pertencente ao Bloco Acadêmico Castilhista começou a ganhar projeção estadual e depois nacional: tratava-se de Getúlio Vargas, estudante de direito e filho de um general castilhista chamado Manuel Vargas. Getúlio Vargas iria dirigir o País por 19 anos e muitos dos fundamentos castilhistas-borgistas estiveram presentes na organização da máquina político-administrativa, principalmente a partir do Estado Novo, como as interventorias e a monocracia.

---

<sup>74</sup> Segundo Love (1975), entre os estados dominantes do ponto de vista político na Primeira República existiam disparidades no que concerne ao ensino, pois, em 1907, o Rio Grande do Sul possuía 228 crianças matriculadas por mil habitantes em idade escolar, ao passo que São Paulo tinha 162 e Minas Gerais 141.

#### 4.5 FEDERAÇÃO E O PROBLEMA DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL: O NACIONALISMO DE ALBERTO TORRES

Alberto Torres,<sup>75</sup> escritor e político que representa o pensamento autoritário brasileiro, integrou o grupo dos críticos da Constituição de 1891. Trazer algumas de suas críticas ao federalismo adotado na Primeira República ajuda-nos a compreender os dilemas da implantação da federação no Brasil, visto que os problemas relativos à excessiva descentralização denunciados por Rui Barbosa, por ocasião da promulgação da Constituição, apareceram também na crítica de Alberto Torres à idéia de federação no Brasil, porém com uma matriz diferente, na medida em que a defesa da proeminência do poder central sobre os governos estaduais foi mais evidenciada, chegando a propor um estado de feições corporativas.

Iglésias (1982) considera que Alberto Torres era um autor de orientação realista no rastro do político e escritor Paulino José Soares de Sousa, o Visconde do Uruguai. Parece que essa identificação procede, na medida em que ambos utilizavam os argumentos de que as imitações e transplantes de modelos de organização política e administrativa estrangeira não eram adequados à realidade específica do povo brasileiro para a formulação de suas críticas à descentralização. A diferença é de contexto histórico, pois, enquanto o Visconde de Uruguai criticou o Ato Adicional de 1834, embrião do federalismo brasileiro, Alberto Torres fez a crítica do federalismo implantado pela Constituição de 1891.

Na obra “A organização nacional”, publicada em 1914, Torres se propôs fazer, na primeira parte, uma crítica da Constituição de 1891. Iglesias (1982) informa que era intenção do autor publicar mais duas outras partes, uma relativa à educação e outra relativa à economia, mas não houve tempo, visto que faleceu em 1917. Essa obra

---

<sup>75</sup> Alberto Torres nasceu em Itaboraí (RJ), em 1865. Foi deputado estadual no estado do Rio (1892-1893) e em seguida deputado federal (1893-1896). A convite do presidente Prudente de Moraes, assumiu a pasta da Justiça ainda naquele ano, permanecendo no cargo até 1897. Entre 1898 e 1901, foi presidente do estado do Rio de Janeiro. Mais tarde, foi nomeado para o Supremo Tribunal Federal. Publicou, em 1914, os livros *O problema nacional brasileiro* e *A organização nacional*, e, em 1915, *As fontes da vida no Brasil*, nos quais concebia o Brasil como um país de natureza essencialmente agrária, opondo-se, assim, a qualquer veleidade industrialista. Nacionalista, defendia o fortalecimento do Executivo, convocando os intelectuais a participarem da organização da sociedade. A nação deveria organizar-se como corpo social e econômico, não podendo copiar nem criar instituições, mas fazê-las surgir dos próprios materiais do País. Suas idéias estiveram bastante em voga na década de 1930, com o movimento integralista. Faleceu em 1917 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2003).

representa a crítica do grupo revisionista ao texto aprovado em 1891, principalmente no que se refere aos aspectos relativos ao federalismo, considerado um equívoco erigido a partir do modelo norte-americano sem o menor eco na realidade política e social do Brasil.

Nessa obra, é evidenciado o nacionalismo do autor ao defender que o Brasil carecia de consciência nacional, importando ideais que não tinham relação com a realidade do País. Foi no contexto de discussão desse nacionalismo que Torres situou a falta de organização nacional pelo viés da defesa da centralização, visto que o federalismo da Carta de 1891 se havia transformado em estadualismo. Nesse sentido, podemos situar a sua obra também como uma crítica ao liberalismo, na medida em que o autor defendia um modelo de organização estatal forte e atuante, com um Executivo nacional exercendo importantes funções na tarefa de direção política, tendo por base as corporações, traduzidas como o organismo vivo da sociedade.

Se a totalidade dos habitantes de um país se pudesse incorporar, nestes vários agrupamentos, a sociedade nacional ficaria dilacerada, entre os embates de seus muitos eixos; e a soma dos esforços das diferentes agremiações não produziria uma soma de resultados – equivalentes à ação própria ao Estado, nem ainda menos, à síntese em que esta deve se converter. O número dos indivíduos que chegam a incorporar-se, em tais associações, é entretanto uma minoria insignificante, na população de todos os países. O indivíduo, o povo e a sociedade serão inevitavelmente vítimas dessa dispersão das forças da autoridade – desta multiplicação de “Estados dentro do Estado”. [...] Para tais males, só um remédio: o da mais ampla liberdade espiritual, em sociedades onde intensa atividade mental, de opinião e de economia, ponha a constituição desses neoplasmas o calor circulatório da consciência e da energia cívica, condicionados e orientados os interesses parciais num forte vínculo nacional (TORRES, 1982, p. 40-41).

Para o autor, a solução para os males nacionais estaria na subordinação do povo e do indivíduo às novas formas sociais traduzidas nas associações de apoio recíproco, numa abordagem hobbesiana com nova roupagem, uma vez que o Leviatã não seria mais o Estado todo absoluto, mas as corporações. Nesse sentido, a justiça social seria a justiça do agrupamento, e o liberalismo se teria equivocado, ao situar no indivíduo a fonte de justiça, da ordem e do progresso social. Todavia, a adesão de Alberto Torres às idéias corporativas, segundo Iglesias (1982), foi mais tímida, pois o autor, ao mesmo tempo em que criticava os valores liberais, não conseguia negá-

los, como o fez o pensamento corporativista europeu que serviu de base aos governos de direita na Europa após a Primeira Guerra Mundial.

A questão da organização nacional, portanto, para Alberto Torres, não passaria pelo debate sobre a responsabilidade individual dos governantes, como advogava o liberalismo, mas seria decorrente da desorganização nas instituições. Esta desorganização, por sua vez, teria uma relação estreita com a implantação de modelos teóricos estranhos à realidade e demandas da nação:

À aplicação direta das lições dos filósofos e doutrinadores devem-se os maiores desastres da política contemporânea. Os homens de governo ganharam em preparo teórico, mas os fatos cresceram em variedade e complexidade; e o conflito entre fatos e teoria assumiu proporções gigantescas, porque as doutrinas não têm relação com natureza dos fatos (TORRES, 1982, p. 46).

Para Torres (1982), a Independência, A Abolição e a República são frutos de concepção doutrinária sem relação com a realidade nacional. Essa constatação é o mote para a crítica ao federalismo da Primeira República: “Somos de um federalismo nominal intransigente, e o nosso **autonomismo partidário** não é senão a máquina que elabora a mais anemiante centralização social e econômica” (TORRES, 1982, p. 46, grifos do autor).

O autor destaca que a federação no Brasil não foi resultado da união dos estados e, por isso, o País seria um estado de unidade, um estado federal, e não um estado composto. Os estados brasileiros surgiram das antigas províncias que receberam essa denominação pela imitação da técnica americana. Mas o autor destaca que essa seria a “verdade” constitucional, mas não a “verdade” da organização política, visto que a implantação do federalismo no Brasil havia invertido a hierarquia das instituições com a hegemonia política dos estados e não da União. O modelo de federação de Alberto Torres pressupunha uma hierarquia em que a soberania estivesse na União e as unidades federadas só tivessem poderes de autarquia provincial pouco mais amplos que os da autonomia municipal.

No regime federativo só há uma soberania, interior ou exterior; não existe senão um povo; a nacionalidade é uma só. A nossa constituição não sabe de cidadãos dos Estados, só conhece cidadãos brasileiros; não admite senão uma nação; não separa o território em territórios estaduais; deposita todas as funções da “soberania nacional” nos órgãos do poder federal (TORRES, 1982, p. 72).

Para Alberto Torres, a Constituição de 1891 havia atribuído um maior número de funções ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário federais; a União teria a maior parte das funções de governo. Mas, segundo a sua avaliação, as instituições haviam sido desvirtuadas por aqueles homens públicos com interesses estaduais: “Os homens políticos da República são estadualistas, por amor local e por força do interesse representativo” (TORRES, 1982, p. 74). Ainda assim, o autor a considera um notável documento jurídico do ponto de vista teórico, mas que, confrontado à realidade nacional, apresenta inúmeras lacunas. A principal delas está relacionada à questão da autonomia estadual, pois a adoção do modelo norte-americano desconsiderou certas particularidades nacionais:

O Governo Federal não foi, para os americanos, mais do que o sucessor do governo da metrópole; era, por assim dizer, um governo de Direito Público, interno e externo, em superposição aos governos, já existentes e regulados, dos Estados. Compreende-se, assim, que a Constituição Americana não se ocupasse com definir os poderes e as funções dos Estados, senão com lhes prescrever certas limitações gerais, para harmonizar em um todo interesses até então desagregados. A Revolução de 15 de novembro lançou por terra toda a organização política e administrativa do país. Quando a Constituinte reuniu-se, se encontrou alguns Estados organizados por seus governadores provisórios, não teve certamente por intuito subordinar o regime da federação a essas prematuras, e não autorizadas, constituições, de forma que parecia impor-se àquela assembléia o dever de definir, direta e positivamente, as entidades que criava: os Estados, puras formações de sua autoridade. Tal não se deu: a Constituição deixou que os poderes dos órgãos estaduais fossem definitivos por exclusão, como se os Estados preexistissem. Esta forma, além de mais trabalhosa para os que tinham de desenvolver o direito nacional, trazia o perigo de permitir aos Estados uma discricção muito vasta, na elaboração de suas constituições; e de abusos, neste sentido, há mais de um exemplo (TORRES, 1982, p. 80-81).

A descentralização federativa havia, segundo Alberto Torres, trazido perdas para o País, visto que trouxe a dispersão cultural, o aumento das despesas e dos impostos. Porém, além dessas conseqüências, os fundadores do novo regime não priorizaram a educação cívica para a democracia, que foi fundada na mesma sociedade hierarquizada que existia no Império. Para o autor, a federação potencializou a dispersão, fazendo com que deixasse de circular no País uma força central que dirigisse os móveis individualistas.

As autonomias estadual e municipal seriam os “nervos mais sensíveis da nossa política” (TORRES, 1982, p. 162), pois os políticos situavam essa autonomia como a coluna mestra da organização nacional. Alberto Torres considerava exagerado o

apego a esse princípio clássico de teoria constitucional e recomendava uma apreciação mais profunda do mecanismo político para se chegar à autonomia como uma idéia de utilidade prática, sem as paixões doutrinárias. Nesse sentido, a sua definição de autonomia dos municípios e dos estados era que ela integrava o conjunto mais amplo da organização nacional e, justamente com base nessa definição, é que criticava a interpretação que tinham dado ao regime federativo no Brasil, que dividia a força da política nacional pelos 20 estados.

A autonomia dos Municípios e dos Estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em torno do município e do Estado; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar seus núcleos intermédios: continua-se e entrelaça-se, até completar toda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relevo mais forte dos poderes federais. Cumpre não isolar nem desprender as autonomias de seu todo orgânico. A verdade é, entretanto, que os governos estaduais, no regime da nossa constituição, e ainda mais, com a interpretação que lhe emprestam, concentram efetivamente a força da política nacional – dividida, assim, em vinte eixos excêntricos (TORRES, 1982, p. 163).

Faltava, assim, à federação brasileira, uma direção de força política que só poderia dar-se pelo reforço dos poderes federais, visto que a ênfase nos poderes estaduais apresentava o potencial de ampliação dos antagonismos e dos conflitos entre as unidades subnacionais que só traziam prejuízos para o país, pois a tendência do modelo de federação adotado era a de que os estados não fariam outra coisa senão se prejudicarem uns aos outros e, para provar isso, Torres menciona que a prosperidade existia apenas em alguns estados do centro-sul do País.

Mais uma vez assumindo uma posição afeita ao pensamento de Thomas Hobbes, Alberto Torres destaca que a federação brasileira se opôs à idéia de governabilidade:

Governar significa - fazer mover-se e produzir esse conjunto de órgãos e serviços clássicos que se encontram, mais ou menos em todos os países, divididos em ministérios, repartições e estabelecimentos: finanças, forças de terra e mar, instrução, viação, saúde pública, justiça, e outros semelhantes, catalogados nas leis; mas o exame do valor e do interesse prático desses objetos, com relação à vida e ao progresso das sociedades, tem demonstrado que não correspondem à missão complexa do governo necessário aos povos de nossa época, entrando com doses homeopáticas de ação diretiva em organismos que pedem ação mais eficaz [...] Com relação a todos os problemas da sociedade e do indivíduo, a posição do governo deve ser determinada pelo dever de defender o indivíduo dos outros indivíduos e a sociedade e o indivíduo, do indivíduo e da sociedade (TORRES, 1982, p. 169-170).

Alberto Torres também assumiu os argumentos de Montesquieu, segundo os quais as instituições políticas devem assumir as feições peculiares do povo e da sociedade. Nesse sentido, acreditando apresentar um projeto de constituição mais adequado a essas peculiaridades, o autor expõe, na última parte da sua obra, os princípios fundamentais que deveriam reger a relação entre a União e os estados. Em primeiro lugar, propõe que os estados voltem a ser denominados "províncias autônomas" e que seja substituída a denominação "Estados Unidos do Brasil", inspirada na organização norte-americana, pela denominação "República Federativa do Brasil", porque a primeira denominação inspirava a interpretação de que os estados possuíam uma autonomia que assumia a proporção da soberania. Sua proposta de constituição também ampliava a órbita dos poderes federais na intervenção dos negócios estaduais, visto que pressupunha o aumento dos casos de intervenção da União nos estados, prescrita no Art. 6<sup>o</sup>.<sup>76</sup> Entre esses casos, havia a previsão, no projeto de Alberto Torres, de que a União pudesse intervir nos estados (ou nas províncias autônomas, conforme a sua denominação), para garantir a educação, para facilitar aos brasileiros "capazes" os meios de instrução e aperfeiçoamento e para tornar efetiva a "educação moral, social, cívica e econômica das populações, a instrução primária e agrícola, prática e experimental" (TORRES, 1982, p. 219).

Defendendo-se de possíveis críticas ao excesso de casos em que a União poderia intervir nos poderes locais, ferindo, portanto, a sua autonomia, Alberto Torres afirmava que a autonomia devia radicar-se no povo e não nos representantes dos interesses locais, assim como a soberania também residia no povo:

A autonomia, não sendo em si mesma nem o fundo nem o objetivo terminal das instituições, no que toca aos governos locais, senão simples meio de melhor servir aos interesses mais próximos e freqüentes das populações, não deve ser entendida como limite ao poder geral, nem como essência daquelas instituições. Sua essência é o serviço do povo; seu único limite, a reta realização desse serviço. Condicioná-la para que atinja esse fim não é limitá-la; é dar-lhe realidade. A autonomia local não isola, nem diferencia, províncias e municípios, como a soberania faz entre as nações (TORRES, 1982, p. 220).

---

<sup>76</sup> "Art. 6<sup>o</sup> – O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1<sup>o</sup> para repelir invasões estrangeiras; 2<sup>o</sup> para manter a forma republicana federativa; 3<sup>o</sup> para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; 4<sup>o</sup> para assegurar a execução das leis e sentenças federais".

Pela extensão territorial do País Alberto Torres defendia o regime das autonomias locais e reconhecia que, se a autonomia tem levado aos extremos o abuso do poder estadual, a unidade que havia no Império também não era conveniente, porque gerava um regime de inércia e formalismo. Mas, no limite, é o que parece defender, ao, por exemplo, propor um quarto poder, o coordenador, nos moldes do poder moderador do Império.

Enfim, para Alberto Torres, a descentralização e o presidencialismo estariam adequados às peculiaridades do povo brasileiro, e as lacunas da incipiente federação serviriam para adaptá-la às exigências da ordem social, política e econômica do País. Quais seriam essas lacunas? O desenvolvimento sem limites da autonomia estadual que tinha solapado a solidariedade econômica e social necessária à homogeneidade nacional e o conseqüente enfraquecimento do governo nacional com a sua quase anulação como poder político.

A proposta de projeto constitucional de Alberto Torres era confusa e pouco precisa sobre a questão da unidade ou da federação, entre outras coisas, e nunca chegou a ser apreciada, até porque Torres não estava mais no exercício das funções políticas e pouco depois viria a falecer (IGLÉSIAS, 1982). De qualquer forma, o seu diagnóstico sobre a demasiada autonomia dos estados, como um dos desvios do sistema implantado pela Constituição de 1891, foi o mote para a revisão constitucional de 1926, que enfatizava uma centralização mediante a restrição da autonomia estadual, e para o texto constitucional de 1934, bem como, mesmo que de forma equivocada, para o movimento municipalista que se erigiu da década na 1930, com as atividades da Sociedade Alberto Torres, chefiada por Rafael Xavier, conforme analisado anteriormente.

#### 4.6 OLIVEIRA VIANNA E A CRÍTICA AO IDEALISMO LIBERAL E AO “MARGINALISMO” DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Francisco José de Oliveira Vianna nasceu numa fazenda do município de Saquarema, em 1883, portanto ao final do período imperial. Estudou em colégios particulares e depois foi admitido no Colégio Pedro II, onde teve contato com a obra de Sílvio Romero. Formou-se em Direito, em 1905, pela Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, tornando-se professor de uma faculdade inexpressiva em Niterói (Faculdade de Direito Teixeira de Freitas). Conheceu Alberto

Torres em 1914, ano em que este publicou os seus principais livros (“O problema nacional brasileiro” e “A organização nacional”).

Em seu livro “Instituições políticas brasileiras”, Oliveira Vianna reconhece que seu pensamento e sua metodologia de trabalho estiveram ancoradas não só em Alberto Torres, que teria construído, segundo Vianna, uma pragmática política para o Brasil e fundamentado o nacionalismo, mas também em Sílvio Romero e Euclides da Cunha, que teriam introduzido o objetivismo na análise das instituições políticas, levando em conta fatores geográficos, etnológicos e econômicos na análise da realidade nacional.

Antônio Paim (1987), ao comentar a vida e a obra de Oliveira Vianna, destaca que, na Primeira República, o País teve um arcabouço constitucional que diferia flagrantemente da atuação dos governantes e que, nesse contexto, várias formas de autoritarismo foram elaboradas, sendo a primeira delas o castilhismo de inspiração comteana que desprezava solenemente o liberalismo. Para Paim (1987), foi exatamente a elite castilhistaborgista que chegou ao poder com o Movimento de 1930 e o Estado Vargasista.

Porém, outras doutrinas autoritárias estiveram presentes no cenário político brasileiro, como a de Jackson Figueiredo, que fundamentaria o integralismo, a de Francisco Campos e de Azevedo de Amaral, entre outros. Oliveira Vianna, foi colaborador de Vargas,<sup>77</sup> mas, segundo Paim, sua teoria tinha algo a ver com o autoritarismo, todavia não se reduzia a isso.

Oliveira Vianna teria, mais do que defendido uma outra teoria autoritária, desenhado uma proposta inteiramente original, ao destacar que a modernização do País deveria abranger o plano das instituições políticas, como pretendiam os liberais desde a independência, mas essa modernização só poderia ser levada a termo pelo Estado, o que Wanderley Guilherme dos Santos (1998) chamou de “autoritarismo instrumental”, ou seja, a idéia de que o autoritarismo seria um instrumento transitório para ser utilizado num país com grande diferenciação política, social, territorial, cultural e econômica, a fim de se chegar à implementação de instituições liberais

---

<sup>77</sup> Depois da Revolução de 30, tornou-se Consultor da Justiça do Trabalho.

autênticas. Assim, só o Estado teria condições de romper com as tradições dos clãs e instituir, de fato, um liberalismo político.

Um de seus primeiros livros e o que mais se destacou foi justamente “Populações meridionais do Brasil”, em que não só movimentou as análises dos autores anteriormente mencionados, como também utiliza a metodologia da Escola de Le Play.<sup>78</sup> O aspecto inovador dessa obra consistiu em destacar a variedade da formação social brasileira, criticando as idéias de que o País seria um todo uniforme e homogêneo. Para Vianna, havia no Brasil três tipos sociais distintos: o matuto do centro-sul, o sertanejo do norte e o gaúcho do sul. Cada um desses tipos teria seus próprios comportamentos políticos e sua própria psicologia social.

Todavia, é preciso destacar o forte componente racista dessa obra que define, mesmo levando em consideração o contexto histórico da década de 1920, a aristocracia paulista dos primeiros tempos da colonização como ariana em contraposição a outras categorias raciais, como a vermelha (índio) e a negra. Nas edições posteriores do livro, porém, o autor retratou-se afirmando que tal definição não teve impacto sobre o conjunto da obra e que já teria revisto esses conceitos os quais já tinham saído de sua esfera de preocupações (CARVALHO, 2002).

Logo no início da obra, Oliveira Vianna (2002) afirmou que pretendia revelar “[...] um sem-número de ilusões nossas a nosso respeito” , denunciando:

O grande movimento democrático da revolução francesa, as agitações parlamentares inglesas; o espírito liberal das instituições que regem a República Americana, tudo isto exerceu e exerce sobre os nossos dirigentes políticos, estadistas, legisladores, publicistas, uma fascinação magnética, que lhes daltoniza completamente a visão nacional dos nossos problemas. Sob este fascínio inelutável, perdem a noção objetiva do Brasil real e criam para uso deles um Brasil artificial, e peregrino, um Brasil de manifesto aduaneiro, *made in Europe* – sorte de Cosmorama extravagante, sobre cujo fundo de florestas e campos, ainda por descobrir e civilizar, passam e repassam cenas e figuras tipicamente européias (VIANNA, 2002, p. 929).

---

<sup>78</sup> “Le Play, engenheiro de minas e economista, distinguiu-se por estudos sobre as condições de vida dos operários europeus, feitos com métodos que hoje chamaríamos de etnográficos, caracterizados por longa observação direta da vida operária e descrição cuidadosa de seu cotidiano. Concentrou-se depois em estudos sobre a família e envolveu-se em movimentos de reforma social, dentro de uma concepção católica do mundo”. (CARVALHO, 2002, p. 902).

Acentuando a formação rural da nobreza colonial, Oliveira Vianna destaca que a preponderância do regime agrícola, a penetração dos sertões em busca de índios, a expansão pastoril nos planaltos e a conquista das minas contribuiu para deslocar e dispersar a população para fora da periferia das cidades e das circunvizinhanças dos centros urbanos, de maneira que o latifúndio e a ruralização da população se encontravam perfeitamente acabados no momento da Independência do País, em 1822, quando então começou a se configurar a nacionalidade brasileira.

Este possante senhor de latifúndios e escravos, obscurecido longamente, como acabamos de ver, no interior dos sertões, entregue aos seus pacíficos labores agrícolas e à vida estreita das nossas pequenas municipalidades coloniais – somente depois da transmigração da família imperial, ou melhor, somente depois da Independência nacional, desce de suas solidões rurais para, expulso o luso dominador, dirigir o país (VIANNA, 2002, p. 947).

Para Vianna (2002), de 1808 a 1822, três classes buscaram preponderar no País e na Corte: os emigrados, ou seja, os lusos que vieram com a Corte Portuguesa, os comerciantes que prosperaram com a abertura dos portos e os fazendeiros. Na ocasião da Independência, à aristocracia rural coube o encargo da organização e da direção da nacionalidade. Analisando os aspectos da mentalidade dessa aristocracia rural, o autor destaca que a grande propriedade, o latifúndio, impôs à aristocracia rural um insulamento que destruiu a solidariedade vicinal e reforçou progressivamente a família. “O grande senhor rural faz da sua casa solarenga o seu mundo. Dentro dele passa a existência como dentro de um microcosmo ideal: e tudo como se não existisse a sociedade” (VIANNA, 2002, p. 957).

Toda a população rural estava agrupada em torno dessa aristocracia latifundiária mediante uma solidariedade e uma obediência advindas, segundo, Vianna (2002, p. 1.036), da necessidade de “[...] defesa contra a anarquia branca” (p.1036) consubstanciada no mandonismo local. Esse mandonismo levaria a um estado de descrença do povo no poder reparador da justiça. O municipalismo do período colonial seria o instrumento desse mandonismo, pois as corporações municipais tiveram, segundo o autor, uma soma tão grande de poderes que conseguiram manter todas as classes sob a sua dependência.

São elas que taxam os mercados. São elas que estabelecem as posturas, e as executam. São elas que lançam as fintas. São elas que julgam as contravenções municipais. São elas que julgam as injúrias verbais e

condenam os culpados até a importância de seis mil réis, sem apelação e nem agravo. Delas é que saem todos os funcionários locais, administrativos, policiais, militares e judiciários. São os “almotacés”, verdadeiros agentes de polícia municipal, julgando as infrações de posturas, e também uma espécie de comissários da alimentação, com a incumbência de abastecer a terra de víveres e mercadorias indispensáveis aos habitantes. São os “recebedores” de sizas. E os “avaliadores” de bens penhorados. E os “capitães-do-mato”, agentes militares de certo vulto. E os “capitães-mores” das aldeias. E os “comandantes” do destacamento dos povoados e arraiais, tão autoritários e temíveis. E os “juizes de vintena”. E os “juizes ordinários”. E tantos outros funcionários. Essas corporações municipais são o centro da agitação por excelência dos partidos locais. O facciosismo difuso das nossas cidades e aldeias que nelas se polariza. Daí, na sua atividade administrativa, o caráter partidário que sempre demonstram (VIANNA, 2002, p.1040).

Diante desse contexto, a parte da população colonial que não tinha poderio econômico ou prestígio colocava-se sob a proteção da aristocracia rural, que dominava as Câmaras, como forma de abrigo contra a arbitrariedade desse corpo de funcionários nas municipalidades. Assim, os potentados locais foram fortalecidos pelas Câmaras Municipais como agentes de intensificação da plebe rural à solidariedade de clã e ao espírito gregário. Nesse sentido, Oliveira Vianna conclui em “Populações Meridionais do Brasil” (2002):

Este estado de caudilhagem onipotente e franca de anarquia é lógico. Resulta da manifesta disparidade entre a expansão colonizadora e a expansão do poder público – disparidade inteiramente particular à nossa história. Entre nós, o poder público tem uma marcha mais demorada que a massa social, cujos movimentos a ele incumbe regular e dirigir. Há uma visibilíssima discordância, ainda hoje subsistente, entre a área demográfica e a área política, entre a área da população e o campo de eficiência da autoridade pública (VIANNA, 2002, p. 1.077-1.078).

Essa independência da aristocracia rural foi abalada a partir do ciclo do ouro, quando Oliveira Vianna identifica uma reação contra a anarquia do caudilhismo, no período de 1708 a 1832, mediante uma organização da ordem legal, que foi eficaz no que diz respeito à ação disciplinadora dos poderes locais. Nesse sentido é que Oliveira Vianna percebe, no período colonial, um profundo senso prático na organização dos poderes públicos, visto que, ao se pautarem no fiscalismo, as autoridades coloniais não cultivaram a pretensão da uniformidade política, organizando vários tipos de governos locais, conforme a natureza e o grau de complexidade dos nódulos coloniais: os distritos agrícolas, os distritos do ouro, os distritos do diamante e os distritos fronteiriços do extremo sul (VIANNA, 1938).

Mas a centralização com diversificação e a compressão policial, ainda que levada a termo por motivos fiscais, foi rompida em 1832, com o Código do Processo de 1832,<sup>79</sup> com uma descentralização ampliada do poder judiciário, voltando os órgãos principais do poder local às mãos da aristocracia rural. Com o mesmo princípio descentralizador, reforçando o *self-government* de base anglo-saxônica, foi aprovada uma lei, em 1833, que conferia às câmaras municipais o encargo de organizar e pagar às forças policiais. Enfim, diante dessa exacerbação do localismo, na interpretação de Oliveira Vianna, foi deslocada para o governo das províncias a maior parte das atribuições administrativas que deveriam caber ao centro, mediante o Ato Adicional de 1834. A partir de então, sobre as câmaras municipais, as Assembléias Provinciais, criadas por esse ato jurídico, passaram a exercer uma influência tão grande que acabaram por destruir qualquer vestígio de autonomia municipal.

Oliveira Vianna (2002) considera o Ato Adicional por dois prismas: se, por um lado, representou a preponderância do poder público sobre o poder doméstico dos caudilhos, por outro lado, ameaçou a supremacia do poder nacional. Para o autor, enquanto os verdadeiros construtores da nacionalidade procuravam mecanismos de reforço do poder central, os liberais, ao contrário, lutavam pelo municipalismo, pelo federalismo, pela democracia como sinônimos de progresso político.

O que as experiências do Código do Processo e do Ato Adicional demonstram, entretanto, é que estas instituições liberais, fecundíssimas em outros climas, servem aqui, não à democracia, à liberdade e ao direito, mas apenas aos nossos instintos irredutíveis de caudilhagem local, aos interesses centrífugos do provincialismo, à dispersão, à incoerência, à dissociação, ao isolamento dos grandes patriarcas territoriais do período colonial. Esta é, em suma, a tendência incoercível das nossas gentes do norte e do sul, todas as vezes que adquirem a liberdade da sua própria direção. Realmente, o fato da consolidação do poder provincial pelo Ato Adicional não destrói o caudilhismo. Em vez disso, esmagado o município, ele surge, mais temível ainda na província. Das “liberdades” do Código do Processo nascem miríades de caudilhos locais. Das “liberdades” do Ato Adicional nasce um só e grande caudilho: o caudilho provincial, o chefe dos chefes da caudilhagem local [...] (VIANNA, 2002, p. 1.091).

---

<sup>79</sup> As bases jurídicas e institucionais do País são alteradas por várias reformas constitucionais que, em sua maioria, favoreceram a descentralização do poder e o fortalecimento das Províncias. Em 29 de novembro de 1832 foi aprovado o Código do Processo Criminal, que alterou a organização do Poder Judiciário. Os juízes de paz, eleitos diretamente sob o controle dos senhores locais, passaram a acumular amplos poderes nas localidades sob sua jurisdição.

Dessa forma, o autor defende a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, o poder moderador e a reação conservadora e centralizadora da regência como medidas benéficas à formação da nacionalidade com a amenização dos excessos de provincialismo e localismo verificados a partir de 1832.

Para Oliveira Vianna, os estadistas do Império tinham um problema diverso daquele dos estadistas do período colonial, pois, enquanto estes tinham por objetivo a melhor arrecadação fiscal e daí tolerarem as diferenças, os estadistas do Império tinham que construir uma nação e foram forçados a estender a uniformidade como princípio basilar de organização política a todas as diversidades regionais e locais:

[...] a necessidade de manter a unidade política do país toma o primeiro lugar no plano das suas cogitações construtoras. Eles não têm diante de si uma vasta colônia a explorar, segundo os preceitos do fiscalismo; mas, uma pátria a organizar, uma nação a construir, um povo a governar e a dirigir (VIANNA, 1938, p. 275).

Os liberais, ao criticarem as medidas de caráter centralizador, não enxergavam, segundo Oliveira Vianna, que a formação social brasileira era hostil à solidariedade política necessária para uma organização municipal nos moldes anglo-saxônicos, pois o latifúndio consistia no mais poderoso obstáculo à constituição das comunas. Destacava também que, no Brasil, a organização municipal não foi posterior ou concomitante à organização social. Foi sempre anterior e por ato de delegação do poder central, o que acentuava ainda mais o caráter extra-social do governo local no Brasil:

Neste caso – o mais comum- é o poder central que toma a iniciativa de dar à população os órgãos de sua administração. Esta não é formada, como nos núcleos saxônicos e germânicos, pela ação espontânea da própria coletividade; é uma aparelhagem dativa, vinda de fora e do alto (VIANNA, 2002, p.1.117).

Dessa forma, o autor denuncia o idealismo e a inadequação da defesa da instituição municipal no Brasil:

Em belos livros, temos vivido a ler que os municípios são “a pedra angular da democracia”, as “células da vida pública”. Há um século estamos repetindo isso com convicção, com entusiasmo e belas imagens. Em nome disso, temos feito mesmo algumas revoluções. Entretanto, para nós a verdade é outra. Essas células da vida pública nós, aqui, não as encontramos nos municípios ou comunas, como acontece nos povos ocidentais. Essas células nós as encontramos, sim, nos clãs rurais, cuja formação e estrutura já estudamos (VIANNA, 2002, p.1.127).

Além de evidenciar o idealismo e a inadequação da instituição municipal no Brasil, o autor também indica que o povo brasileiro ainda não havia atingido a “intelectualização do conceito de Estado”, isto é, a discriminação com perfeita nitidez entre o poder público e os indivíduos que o exercem. Dessa forma, ainda não havia na mentalidade do povo brasileiro aquele conceito de Estado na sua forma abstrata e impessoal. Essa mentalidade ou esse sentimento só seria possível de ser disseminado pela atuação do Estado centralizado e unitário com um projeto claro de educação cívica. Oliveira Vianna sustenta essa tese, argumentando que, ao contrário dos países de tradição liberal, o poder central aqui nunca se configurou como opressor das liberdades individuais, exercendo, na verdade, uma função oposta, ao defender a população dos caudilhos locais.

Os que pleiteiam aqui o fortalecimento dos centros locais e provinciais, à maneira saxônica, para melhor garantia das liberdades do cidadão contra o poder central, fazem uma aplicação inconsciente do conceito inglês desse poder – conceito justificável entre os ingleses, porque entre eles o poder central sempre foi o grande inimigo das liberdades individuais e das franquias locais. Entre nós o poder central desempenha, ao contrário, uma função equivalente à da realeza no continente europeu, quando se alia ao povo para desoprimi-lo na nobreza feudal (VIANNA, 2002, p. 1.147).

Em 1938, Oliveira Vianna publicou “Evolução política do povo brasileiro”. Nesse livro, retoma o problema político do período colonial, situando-o a partir do dilema entre a necessidade de centralização, para resolver a questão da dispersão dos núcleos coloniais advinda da extrema latitude da base geográfica, e a falta de mecanismos de circulação inter-regional que possibilitassem essa centralização política e administrativa. Situa as capitanias hereditárias como uma forma de fragmentação do poder, mas também como a melhor estratégia para a defesa e para a administração dos núcleos coloniais e, nesse sentido, reconhece que os estadistas coloniais resolveram da melhor forma o problema da grande amplitude territorial com o mínimo de circulação social e política. Oliveira Vianna via nessa estratégia algo parecido com a engenharia política do Império Romano.

Retoma também a questão das diferenças regionais sob o ponto de vista da organização política, chamando a atenção para o fato de as disposições legais não significarem a organização política real, criada e vivida pelo povo, criticando a uniformidade com a qual o tema da organização política é tratado:

Idêntica, por exemplo, é a organização municipal de todas as vilas e cidades da colônia, do norte e do sul, da costa e do sertão. Todas têm os seus senados com o mesmo número de oficiais e a mesma chusma de funcionários subalternos: os seus juizes, os seus vereadores, os seus procuradores, os seus tesoureiros, os seus escrivães, os seus almotacés, os seus cobradores de sizas, os seus avaliadores e os seus quadrilheiros. Os poderes dessa corporação são os mesmos para todas elas. Entretanto, a distância maior ou menor entre elas e o centro de governo, o prestígio maior ou menor da aristocracia, que as empolga, concorrem para aumentar-lhes praticamente as atribuições e dar-lhes uma autoridade, de que os textos legais não cogitam (VIANNA, 1938, p. 249).

Não é somente a organização municipal objeto de crítica do autor, mas toda a obra ou defesa da descentralização como medida de organização política, pois, para Oliveira Vianna, a nacionalidade só poderia estar assentada na realidade das instituições políticas e não nas suas prescrições doutrinárias importadas da Inglaterra ou dos Estados Unidos.

Assim, a federação erigida pela Primeira República não escapou da crítica de exotismo, idealismo, inadequação e marginalismo quanto à realidade nacional.

Modelado por padrões exóticos, extremamente complexo no jogo do seu mecanismo, desconhecido à maioria, o novo regime vai ser posto em execução no justo momento em que a nação atravessa uma situação excepcional de instabilidade e desorganização. Dois abalos formidáveis a haviam sacudido, com pequena intermitência um do outro: a abolição do elemento servil e a queda do velho regime. Este, em 1899; aquele, em 1888 (VIANNA, 1938, p. 318).

Oliveira Vianna indica que Rui Barbosa assumiu, nesse processo de transição do Império para a República, o papel de centro de gravitação de todas as consciências verdadeiramente liberais. Destaca que, pela excessiva centralização imperial, nenhuma das províncias estava preparada para assumir os negócios locais tal como foi propugnado pela Carta de 1891, e acusa os estadistas republicanos de terem levado a termo os mesmos procedimentos dos estadistas do Império, ou seja, a uniformidade, a simetria, sem considerar as desigualdades regionais:

É que os organizadores republicanos haviam incidido no mesmo erro dos organizadores do velho regime monárquico; o erro da simetria, a que já aludira Tavares Bastos, e pelo qual dão uma mesma autonomia a todos os Estados, qualquer que seja o seu grau de cultura política e a estrutura íntima da sua sociedade. Daí esses resultados divergentes; o progresso ao lado da rotina, a marcha para diante, larga e desassombrada, de uns, e a marcha para trás de outros, rápida e incoercível (VIANNA, 1938, p. 325).

Mesmo negando essa uniformidade e essa simetria, com o argumento da impossibilidade ou da inconveniência de uma organização unitária para todos os estados da nova federação, os defensores do novo regime não levavam em consideração o despreparo para a autonomia local das antigas províncias, e acabaram uniformizando aquilo que pretendiam diversificar. Exemplificando essa crítica, cita Oliveira Vianna que, se alguém se dispusesse a procurar a originalidade de tipos de governo local nas vinte constituições estaduais, promulgadas após 1891, se depararia com absoluta semelhança entre elas, com a única exceção do Rio Grande do Sul, embora as realidades sociais, econômicas, políticas e culturais de cada estado da federação fossem muito distintas: “O estudo dos textos das suas Constituições, na sua abstração verbal, é de secundária importância para o historiador, como para o sociólogo” (VIANNA, 1938, p. 328).

Mesmo com essas realidades distintas, Oliveira Vianna observava duas tendências marcantes nas vinte unidades federadas: a primeira, relativa à absorção crescente do poder municipal pelo poder estadual, com uma crescente diminuição da autonomia municipal; a segunda, relativa à hegemonia do Poder Executivo estadual sobre os demais poderes. Essas tendências acabaram reforçando os mecanismos forjados por Campos Sales na sua “Política dos Governadores”.

No livro “Instituições políticas brasileiras”, publicado em 1949, Oliveira Vianna (1987) discute a metodologia do direito público ou os problemas brasileiros da ciência política, conforme sua própria definição. Nessa obra, o autor dialoga tanto com o liberalismo de Rui Barbosa, quanto com o nacionalismo de Alberto Torres, apontando uma outra forma de análise da realidade brasileira.

Para Oliveira Vianna (1987), os legisladores de 1824, de 1891 e de 1934 desconsideravam por completo os usos, costumes, tradições, preconceitos e sentimentos do povo brasileiro, pois elaboraram vistosas estruturas políticas e constitucionais completamente dissonantes da realidade nacional. Critica nossos juristas e legisladores por acreditarem que, mediante uma constituição ou uma lei, pudessem os brasileiros praticar o parlamentarismo inglês ou o federalismo norte-americano, regimes ou sistemas inteiramente fora da conduta política historicamente construída pelo povo brasileiro.

Isso acontecia, segundo o autor, pelo fato de, no Brasil, cultura ter o significado de expatriação cultural, e os homens da elite intelectual brasileira (jurídica, literária ou científica) viverem entre duas culturas: a do seu povo e aquela que vinha da Europa ou dos Estados Unidos. Esse fenômeno produzia, no campo político e no campo jurídico, o que Oliveira Vianna (1987) chamou de “marginalismo” das elites políticas, ou seja, a discordância entre o direito-lei e a realidade social (direito-costume). Nesse sentido, o Estado seria concebido por essas elites como uma estrutura estranha à sociedade. O autor menciona Tavares Bastos como um desses exemplos de marginalismo, com a sua doutrinação descentralizadora defendida na obra “A província”, que teria servido de inspiração para os debates sobre a organização nacional, desde a sua publicação, em 1870.

Oliveira Vianna (1987) identifica três orientações no pensamento da política e do direito público no Brasil: a que toma o caminho exclusivo da norma jurídica e acredita nos tipos universais de Estado, cujo representante mais expressivo seria Rui Barbosa; a que considera a estrutura política uma forma de adaptação social, subordinada à realidade do povo, defendendo um tipo de constituição para cada formação social e histórica e também a capacidade transformadora do Estado e das leis para a modificação das sociedades, cujo representante seria Alberto Torres; e a que não acredita na universalidade de tipos constitucionais e políticos, nem na onipotência do poder transformador do Estado, reconhecendo a criação do povo como fatos naturais da sua vida social, cujo representante seria o próprio Oliveira Vianna.

Discutindo essas três orientações, Oliveira Vianna (1987) afirma que Rui Barbosa pertenceu a duas épocas (império e república) e foi um típico representante do marginalismo no sentido cultural da expressão, dada a clara influência da mentalidade anglo-saxônica na sua obra. Para Oliveira Vianna, Rui Barbosa tomava o direito não como uma ciência social e sim como uma tecnologia, além de possuir uma metodologia escolástica e formalista que valorizava sobremaneira a erudição. Aliás, segundo Vianna (1987), essa teria sido uma das causas de Rui ter uma ascendência maior que Alberto Torres, porquanto a este faltava o apoio de obras estrangeiras na sua construção argumentativa.

Para Vianna (1987), Rui Barbosa legislava sobre generalidades, principalmente sobre a generalidade do “povo soberano”, desconsiderando a complexidade de cada grupo social. Contudo, Vianna ressalta que Rui Barbosa tinha sido menos romântico e exagerado que Tavares Bastos em sua doutrinação sobre a descentralização e sobre o *self-government* local, pois jamais teria defendido o municipalismo como foi feito em “A província”.<sup>80</sup> Também ressaltava que o marginalismo de Rui Barbosa tinha relação com a sua intransigência quanto aos fins, mas não quanto aos meios. Nesse sentido, o fato de ter defendido que a Monarquia ou a República seriam meios e o fim seria a liberdade, e de que a federação deveria vir com ou sem o Império é expressivo da flexibilidade de Rui Barbosa para aderir a diferentes meios, diferentes estratégias para alcançar uma organização política liberal. Mas o contexto histórico específico em que viveu não teria permitido a Rui Barbosa o exercício dessa flexibilidade quanto aos meios.

Oliveira Vianna (1987) salienta que a realidade brasileira tinha sido abordada de forma assistemática a partir de tratadistas e publicistas estrangeiros, e Alberto Torres teria sido um dos precursores no rompimento dessa tradição de análise, precedido por Sílvio Romero e Euclides da Cunha, pois considerou os problemas políticos e constitucionais do Brasil não como especulação doutrinária, mas como problemas vinculados à realidade cultural do povo brasileiro. Nesse sentido, o aspecto inovador de sua obra, para Oliveira Vianna (1987), teria sido exatamente o objetivismo e a preocupação de introduzir o fator geográfico, o fator etnológico e o fator econômico como relevantes para a análise política e constitucional.

Todavia, Oliveira Vianna (1987) indica que Torres não estava liberto totalmente da influência de sociólogos europeus, principalmente porque era mais filósofo social do que investigador social, uma vez que partia do todo para as partes, ou da humanidade para o povo brasileiro. Assim, Vianna (1987) considera Torres um filho espiritual da Revolução Francesa e um defensor, ao modo dos enciclopedistas, da bondade natural da humanidade. Mas ainda assim Oliveira Vianna reconhece que o grande mérito de Alberto Torres foi exatamente mostrar que os nossos problemas políticos, constitucionais, sociais, educacionais e econômicos deveriam ser

---

<sup>80</sup> Trata-se de uma interpretação rigorosa de Oliveira Vianna, visto que Tavares Bastos defendia as franquias municipais, desde que articuladas à organização provincial, conforme discutido na segunda seção deste capítulo.

considerados a partir da nação e não das unidades federadas que a compunham, o que era extremamente ousado para a época:

Havíamos modelado uma Constituição política sob o padrão da América do Norte e – julgando-a uma obra-prima e imortal – havíamos criado o tabu da sua intangibilidade e a crença da sua excelência e superioridade, cegos e surdos às lições em contrário da nossa própria experiência cotidiana. É certo que esta Constituição havia dividido o vasto corpo do Brasil em vinte pequenas pátrias; mas nos mantínhamos insensíveis a este grande crime irremissível – porque cultivávamos então o preconceito da “autonomia dos Estados” e – tendo de escolher entre os Estados e a Nação – havíamos preferido, impatrioticamente, o sacrifício da Nação e da sua unidade. Na mentalidade das elites locais, o sentimento das pequenas comunidades estaduais crescia e se intensificava cada vez mais, absorvendo e tendendo a anular o sentimento da pátria comum, que ia desaparecendo progressivamente. Havíamos esquecido, em suma, ou perdido, o sentido nacional da nossa vida política e dos nossos destinos americanos (VIANNA, 1987, p. 67).

Para Oliveira Vianna (1987), havia um deletério processo de “americanização” da vida política brasileira, causado pela ação modificadora do Estado a partir da técnica liberal, em que o Estado deixa ao povo a liberdade de executar espontaneamente as medidas adotadas. Vianna (1987) via a técnica autoritária como a mais eficaz para o caso brasileiro, já que o Estado obrigaria o povo a praticar a inovação utilizando a força coercitiva. Toda a técnica liberal, na sua avaliação, havia falhado até aquele momento: *self-government* municipal, autonomia estadual, democracia, governo de partidos, parlamentarismo etc. Mas mesmo a técnica autoritária deveria levar em consideração as condições objetivas e subjetivas do povo para ter êxito em sua ação reformadora, ou seja, a técnica autoritária, desconsiderando a realidade objetiva, também estaria fadada ao fracasso.

Quanto à administração dos estados e dos municípios, Vianna (1987) denuncia que insistíamos em resolvê-la ou pela centralização absoluta ou pela descentralização absoluta, chegando mesmo às propostas de confederação ou de separatismo. Esses opostos, segundo o autor, seriam frutos do marginalismo ideológico que mistificaram a federação e a descentralização como sinônimas de maior liberdade e democracia.

Nesse sentido, evoca Tocqueville, afirmando que ainda não havíamos aprendido a discernir a descentralização política da descentralização administrativa, colocando o problema político sempre acima do problema administrativo. Ao optarmos pela federação, forma de descentralização política adotada pelo Estado brasileiro,

reforçamos os traços políticos do mandonismo, do coronelismo, do dissociacionismo e do separatismo. Para Vianna (1987), a única forma de superar o problema da administração local, conciliando o princípio da unidade e da autoridade nacional com o princípio da descentralização administrativa, seria a desconcentração, solução intermédia entre a unidade política e a plena descentralização administrativa. Mas mesmo essa solução teria uma ressalva:

É necessário, entretanto, que façamos uma observação essencial: nem federação, nem descentralização municipalista, nem desconcentração, nada disto, destes expedientes ou destas técnicas administrativas, ditas liberais, darão resultado algum, enquanto persistirmos neste preconceito de igualdade a todo transe e tratarmos as nossas diversas unidades regionais e administrativas (municípios e estados) sob um mesmo padrão teórico: como se todas elas tivessem a mesma cultura política ou a mesma estrutura social (VIANNA, 1987, p. 136).

Para Vianna (1987), o mal do federalismo não está na descentralização, mas, sim, na sua uniformidade, uma vez que instituiu uma desigualdade para os estados por desconsiderar exatamente os seus diferentes níveis de progresso social, político, econômico e cultural.

Como a obra é de 1949, Oliveira Vianna tece comentários sobre o processo de redemocratização a partir de 1945, afirmando:

Tendo fracassado nas nossas esperanças na federação e nas suas virtudes – e completamente desencantados deste estadualismo sistemático e igualitário, deste culto às liberdades provinciais, à autonomia dos Estados – nós estamos agora – nesta fase romântica que chamam de “redemocratização” – voltando para uma compreensão mais municipalista das chamadas “liberdades locais” (VIANNA, 1987, p. 137).

Para o autor, essa fase municipalista resultaria no mesmo desencanto colhido em 1832, com o Código do Processo, porque continuava a desconsiderar toda a história local e toda a sociologia política do povo brasileiro. Assim, tanto a federação, quanto o municipalismo como estratégias descentralizadoras e democratizantes seriam postulados sem fundamento histórico.

No que se refere às necessidades para a formação de uma nação, Oliveira Vianna evidencia três pontos basilares: a organização do espaço geográfico com circulação inter-regional, um Estado forte que organize a sociedade, e um projeto educacional que viabilize a consciência dos direitos da coletividade sobre os direitos individuais. Vianna propôs a organização do Estado nos parâmetros corporativistas, com as

diversas camadas da população representadas, ligadas, cada uma delas a uma associação ou a uma corporação profissional (ODALIA, 1997).

Essas associações ou corporações teriam um caráter pedagógico, pois Oliveira Vianna acreditava que a população aprenderia a reconhecer os seus próprios interesses e, posteriormente, num estágio mais avançado, aprenderia a submeter seus interesses individuais ao interesse coletivo ou nacional . Para Odalia (1997), Oliveira Vianna tinha uma visão educacional que extrapolava o processo formal de ensino:

Percebe-se, creio, portanto, que Oliveira Vianna tem uma visão e uma compreensão mais amplas do processo educacional. Este não se confunde simplesmente com o processo formal de ensino, em que o objetivo fundamental é alfabetizar a criança, ou encaminhar o jovem para uma profissão. Sua ambição é muito maior. Ele a explicita, bem como seu pensamento, num parecer solicitado por Juarez Távora, pouco depois da Revolução de 30. De acordo com esse parecer, a educação deve ser um monopólio do Governo Federal; primário e secundário devem estar nas mãos do Governo Federal, visto que é necessário "imprimir diretrizes nacionais ao problema da cultura e da educação do povo". Os termos são claros, não há quase necessidade de comentá-los, apenas enfatizamos que a educação não é um processo de formação de um cidadão comum; ela é, antes de tudo, a formação de um cidadão nacionalista, cômico de seu papel no interior de uma sociedade que se pretenda solidária (ODALIA, 1997, p. 159).

Assim, coerentemente com sua defesa de um Estado unitário e desconcentrado, Oliveira Vianna defende o dirigismo estatal em matéria educacional, não se limitando aos primeiros anos de escolarização e atingindo até o ensino superior, visto que nesse nível era formada a elite dirigente do País e era realizada a alta cultura nacional.

#### 4.7 ANÍSIO TEIXEIRA E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

Do IV Congresso Nacional dos Municípios, organizado pela ABM no bojo da campanha municipalista, em 1957, participou também Anísio Teixeira, que, representando oficialmente o Ministério da Educação e Cultura na condição de diretor do INEP, elaborou e relatou a tese oficial da ABM, intitulada "Municipalização do ensino primário". Nesse documento, podemos vislumbrar algumas idéias que se tornaram caras aos defensores da municipalização nas décadas seguintes.

Percebemos também que, a partir desse momento, o debate sobre a organização da educação nacional foi deslocado do campo mais amplo dos intelectuais e políticos- que não eram educadores- para o campo mais específico dos profissionais da educação, A tese da municipalização do ensino no contexto da federação brasileira assumiu, com estes últimos, contornos mais nítidos.

Anísio Teixeira evoca, na famosa tese, o princípio constitucional da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário, destacando que a Carta de 1946 distribuiu as competências relativas à oferta da etapa elementar entre os Municípios, os estados e a União, estendendo-se a todo o território nacional nos estritos limites das deficiências locais. Disso o autor conclui que o texto constitucional tinha a finalidade de dar à educação um caráter de serviço local, organizado pelos estados, com base nas diretrizes federais, e ministrado pelos estados e municípios e, somente em caráter supletivo, pela União. Para tanto, a vinculação de recursos de 10% para a União e 20% para os estados e municípios com prioridade de utilização no ensino primário, etapa obrigatória de escolarização:

Os recursos, portanto, expressamente destacados pela Constituição, dos montes globais da arrecadação de impostos, na área federal e na dos Estados e Municípios, nas proporções de 10% e 20%, respectivamente, pertencem às crianças brasileiras em idade escolar primária e se destinam a essa educação básica, só podendo ser aplicado ao ensino posterior ao primário, isto é, ao de segundo grau ou médio e ao superior, o que sobrar daqueles recursos, atendida a obrigação constitucional do ensino primário gratuito e obrigatório, isto é, público, ou então percentagem da receita de impostos superiores às taxas mínimas de 10 e 20 por cento, fixadas pela Constituição, que os orçamentos dos Estados e da União venham a aplicar na educação (NUNES, 1957, p. 238).

Vemos que Anísio Teixeira tinha uma interpretação do Texto Constitucional de 1946, que só seria efetivada em 1996, por ocasião da promulgação da LDB (§ 2.º do Art. 5.º), que prescreve que a aplicação dos recursos para a educação deve priorizar a etapa obrigatória de escolarização. Na tese defendida no evento da ABM, Anísio Teixeira detalha sua visão do regime de distribuição de rendas e competências entre União, estados e municípios.

Propôs que se partisse dos recursos municipais para fixar a base financeira do ensino primário, dividindo o montante dos recursos advindos da vinculação de 20% pelas crianças em idade escolar do município. Verificada a insuficiência de recursos para garantir um ensino primário suficiente em extensão e qualidade (com quesitos

definidos pela União mediante sua lei federal de diretrizes e bases), seriam os recursos municipais complementados pelos recursos estaduais até atingirem o mínimo de educação obrigatória para cada criança (também previsto na lei federal de diretrizes e bases) e se, ainda assim, esse mínimo não fosse atingido, caberia à União oferecer suplementos até o limite de sua obrigação constitucional. Assim, Anísio Teixeira previa um regime de colaboração entre os entes federados que evitasse o estabelecimento de sistemas paralelos de escolas municipais, estaduais e escolas federais de ensino primário.

Está claro, assim, que seriam permitidas a duplicação e a triplicação das escolas, pelas três ordens autônomas de governo, mas a própria natureza conjugada e mutuamente complementar das competências legislativas da União, dos Estados e dos Municípios está a recomendar, não a duplicação ou a triplicação de sistemas escolares, mas, a implantação de um só regime conjugado e integrativo como o regime das competências legislativas. Tal regime seria o de escolas locais, administradas por autoridades locais de órbita municipal sujeitas à organização da lei estadual e conformadas aos objetivos das leis de bases e diretrizes federais. Tais escolas seriam mantidas com recursos municipais, complementados por meio de recursos estaduais, ampliados, supletivamente, por meio de recursos federais (NUNES, 1957, p. 239).

Anísio Teixeira julgava ser uma interpretação legítima da Carta de 1946 o pressuposto de que recursos especiais para a educação (a vinculação constitucional) exigiriam administração especial e autônoma. Nesse sentido, propôs a criação de órgãos especiais para a administração desses recursos. Esses órgãos seriam os conselhos de educação nas esferas municipal, estadual e federal. A esses conselhos caberia a gestão dos fundos de educação, e os princípios reguladores de aplicação desses fundos estariam estabelecidos em lei. Anísio Teixeira sugeria a proporção com a qual os recursos da educação seriam repartidos entre os diferentes itens do orçamento: a totalidade dos recursos municipais seria dividida pelo número de crianças em idade escolar residente, de onde seria extraída a cota municipal por aluno de escola primária. Essa cota seria multiplicada pelo número de alunos em cada turma (que seria fixado periodicamente pelo Conselho Estadual de Educação) e constituiria o montante de custeio de uma turma de primário. Esse montante deveria responder pelas despesas relativas ao pessoal docente e administrativo, pela despesa com material e com o prédio. Para a despesa com pessoal deveria ser previsto o percentual de 60% dos referidos recursos, 30% para o material e 10% para o prédio. Feita essa distribuição e verificada a insuficiência de recursos

extraídos da cota municipal, caberia fixar a contribuição do Estado, dentro dos recursos do seu fundo estadual de educação.

No que se refere ao fundo estadual de educação, haveria a divisão em duas partes: uma, para atender ao ensino primário, constituída por cotas estaduais por aluno em idade escolar primária no âmbito estadual, fixadas com base na possibilidade de os municípios oferecerem aos professores a oportunidade de perceber o salário-mínimo-hora da região; outra, para manter o serviço de supervisão escolar em todo estado, as escolas de formação de professores, o serviço de licenciamento de professores e funcionários das escolas municipais e as escolas de ensino ulterior ao primário, em número que julgassem pertinente aos interesses estaduais (que, segundo os preceitos constitucionais não seriam gratuitas). Dessa forma, caberia aos estados, além da supervisão e controle do ensino primário, a formação de professores e a manutenção das escolas pós-primárias. Percebemos assim que a idéia de um sistema municipal de educação não estava ligada à idéia de um sistema autônomo, ao contrário, visto que, nos sistemas estaduais, estariam incluídos os sistemas municipais.

Se, com a tese defendida no IV Congresso Nacional de Municípios, Anísio Teixeira se mostrava favorável à criação de um sistema integrado de educação nacional com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios na oferta dos serviços educacionais, os seus escritos anteriores sobre o papel da educação para a unidade nacional e a forma de organizar a educação brasileira vão esclarecer suas concepções sobre a federação e o papel do município na oferta da escolarização obrigatória.

No artigo intitulado “A educação e a unidade nacional”, extraído de uma palestra proferida, em 1952, na ABE e publicado, em 1956, no livro “A educação e a crise brasileira”, Anísio Teixeira destaca primeiramente que a diversificação é condição de progresso, enquanto a unidade é expressão de certo elementarismo nas sociedades ou de constrangimentos conjunturais da liberdade, parecendo identificar-se com as proposições liberais de Rui Barbosa e Tavares Bastos : “A minha tese é a de que a diversificação é a condição de florescimento das culturas, e a uniformidade, a condição de sua morte e petrificação” (TEIXEIRA, 1956, p. 6). Considerava a educação como uma das condições para a unidade de uma cultura em processo de

diversificação, definindo unidade como a consciência das diferenças e oposições da compósita e complexa cultura brasileira:

Por aí é que a educação atua no desenvolvimento da unidade nacional. A educação faz-nos conscientes de nossa cultura viva e diversificada, e assim é que lhe promove a unidade, revelando-nos as suas particularidades e diferenças e fundindo-as em um processo dinâmico e consciente de harmonia e coesão (TEIXEIRA, 1956, p. 8).

Portanto, segundo Anísio Teixeira, não seriam as instituições que promoveriam a unidade nacional, mas o próprio pensamento da nação expresso nas artes e nas letras pelo seu povo e pelos seus intelectuais. Além dessa unidade cultural, haveria também uma unidade política e administrativa assegurada pelo sistema normativo brasileiro. Para a escola convergiriam todas essas demandas de unidade nacional (a cultural, a política e a administrativa), por isso o autor defende que a unidade nacional seja sempre mais resultado da liberdade com a qual as diferentes culturas regionais possam interagir do que de um plano unificador em nível nacional. Para Anísio Teixeira, os que propugnam que a escola deva ser promotora da unidade nacional desconsideram, na verdade, a idéia de unidade, aderindo à idéia de uniformidade:

Os chamados problemas de unidade nacional no Brasil ou não são problemas, ou, quando o são, não são de unidade nacional. Na realidade os unitaristas têm um problema, mas este não é o da unidade nacional, senão o do controle das escolas, para que possam fazer delas instrumentos de suas idiossincrasias ou de planos outros preconcebidos, com os quais põem em perigo exatamente a unidade da cultura nacional, que, estrangulada em certas uniformidades, entrará em mortificação, com o progressivo desaparecimento de nossas culturas regionais ou, pelo menos, à restrição à sua liberdade de florescimento (TEIXEIRA, 1956, p. 10).

Nesse sentido, unidade nacional não poderia ser confundida com uniformidade nacional, e Anísio Teixeira acusa aqueles que defendiam a centralização - os unitaristas - na educação de contribuir para a modificação do processo “natural” de diversificação e crescimento cultural da sociedade brasileira mediante a defesa de uma certa uniformidade, de uma certa linearidade das diretrizes políticas e administrativas, identificadas com uma postura conservadora diante das mudanças da sociedade brasileira, desconsiderando, inclusive, a questão das desigualdades regionais, a única que poderia ameaçar o princípio da unidade nacional.

O debate, assim, não é um debate educacional, mas um debate político, entre unitaristas e descentralizadores ou federalistas, que vêm, de modo

diverso, o problema da unidade nacional. A nação está, com efeito, a sofrer transformações de ordem econômica e social. Os fatores dessas transformações atuam com diferente intensidade nas diversas unidades políticas federadas, fazendo avançar umas e deixando outras estacionárias. As diferenças desses níveis de transformação podem trazer desequilíbrios e, em casos, extremos, poderiam trazer rupturas. Seria esse um dos elementos de uma possível ameaça à unidade nacional, do ponto de vista dos unitaristas? É curioso notar que tais mudanças desequilibradoras, entretanto, não os inquietam. Parece que aceitam o descompasso de tais “progressos” e até os desejam, sem nenhuma apreensão (TEIXEIRA, 1956, p. 12).

Para o autor, assim, a centralização não seria propriamente um programa, mas uma forma de exercer o controle sobre as escolas, pois os unitaristas desejavam, no fundo, a capacidade de legislar ilimitada da União. Dessa forma, em que pese à necessidade de algum nível de centralização por parte da União, isso não significaria prescindir da existência de governos autônomos em matéria educacional nas esferas estaduais e municipais, principalmente no que dissesse respeito às particularidades locais do ensino, cabendo o debate livre e democrático de todos os entes federados sobre os programas educacionais a serem adotados no País. Nesse sentido, Anísio Teixeira identifica descentralização, federação e democracia como dimensões indissociáveis de uma política educacional que levasse em conta a unidade na diversidade.

A descentralização, pois, - insisto e friso- é uma condição de governo democrático e federativo. Não é uma tese educacional, mas uma tese política, parecendo ser impossível não reconhecê-la como ponto incontrovertido, de letra e de doutrina, da constituição que estabelece, além do mais, a federação dos Estados e a autonomia dos municípios [...] A União deve legislar até onde a decisão, na órbita federal, não venha a interferir com o direito legítimo dos demais governos de auscultar as suas próprias possibilidades e as suas próprias opiniões públicas. Não existe, pois, entre centralizadores e descentralizadores uma divergência propriamente de programa educacional. A escola brasileira poderá ser, teoricamente, como regime descentralizado, a mesma escola do regime centralizado. Poderá ser expressão de uma política indiferente quanto às mudanças sociais, de uma política conservadora ou de uma política renovadora. A diferença única entre as duas posições é a de espírito anti-democrático ou democrático, anti-federalista ou federalista. E a democracia é a Constituição. E a federação também não se discute, em face da mesma lei magna, inclusive no que prescreve quanto à educação (TEIXEIRA, 1956, p. 16).

Com esses argumentos, Anísio Teixeira parece intencionar colocar uma pedra sobre as questões relativas à federação, ao poder local e à articulação de ambos ao tema da organização da educação nacional, visto que sumariamente associa federação à

democracia, desqualificando, portanto, os opositores da descentralização ao tachá-los de antidemocráticos.

Essa posição de Anísio Teixeira pode guardar relação com a sua oposição à política educacional centralizadora desenvolvida a partir de 1930, pois defendia que o governo central deveria definir apenas as normas gerais da educação. Os currículos, os métodos, as práticas didáticas e tudo o que dizia respeito à ordem política e didático-pedagógica deveria ficar no campo da autonomia profissional dos professores. De toda forma, a maneira taxativa como situa o problema da descentralização está evitada de idealismo ou de marginalismo, ao desconsiderar, segundo o debate dos autores que ele chama de “unitaristas”, as condições objetivas dos municípios e os aspectos histórico-culturais do povo brasileiro.

Para a organização da educação no Brasil, Anísio Teixeira propõe que a responsabilidade pelos serviços educacionais seja eminentemente local, único mecanismo que seria capaz de se adaptar às circunstâncias mais diversas da realidade nacional e, ao mesmo tempo, trabalhar com recursos desiguais. A responsabilidade pela educação seria dos conselhos escolares locais, que administrariam um fundo escolar municipal, em vez da centralização seja federal, seja estadual. A pluralidade de poderes locais específicos desse modelo de organização seria coordenada e unificada por um Conselho Estadual, que teria as incumbências de regulamentar o exercício do magistério como profissão, distribuir os recursos para a educação e manter seu sistema de escolas, especificamente as de formação do magistério e as escolas de nível superior. A idéia era que os Conselhos Estaduais orientassem estimulassem os poderes locais em matéria educacional e os contivessem em seus excessos. Nesse modelo, o Estado exerceria poder de supervisão e assistência técnica aos diferentes sistemas municipais de educação, além de manter o seu próprio sistema de ensino, responsável, em última instância, pela formação de professores e pelo credenciamento profissional.

Ao que parece, Anísio Teixeira tinha consciência do potencial de iniquidade de sua proposta, mas a possibilidade de ampliação do sistema sobrepujava a questão da igualdade de condições de oferta: “Com efeito, as escolas passariam a ser locais e, desse modo, a ser mantidas em condições desiguais, segundo os recursos dos municípios, mas, por isso mesmo, a serem mais numerosas, pois umas custariam

menos que as outras” (TEIXEIRA, 1956, p. 174). Da mesma forma que em sua tese defendida no IV Congresso Brasileiro dos Municípios, Anísio Teixeira acreditava que seu modelo de organização da educação nacional evitaria que os Estados constituíssem sistemas de ensino paralelos aos municipais, pois tanto os governos estaduais quanto o Governo Federal colaborariam com a esfera municipal para a tarefa de prover os serviços de educação elementar. O fundo escolar municipal concretizaria assim esse regime de colaboração: o montante de recursos para a educação dos municípios seria dividido pela população habitante e escolarizável, e os estados e a União concederiam auxílios de caráter uniformizante a fim de equalizar o sistema.

Criado, em cada município, nessas bases, o sistema de escolas primárias necessário para as suas crianças, com os recursos municipais, o Estado partiria em seu auxílio por três meios: formando-lhe o professor e, deste modo, assegurando a sua equivalência com o sistema dos outros municípios; dando-lhe assistência técnica e orientação, por meio de um corpo de inspetores escolares, com a missão antes de guiar e aconselhar que a de fiscalizar, e concedendo-lhes o “auxílio financeiro” por aluno, destinado a permitir melhorar a qualidade do ensino e dar sentido real e eficácia à sua ação. Por último, o Governo Federal atuaria sobre esses serviços estaduais, com um mecanismo de assistência técnica e de auxílios financeiros destinado a melhorar e sistematizar a ação dos Estados, assim como a dos Estados já melhora e sistematiza a ação dos municípios (TEIXEIRA, 1956, p. 175).

A unidade, portanto, seria dada pelas diretrizes, que seriam únicas para os entes federados e para os governos locais, que atuariam em regime de colaboração para garantir a etapa elementar de escolarização para toda a população:

A despeito da administração de ensino ficar confiada a cerca de 2.000 municípios e 20 Estados, o plano seria um só. E nele os Municípios, os Estados e a União estariam conjunta e solidariamente empenhados em esforços que mutuamente se enriqueceriam. Presentemente, tais esforços, paralelos, por vezes dispersados ou dispersivos, quando não antagônicos, no mínimo se duplicam esterilmente e até se prejudicam ou se anulam (TEIXEIRA, 1956, p.179).

Aqui mais uma vez pode ser observado o idealismo de Anísio Teixeira, ao defender um plano nacional capaz de conferir unidade a essa miríade de instâncias locais, mais uma vez desconsiderando os resultados da interação desse plano com as realidades locais.

Mesmo com a intensificação do movimento municipalista e com a disseminação da tese de Anísio Teixeira nos meios educacionais, a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional, aprovada em 20 de dezembro de 1961, não incorporou os apelos do movimento municipalista no sentido da consolidação de sistemas de ensino de bases locais.

#### 4.8 CARLOS CORREA MASCARO E A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO EM SÃO PAULO

Enquanto Anísio Teixeira pode ser considerado um idealista no que se refere ao seu modelo de organização nacional pautado nas tradições clássicas do liberalismo de Tavares Bastos e de Rui Barbosa, o professor da Universidade de São Paulo, Carlos Correa Mascaro, pode ser considerado um realista ou um objetivista no que se refere à questão da municipalização do ensino.

Pouco depois da divulgação da tese sobre a municipalização do ensino, de Anísio Teixeira, no IV Congresso das Municipalidades, Carlos Correa Mascaro publicou, no ano de 1960, o livro “O município de São Paulo e o ensino primário”, originalmente uma monografia para o concurso de livre docência na cadeira de “Administração Escolar e Educação Comparada” da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

Nessa obra, o autor começa enunciando que o municipalismo estaria ganhando um número cada vez maior de adeptos entre aqueles que viam na descentralização uma das chaves para a solução de vários problemas ligados ao subdesenvolvimento do País e também entre aqueles que invariavelmente adotavam novidades para não serem acusados de anacronismo. Para Mascaro (1960), a grande questão a ser respondida seria aquela relativa à oportunidade e à conveniência da descentralização dos serviços públicos ainda mais avançada do que aquela prescrita na legislação e praticada pela administração do País. Seria essa descentralização relevante e adequada aos interesses nacionais? questiona o autor.

Buscando responder a essa questão básica, Mascaro (1960) inicia indicando a importância do debate sobre a municipalização no País, mas afirmando que seria necessário inserir nesse debate

[...] os homens, sua formação, suas idéias e seus ideais, conhecer a natureza dos serviços que a comunidade reclama para o seu bem-estar, segurança e desenvolvimento; perquirir sobre os objetivos próximos e remotos dos nossos empreendimentos; verificar o grau de compatibilidade entre o que se pretende fazer e os recursos materiais e humanos disponíveis para realizá-los, segundo a linha de ação ditada pelos conhecimentos científicos modernos, todas essas precauções se impõem como preliminar a qualquer decisão que envolva a alteração dos quadros de competência, atribuições e responsabilidades dos vários órgãos através dos quais se realiza, em última instância, a vontade popular na condução dos negócios de interesse nacional, na esfera municipal, estadual ou federal (MASCARO, 1960, p. 18).

Observando que a nossa história política registrou um processo de formação do poder público inteiramente diverso daqueles presentes na cultura anglo-saxônica, o autor destaca o predomínio e a influência dos chefes locais e o caráter familiar como fatores constitutivos na nossa formação política: “Numa sociedade assim dominada por tais valores, só houve lugar reservado às escolas na generosidade paternalista dos grandes senhores porque os governos, de instrução popular, pouco cuidavam e para tratar de ensino tinham raros vagares” (MASCARO, 1960, p. 19).

Mascaro (1960) também destaca que o desinteresse pelo ensino por parte das municipalidades sempre foi historicamente incontestável, apesar de todas as medidas que visassem favorecer a municipalização das escolas. Quando se registrava algum interesse das municipalidades pelo ensino, em geral estava associado à possibilidade de aproveitamento eleitoral pelos partidários dos chefes políticos locais, para dar emprego ou colocação a afilhados e correligionários (empreguismo eleitoral). Outra razão também era corrigir parcialmente as deficiências da rede estadual que, muitas vezes, não atendia aos interesses de proprietários rurais em cujas fazendas não havia escola, por não ter o núcleo de população suficientemente denso para a constituição de instituições de ensino.

Para o autor, a municipalização, mais do que transferência ou ampliação de atribuições administrativas, significava responsabilidades relativas ao financiamento da obra a ser realizada. Esse seria para o autor o nó górdio do debate sobre a municipalização do ensino. O autor indica que o desinteresse dos poderes locais pelo ensino talvez decorresse da escassez de recursos financeiros, uma vez que os municípios brasileiros sempre foram os menos dotados de rendas públicas. Mas também sugere que o desinteresse pela expansão do ensino teria causas ligadas

aos interesses dos chefes políticos locais de não perderem “braços” no trato da lavoura. Descrevendo a Reforma do Ensino Paulista de 1892-1893, Mascaro (1960) concluía que a orientação colaboracionista entre estado e municípios não tinha dado certo, porque não haviam sido alterados nem os vícios do localismo, nem a divisão do poder entre as autoridades públicas.

Evocando o movimento municipalista daquela época, o autor posiciona-se de forma contrária, pois o considerava impróprio e antinatural, levando em conta nossa formação histórica, de bases mandonistas e clientelistas:

De nossa parte, com a experiência que adquirimos no trato das autoridades municipais no interior e na capital de nosso Estado, com o conhecimento dos últimos estudos sobre o mandonismo local em nosso país e com as observações que vimos acumulando em torno do movimento municipalista brasileiro, estamos sendo levados a encará-lo menos como um desejo efetivo de dar maior consistência ao prestígio das autoridades municipais como poder público institucionalizado do que como uma tentativa de plano consciente ou inconscientemente concebido e articulado visando a minar o fortalecimento dos poderes centrais no Brasil pela restauração tácita, com a municipalização dos serviços públicos e o enriquecimento dos tesouros locais, do mandonismo ou dos métodos de ação dos senhores rurais, paulatina, mas sistematicamente afastados dos postos de mando e do poder do país, em virtude da ação cada vez mais profunda e extensa das forças políticas democratizadoras do regime (MASCARO, 1960, p. 35-36).

Em São Paulo, segundo o autor, o desinteresse da capital pelo ensino primário prevaleceu, pelo menos até 1953, tanto nos períodos discricionários, quando os prefeitos eram indicados, quanto nos períodos de liberdade política e de escolha direta dos representantes locais. Mascaro ressalta que, independentemente dos períodos, a escolha recaía sempre, em última instância, no diretório ou chefe do partido hegemônico. Mencionando as reformas liberais democráticas que tiveram lugar no período republicano em São Paulo, como a de Caetano Campos, Cesário Mota e Gabriel Prestes (1892-1893), a de Oscar Thompson (1912) e a de Sampaio Dória (1920), o autor afirma que a descontinuidade e, conseqüentemente, o fracasso de todas as reformas decorria fundamentalmente dos políticos que se elegiam com base nos esquemas tradicionais do localismo:

A estes não interessa qualquer plano de disseminação racional de escolas em grande escala, ainda que concordassem todos com as enfáticas declarações de que a Federação e a República deveriam ter seu maior e

mais sólido sustentáculo na educação popular (MASCARO, 1960, p. 50-51).

Carlos Correa Mascaro, com esse estudo, contrapunha-se ao fôlego que as teses municipalistas ganhavam na década de 1940, situando a questão nos marcos histórico-culturais da formação social brasileira e na realidade da administração pública da capital paulista. Foi justamente a partir da polarização entre seus argumentos e os de Anísio Teixeira que o debate sobre a municipalização do ensino ressurgiu, na década de 1980. Mas esse debate não mais considerava a questão federativa como inerente às propostas em disputa. Nada do que formou essa longa tradição de debate político sobre a organização nacional foi retomado, restando apenas os argumentos circunscritos às especificidades educacionais e ligado ao participacionismo, ao pragmatismo ou mesmo à denúncia do mandonismo local como impedimento para a municipalização, mas sem o resguardo do que a teoria política nacional havia formulado sobre o tema. Nessa ambiência é que a descentralização de perfil municipalista foi inscrita na Constituição Federal de 1988, e sobre os equívocos dessa inscrição, apontados a partir dessa trajetória institucional e das idéias políticas discutidas neste trabalho, é que recairão as nossas conclusões.

## 5 CONCLUSÕES

Foi-se vendo que pouco a pouco – e até hoje o vemos ainda com surpresa, por vezes – que o Brasil se formara às avessas começando pelo fim. Tivera Coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições. Tivera escolas superiores antes de ter alfabetismo. Tivera bancos antes de ter economias. Tivera salões antes de ter educação popular. Tivera artistas antes de ter arte. Tivera conceito exterior antes de ter consciência interna. Fizera empréstimo antes de ter riqueza consolidada. Aspirara a potência mundial antes de ter a paz e a força exterior. Começara em quase tudo pelo fim. Fôra uma obra de inversão (Alceu Amoroso Lima).

Obra de inversão, eterno mal das origens, idéias fora do lugar... É muito difícil uma análise retrospectiva das instituições e das idéias políticas brasileiras sem evocar uma trajetória particularíssima com resultados também muito específicos para a atualidade.

Talvez o caminho a seguir nestas considerações finais devesse enfatizar a nossa formação histórica às avessas: as vilas antes das capitânias hereditárias e do governo geral, o federalismo antes da República, a descentralização política e administrativa antes das liberdades civis, as liberdades civis antes da organização da educação (que deveria servir de base para o usufruto dessas liberdades). Concluir este trabalho com base na teoria da inversão como elemento basilar do eterno mal das origens seria legítimo e incontestável, mas também óbvio.

Dessa forma, para escapar dessa obviedade, partiremos não da perspectiva de “obra de inversão”, do mal das origens, ou do exotismo das idéias políticas no País, mas, sim, das perspectivas com que essa inversão e/ou exotismo constitui (em) as contradições e a complexidade da formação do Estado brasileiro e, conseqüentemente, da organização da educação no País.

A primeira complexidade evidenciada neste trabalho foi o fenômeno de municipalização das matrículas na etapa elementar de escolarização. Em menos de uma década, a tendência estadualista da oferta de instrução elementar, com mais de um século de vigência, foi invertida.

Evidentemente essa inversão tem estreita relação com a descentralização propugnada pelo movimento Reforma do Estado brasileiro, no sentido da sua

eficácia reguladora, com uma atuação gerencial voltada para o controle dos resultados e da descentralização da gestão. Os organismos multilaterais de financiamento indicavam, na década 1990, o ajuste fiscal duradouro, as reformas econômicas orientadas para o mercado e a inovação dos instrumentos de política social como mecanismos relevantes para garantir e ampliar a governança do Estado nacional no contexto mais amplo das transformações do capitalismo nas três últimas décadas do século passado. A descentralização das políticas sociais no Brasil, como muitos trabalhos indicam, integra-se nesse quadro de novos padrões de regulação estatal.

Todavia, essa explicação não é suficiente para o debate sobre a descentralização do ensino no Brasil nas últimas décadas, que se traduziu na municipalização. Não é suficiente, exatamente por desconsiderar toda a história de (con) formação do Estado brasileiro e da organização da educação e por desconsiderar que uma engenharia institucional complexa como a descentralização de perfil municipalista não pode ser explicada apenas a partir dos determinantes mais atuais da globalização.

Como foi apresentado neste trabalho, as propostas de municipalização do ensino remontam à década de 1920, com a atuação da ABE, foram sistematizadas por Anísio Teixeira nas décadas seguintes e refutadas por Carlos Correa Mascaro entre as décadas de 1950 e 1960.

A questão restringiu-se a considerar a municipalização do ensino como algo específico da área; portanto, não dialogou com uma longa tradição de pensamento político que articulava o debate sobre a organização do Estado brasileiro com o debate sobre a organização da educação nacional. Também desprezou uma análise da formação de nossas instituições políticas municipais e federativas, como se essas fossem a-históricas e não construídas social e politicamente.

A retomada do debate sobre a municipalização do ensino na década de 1980 também incorreu no mesmo reducionismo, com a configuração de três tendências marcantes de análise (a participacionista, a pragmática e a político-ideológica) que não se articularam com a questão da organização do Estado brasileiro e muito

menos dialogaram com a tradição do pensamento político brasileiro. Disso resultou, como enfatizam estudiosos do tema, a predominância de abordagens ou muito ideologizadas, ou muito concretas, faltando estudos que tivessem um enfoque mais teórico e conceitual.

Foi nessa ausência que nos pautamos para a definição das três categorias deste trabalho: município, federação e educação. O pressuposto foi tornar a organização do Estado brasileiro e suas instituições municipais e federativas um problema de política educacional, no que tange, especificamente, à oferta da etapa elementar de escolarização, que constitui direito do cidadão à educação. Esse pressuposto tem um significado ainda maior, se levarmos em conta que a descentralização do ensino na década de 1990 ocorreu de forma vinculada à uma organização federativa de perfil tridimensional, com o município sendo definido como terceiro ente federado, caso único entre as federações existentes.

Ao tornar as instituições municipais e federativas um problema de política educacional, buscamos nos clássicos da Ciência Política o debate entre as três categorias do trabalho. Dessa forma, definimos o federalismo como um pacto pelo qual várias unidades territoriais se obrigam mutuamente de forma voluntária. Todavia, o modelo de federalismo erigido nos Estados Unidos não surgiu, como foi evidenciado neste estudo, para reforçar a democracia e o poder local. Ao contrário, foi concebido a partir da necessidade de diminuir o poder local, o igualitarismo político e a democracia direta, com o fortalecimento do poder central e do sistema representativo. Em decorrência disso, uma primeira conclusão importante que chegamos com a análise dos “Artigos federalistas” é que a associação que normalmente é feita entre os conceitos de federalismo, descentralização e democratização carece de sustentação histórica e conceitual.

Tocqueville, com sua análise da igualdade e da democracia na América, e Proudhon, com sua defesa de um sistema federal total, viam o modelo de federação erigido nos Estados Unidos como um artifício. O primeiro, pelo fato de o federalismo desconsiderar a pujança do poder local; o segundo, por associar o federalismo com o centralismo, visto que teria atribuído poderes demasiados ao poder central.

O modelo de federalismo original não prescreveu a educação como uma das tarefas do poder central ou do poder local. Atribuímos isso a dois fatores: o primeiro, é que a ênfase dos federalistas não era o igualitarismo político, nem o poder local, porquanto a finalidade era garantir uma certa centralização governamental propícia à segurança e à ordem. O segundo fator estaria ligado à análise dos costumes norte-americanos, que atribuíam grande valor à educação como instrumento de formação religiosa e moral para a vida em sociedade.

Da análise sobre a relação entre federalismo, poder local e educação com base nos clássicos, destacamos que Proudhon foi o único autor que acentuava a educação como um dos serviços públicos que não deveria prescindir de um papel mais ativo do poder central. Embora expressasse que só uma federação universal seria capaz de organizar de forma igualitária a oferta de escolaridade média, argumentava que o poder central seria fundamental para a fundação, a criação e a instalação de escolas, segundo as demandas das comunas.

A discussão dos clássicos sobre a relação entre federação, poder local e educação permite situar o debate entre centralização e descentralização mais remotamente do que vem sendo feito pelos estudos atuais. Não foram, absolutamente, as pressões dos organismos multilaterais de financiamento que colocaram esse debate na agenda política. Esse debate é antigo e sempre esteve presente no pensamento político.

Tocqueville, como vimos, ao delimitar as duas espécies de centralização (a governamental e a administrativa) numa perspectiva de equilíbrio entre ambas, acabou sendo evocado como fundamento tanto de teóricos centralizadores como de teóricos descentralizadores, como vimos no decorrer do trabalho. E essa versatilidade da delimitação tocquevilleana significa uma das muitas ambigüidades do histórico institucional e ideológico entre centralização e descentralização.

No Brasil, essas ambigüidades foram ainda mais marcantes, pois a descentralização assumiu contornos federalistas e municipalistas, sendo necessário um exame da trajetória dessas instituições políticas para apreendermos sua complexidade e contradições.

Desde a sua origem, em Roma, a instituição municipal nunca esteve associada aos princípios de autonomia local, uma vez que surgiu como estratégia do Estado romano para coordenar a ação política nos territórios conquistados, depois serviu de instrumento relevante para a configuração do Estado absolutista português e, por fim, como mecanismo do reino português para colonização das terras brasileiras, no que diz respeito, ao controle da aristocracia colonial e da arrecadação de tributos e rendas. Nesse sentido, ao contrário das comunas européias, que consolidaram pactos com o poder central para fazer frente às prerrogativas da nobreza, os municípios foram configurados apenas como braço político da estratégia de centralização do poder.

Em decorrência dessa associação entre o município e os interesses centralizadores, a configuração das instituições federativas no Brasil não levou em conta o municipalismo, uma vez que as idéias federalistas surgiram como contraposição à excessiva centralização monárquica. Não havia sequer, nas demandas federalistas, os clamores republicanos, visto que o liberalismo brasileiro, antes mesmo de propugnar as liberdades civis, tomou para si a bandeira da descentralização como forma de adaptação política às novas necessidades econômicas advindas do fim do tráfico de escravos e da mudança do eixo econômico do Nordeste para o Sudeste.

Se nos Estados Unidos o federalismo surgiu como alternativa às tendências centrífugas das 13 Colônias, no Brasil surgiu como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. O mote era pôr fim ao poder central nas eleições locais e acomodar as elites regionais nos postos de comando. Assim, se na própria idéia original de federação não encontramos sustentação teórica para associá-la à descentralização e à democratização do poder político, tampouco poderemos encontrar essa associação no Brasil, porquanto fora o regionalismo a base para a defesa da organização federativa. Por isso, nos primeiros tempos de implantação do federalismo, após a Proclamação da República, a descentralização caracterizou-se pela feição estadualista, com a restrição significativa da autonomia municipal, embora o município se tenha integrado de forma subordinada como peça importante na engrenagem da Política dos Governadores.

A crise na Bolsa de Nova York, de 1929, teve conseqüências para a economia cafeeira e, conseqüentemente, trouxe instabilidade política para as oligarquias rurais, atingindo o pacto oligárquico que sustentava a federação erigida em 1891. A Revolução Constitucionalista de 1932 assinalou o último dos conflitos em torno da federação, que ficou, por muito tempo, secundarizada ou mesmo esquecida como se houvesse um consenso em torno de sua pertinência.

Foi justamente num momento em que o intervencionismo estatal se expressou como tendência no cenário político e institucional que o municipalismo se configurou como uma nova expressão das demandas por autonomia local. Todavia, somente em meados da década de 1940, com o processo de abertura política após o Estado Novo, é que o municipalismo ganhou contornos mais nítidos, como movimento reivindicatório que conseguiu assegurar, na Carta de 1946, dispositivos que previam a repartição de rendas e de competências para os municípios.

Esses dispositivos foram resultado da pressão exercida pela campanha municipalista liderada por Rafael Xavier, em que encontramos argumentos altamente reveladores da natureza ideológica e idealista desse movimento. Na verdade, a análise da campanha municipalista no Brasil, em qualquer época, revela que os únicos que lutaram pelos municípios e defenderam a autonomia municipal foram os municipalistas. Nem liberais, nem positivistas, nem separatistas, nem autoritários, simplesmente municipalistas. Dessa forma, a federação tridimensional que começou a configurar-se a partir dessa campanha não foi obra política de nenhuma tradição de pensamento político isoladamente.

Prova disso foram as incoerências da campanha na década de 1940. A primeira foi a evocação assumida do pensamento nacionalista e autoritário de Alberto Torres como fundamento teórico e político da campanha. A segunda incoerência diz respeito ao completo desconhecimento da situação de tutela das vilas no período colonial, visto que a campanha afirmava a defesa de um retorno às origens dos nossos primeiros núcleos coloniais, para destacar a autonomia local como um dos componentes intrínsecos da nossa formação cultural, social e política. A terceira incoerência foi apontar o modelo dual de federação caracterizado pela União e pelos

estados como uma inversão do regime federativo que, como vimos, originalmente e em todas as federações existentes se caracterizava pela dupla e não pela tripla soberania.

Assim podemos concluir que a campanha municipalista foi originada de grandes equívocos históricos e conceituais e, ainda assim, sobrepuiu o debate sobre o federalismo como forma de organização nacional. O federalismo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1946, não só deixou de ser tema de reflexão - mesmo considerando as estruturais desigualdades entre estados e regiões - como foi ampliado, com uma interpretação de autonomia municipal tão alargada que conferia ao município "*status*" de membro da federação.

No período de redemocratização do País, após o Regime Militar, a campanha municipalista foi retomada com a atuação do IBAM, tributário do movimento da década de 1940. Essa retomada também foi perpassada por um viés ideológico e idealista, ao inserir formalmente, na Constituição Federal de 1988, o município como ente federado. Essa inserção, como vimos, não levou em consideração nem os impactos políticos, nem os impactos financeiros, e acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório.

A ligação entre poder local e educação remonta ao renascimento urbano e comercial da baixa Idade Média, com a formação de comunas e com as novas demandas de instrução gerada pelo comércio e pelos instrumentos de crédito. Nesse sentido, a separação entre instrução e Igreja foi obra do funcionamento das comunas. Porém, como vimos, em Portugal, ao contrário do que ocorreu no restante da Europa, a influência da Igreja e das instituições municipais (com caráter muito distinto das comunas) era muito forte, de maneira que foi a Companhia de Jesus que teve papel decisivo na instrução nos primórdios da colonização brasileira. Assim, o papel das vilas (municipalidades) brasileiras quanto à oferta de instrução foi praticamente inexistente e a educação afigurou-se uma empresa religiosa de caráter eminentemente contra-reformista.

A situação de abandono e de precariedade da instrução elementar permaneceu, durante todo o período imperial, agravada pelas desigualdades entre as províncias quanto à oferta e infra-estrutura. Após a Independência, apesar da preocupação com uma organização de ensino de bases nacionais, a primeira legislação de ensino (1827) modelou uma estrutura da instrução de base local, tendo as vilas (ou municipalidades) um caráter secundário nessa organização que ficara a cargo das Assembléias Provinciais.

O Ato Adicional de 1834 desorganizou ainda mais a já precarizada e abandonada instrução elementar, significando a omissão do governo central e a inviabilidade de construção de um projeto nacional de difusão da instrução elementar. Com a Proclamação da República, essa inviabilidade permaneceu, visto que preponderou a interpretação da responsabilidade dos estados (antigas províncias) pelo ensino primário e secundário.

Somente na década de 1920, após um século de independência política, é que o problema da organização da educação em bases nacionais foi retomado, com os argumentos de necessidade de uma maior intervenção do governo central para garantir a difusão de instrução elementar. A retomada dessa questão coincide com todo um conjunto de críticas ao federalismo erigido pela Constituição de 1891. Tanto a federação quanto à forma de organização da instrução tornaram-se temas convergentes no debate político.

Dessa forma, argumentos que antes serviam para relacionar a federação à abstenção da União quanto à oferta de instrução elementar, transformaram-se em argumentos de que a federação seria exatamente a razão para se refrear a autonomia estadual quanto a essa tarefa, principalmente após a Conferência Interestadual de Ensino Primário em 1921 e, também, com o engajamento de alguns membros da ABE em prol de uma organização nacional da instrução.

Porém, foi somente na Era Vargas, com o conseqüente recuo da federação oligárquica, que a instrução passou a configurar-se explicitamente como uma problemática nacional. Mas as tensões em torno da questão federativa permaneceriam em estado latente, pelo menos até 1937, com o golpe do Estado

Novo. Assim, não foi por acaso que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 identificou no federalismo a possibilidade de estabelecimento de um sistema nacional de educação que garantisse a unidade na diversidade.

Os “pioneiros” desconsideravam o perfil oligárquico, regionalista e desigual do nosso pacto federativo num verdadeiro idealismo, ou melhor, irrealismo pedagógico, visto que foi justamente a organização semifederal do Ato Adicional de 1834 e a organização federativa de 1891 que dificultaram ou tornaram praticamente impossível a organização da educação em bases nacionais.

O Texto Constitucional de 1934 também foi perpassado pelas ambigüidades do processo de formação do Estado nacional brasileiro e pelo conturbado e fragmentado processo de organização do ensino, uma vez que, ao mesmo tempo em que assegurou a educação como um direito do cidadão e um dever do estado, com forte tendência centralizadora, também conferiu autonomia inédita à organização municipal. Embora a prescrição da responsabilidade pela oferta tenha permanecido estadualista, a prescrição do mínimo de aplicação de recursos públicos provenientes de impostos ( 10% para a União e municípios e 20% para os estados e o Distrito Federal) significou a responsabilização das outras instâncias administrativas com a instrução elementar.

Observa-se assim, no campo educacional, o que já destacamos para a história política em geral, ou seja, certa associação da centralização com o municipalismo.

Ao mesmo tempo em que cresciam os clamores pela existência de um sistema local ou municipal de educação, a Constituição Federal de 1946 previa uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Após longa tramitação - durante a qual a tese municipalista ganhou consistência na área educacional mediante a sistematização de Anísio Teixeira - a organização do ensino permaneceu estadualista.

Foi apenas durante a extrema centralização do Regime Militar brasileiro que a municipalização do ensino se configurou como modalidade de descentralização no

Brasil, correspondendo à estreita vinculação, que apontamos neste trabalho, entre centralismo e municipalismo.

Evidentemente que, nesse período, não havia, na relação entre o governo central e os governos municipais, o princípio da autonomia local, de resto inexistente em qualquer período da trajetória da instituição municipal. Além disso, apesar da existência formal do federalismo no texto constitucional, os governos estaduais, na verdade, não tinham autonomia fiscal e muito menos educacional. Assim, o princípio descentralizador das políticas educacionais do Regime Militar foi uma peça de ficção. Foi exatamente a incoerência entre um sistema declaradamente federativo e descentralizado e efetivamente unitário e centralizado o mote para a retomada das teses municipalistas de organização do ensino, na década de 1970, sob os argumentos da associação direta entre participação, democracia e autonomia municipal.

Todavia, a inscrição do município como ente federado e a constituição dos sistemas municipais de ensino no Texto Constitucional de 1988 - em que pese ao engajamento de muitos educadores na retomada da temática da municipalização do ensino - não foram defendidas pelas entidades da área de educação que se fizeram presentes no debate constituinte. Ao contrário, essas entidades, conforme discutimos, foram bastante cautelosas quanto às teses municipalistas na organização do ensino brasileiro. Foi a atuação do IBAM, na “Subcomissão de municípios e regiões”, que consolidou a inscrição de uma federação tridimensional no Texto Constitucional de 1988, representando o ponto de convergência entre o municipalismo e o federalismo, como instituições políticas, e a organização da educação brasileira, convergência tecida por equívocos conceituais e históricos que reduziram a democracia à descentralização municipalista.

Além de desconsiderar as questões técnicas de repartição de rendas e de competências e a questão sociopolítica das profundas desigualdades entre regiões, estados e municípios, o debate constituinte desprezou toda uma tradição de pensamento político brasileiro com sólida reflexão sobre a relação entre município, federação e educação, que resgatamos, em parte, neste trabalho, a fim de

problematizar a atual organização do Estado e da organização da educação nacional.

Podemos iniciar essa problematização afirmando que a tradição de pensamento liberal no Brasil não foi municipalista, apesar de considerar relevante a organização municipal nos moldes equivocadamente comunais. A descentralização federativa defendida por Tavares Bastos e Rui Barbosa era provincial, visto que se baseava na federação dual dos Estados Unidos.

Outra questão relevante é que a tradição de pensamento liberal não foi essencialmente republicana. Foi federalista antes de qualquer coisa, associando descentralização com autonomia provincial e não municipal, em decorrência, talvez, da estreita relação, no Brasil, entre o municipalismo e o centralismo.

O “não-republicanismo” com federalismo da tradição liberal brasileira foi algo que perdurou na nossa trajetória institucional, haja vista que, por ocasião da reforma constitucional, tivemos um plebiscito sobre a forma de governo (República ou Monarquia Constitucional) e o sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo), mas não sobre o regime federativo, considerado cláusula pétrea no Texto Constitucional.

Isso, apesar de o federalismo ter assumido o significado de regionalismos que, no passado, foram intensificados pelas teorias e movimentos separatistas e que hoje permanecem, de certa forma, no jogo político-institucional, sob a forma predatória de relação entre os entes federados brasileiros, com reflexos, inclusive, na organização da educação nacional, que não assegura quantitativa e qualitativamente recursos, infra-estrutura e insumos de forma equânime para todos os brasileiros.

Nesse quadro, parece-nos que a tradição de pensamento nacionalista (classificada de autoritária, com certa razão) deu uma contribuição importante ao debate sobre a organização do Estado e do ensino, contribuição que talvez tenha sido desprezada pelos equívocos e preconceitos relacionados às idéias de federação, município, descentralização e democratização.

Assim, fica a questão da necessidade de desnaturalizar a federação, principalmente a federação tridimensional, e de retomar o debate a partir da idéia de políticas educacionais que permitam constituir um sistema verdadeiramente nacional de educação.

## 6 REFERÊNCIAS

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- 2 ADDUCI, Cássia Chrispiano. **A “Pátria Paulista”**: o separatismo como resposta à crise final do Império. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- 3 ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. **Estado e educação no Ceará**: a municipalização como estratégia de ajuste estrutural? 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2001.
- 4 ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. São Paulo: EDUC, 1989.
- 5 ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. 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.
- 6 \_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.
- 7 ALVES, Maria José Lindgren. **UNDIME revisitada**: desvelando uma entidade através de sua trajetória. 1999. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- 8 ANDRÉ, João Vicente. **Poder municipal e obrigatoriedade do ensino público fundamental**: o caso de Natal. 1997. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 1997.
- 9 ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A descentralização na Lei 5.692/71**: coerência ou contradição? 1980. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.
- 10 \_\_\_\_\_. A municipalização do ensino e o poder local. **ANDE**, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 22-26, 1989.
- 11 AZANHA, José Mario Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: \_\_\_\_\_. **Educação**: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p.105 - 115.
- 12 AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. São Paulo: Melhoramentos, 1958. 3v.
- 13 BADECHI, Brasil. **O município no Brasil e sua função política**. São Paulo: [s.n.], 1972. (Coleção da Revista de História).

- 14 BALEEIRO, Aliomar. **Rui: um estadista no Ministério da Fazenda**. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa, 1952.
- 15 BARBOSA, Rui. **Obras completas: reforma do ensino primário e várias instituições complementares da instrução pública**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. 10, 1946. (Tomos 1-4).
- 16 \_\_\_\_\_. **Obras completas: queda do império**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, v. 16, 1947. (Tomo 3)
- 17 BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A universalização do ensino fundamental e o papel dos municípios – contribuição à sua redefinição. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 20-25, 1990.
- 18 \_\_\_\_\_. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 51-55, fev. 1992.
- 19 \_\_\_\_\_. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 73-78, nov. 1995.
- 20 BASSI, Marcos Edgar. **Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas**. 2001. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- 21 BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1975.
- 22 BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**. São Paulo: Pioneira, 1983.
- 23 BIOTO, Patrícia Aparecida. **Aspectos econômicos e políticos da municipalização do ensino: o caso do estado de São Paulo nos anos 80 e 90**. 2000. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2000.
- 24 BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- 25 \_\_\_\_\_. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.
- 26 BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- 27 BORDIGNON, Genuíno. A escola cidadã: uma utopia municipalista. **Educação Municipal**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 5-13, maio 1989.
- 28 \_\_\_\_\_. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 135-174.

- 29 BORGHI, Raquel Fontes. **A municipalização do ensino fundamental em processo**: um estudo de caso em três municípios do interior paulista. 2000. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, São Paulo, 2000.
- 30 BORGUETTI, Rita de Cássia Teixeira. **A municipalização das escolas de ensino fundamental de Marília (EMEFS)**. 2000. 176 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, São Paulo, 2000.
- 31 BORTOLOTTI, Karen Fernanda da Silva. **O Ratio Studiorum e a sua missão no Brasil**. Disponível em < <http://www.anpuh.uepq.br/historia-hoje/vol1n2/ratio.htm>> Acesso em: 23, fev. 2005.
- 32 BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- 33 BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática da democracia. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- 34 BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios. **Relatório e anteprojeto**. Brasília, 1987a. 33 f.
- 35 \_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Organização do Estado. Subcomissão de Municípios e Regiões. **Relatório**. Brasília, 1987b. 43 f.
- 36 \_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. **Relatório**. 1987c. 49 f.
- 37 CAMBI, Franco. **História da pedagogia**. São Paulo: UNESP, 1999.
- 38 CAMPANHOLE, Adriano, CAMAPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- 39 CARNEIRO, Lígia Gomes. **A origem do nome farrapos**. Disponível em: <<http://www.riogrande.com.br/historia/revolucao/nome.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2005.
- 40 CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.
- 41 \_\_\_\_\_. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- 42 \_\_\_\_\_. Populações meridionais do Brasil: populações meridionais do centro-sul. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). **Intérpretes do Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v.1, 2002. p. 899-917. Texto introdutório.

- 43 CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **Molde nacional e fôrma cívica**: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931). Bragança Paulista: EDUSF, 1998.
- 44 CASTILHOS, Júlio de. **O pensamento político de Júlio de Castilhos**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2003.
- 45 CASTRO, Guaracy Carneiro de Souza. **Administração da educação básica nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói**: descentralização e inovação. 1997. 147f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.
- 46 CHATÉLET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Eveline. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- 47 COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- 48 COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. São Paulo: Hemus, 1975.
- 49 COUTINHO, Mario Maia. **O pai do municipalismo**: estudo biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia... São Paulo: Patrimônio, 1962.
- 50 CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.
- 51 CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira**: católicos e liberais. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1988.
- 52 \_\_\_\_\_. **A educação na revisão constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.
- 53 \_\_\_\_\_. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 81-107.
- 54 \_\_\_\_\_. **Cidadania republicana e educação**: governo provisório do Marechal Deodoro e congresso constituinte de 1890-1891. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- 55 D'AQUINO, Ivo. **O município**: sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: [s.n.], 1940.
- 56 DAIBEM, Ana Maria Lombardi. **A municipalização do primeiro grau**: contradições políticas e administrativas. 1991. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo. 1991.
- 57 DALL'IGNA, Maria Antonieta. **Políticas públicas de educação**: a (des) articulação entre a União, os estados e os municípios. 1992. 259 f. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 1992.

- 58 DI PIERRO, Maria Clara. **Políticas municipais de educação básica de jovens e adultos no Brasil**: um estudo de caso de Porto Alegre-RS. 1996. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.
- 59 FALCON, Francisco. História das idéias. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Org.). **Domínios da história**: ensaios de teoria e de metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 91-125.
- 60 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. 2 v. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).
- 61 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 1996.
- 62 FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**: 1823-1988. Campinas: Autores Associados, 1996.
- 63 \_\_\_\_\_. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 101-106.
- 64 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- 65 FERREIRA, Gabriela. **Centralização e descentralização no Império**: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- 66 FERREIRA, Manoel Rodrigues. **As repúblicas municipais no Brasil**: 1532-1820. São Paulo: Prefeitura Municipal, 1980.
- 67 FERREIRA, Tito Lívio. **História da educação lusobrasileira**. São Paulo: Saraiva, 1966.
- 68 FLORES, Moacyr. **História do Rio Grande do Sul**. 7. ed. Porto Alegre: Ediplat, 2003.
- 69 FRANCO, Maria Sylvia Carvalho. As idéias estão no lugar. **Cadernos de Debate**, São Paulo, n. 1, 1976.
- 70 FREIRE FILHA, Renilda de Souza. **A gestão democrática do ensino no município de Camaragibe**. 1996. 149 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 1996.
- 71 FREIRE, Felisberto. **História da revolta de 6 de setembro de 1893**. Brasília: EDUnB, 1982. (Coleção Temas Brasileiros, 27).

- 72 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Biografias**: a Era Vargas. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/biografias/ev\\_bio\\_albertotorres.ht](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_albertotorres.ht)>. Acesso em: 18 mar. 2003.
- 73 GADOTTI, Moacir. Educação municipal e poder popular. **Educação municipal**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 60-66, maio 1989.
- 74 \_\_\_\_\_. Sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 71-102.
- 75 GARGARELLA, Roberto. En nombre de la constitución: el legado federalista dos siglos después. In: BORÓN, Atilio (Org.). **La filosofía política moderna**: de Hobbes a Marx. Buenos Aires: CLACSO, 2002. CD-ROM.
- 76 GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- 77 GIULIANI, Ana Cristina. **Administração educacional**: a caminhada da descentralização no estado de São Paulo na década de 80. 1995. 290 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 1995.
- 78 GONÇALVES, Vera Teresa Valdemarin. **O liberalismo demiurgo**: estudo sobre a reforma educacional nos pareceres de Rui Barbosa. 1994. 189 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- 79 GRECO, Glades Tereza Félix. **O ensino fundamental e o papel dos municípios**: estudo de caso do município de Santa Maria-RS. 1993. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 1993.
- 80 GUIMARÃES, José Luiz. **A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional n.º 14 sobre os municípios paulistas**. 1998. 166 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, São Paulo, 1998.
- 81 \_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais e municipalização do ensino em São Paulo**: uma avaliação do decreto 30.375/89. 1991. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, São Paulo.
- 82 HAIDAR, Maria de Lourdes Mariotto. **O Ato Adicional e a descentralização do ensino**. 1969. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1969.
- 83 HAMILTON, Alexander. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

- 84 HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal**: desde o começo da monarchia até o fim do reinado de Afonso III. 7. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1916. (Tomos 6-8).
- 85 HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- 86 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- 87 HUET, Bernard. **Tentativas de municipalização no ensino pelo governo de São Paulo**: 1983 a 1990. 1993. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 1993.
- 88 IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil moderno**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- 89 IGLÉSIAS, Francisco. Apresentação. In: TORRES, Alberto. **A organização nacional. Primeira parte**: a Constituição. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1982.
- 90 INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **A evolução do município no Brasil**: conceituação e gênese. Disponível em: <[www.iban.org.br](http://www.iban.org.br)>. Acesso em: 16 set. 2004.
- 91 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003. 1 CD-ROM.
- 92 JACOBI, Pedro. Administração municipal, descentralização e participação. **Educação Municipal**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 7-19, jun. 1990.
- 93 JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- 94 KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- 95 KRISCHKE, Paulo J. (Org.). **O contrato social ontem e hoje**. São Paulo: Cortez, 1993.
- 96 LATTOUF, Marlene de Paulo. **As origens do ensino municipal de São Paulo e a participação feminina**. 2001. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- 97 LE GOFF, Jacques. **A civilização do ocidente medieval**. Lisboa: Estampa, 1983.
- 98 LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.
- 99 LEITE, Dante Moreira. **O caráter nacional brasileiro**. 6. ed. São Paulo: UNESP, 2003.

- 100 LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia** : desempenho e padrão de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- 101 LIMA, Antônio Bosco de. **Conselhos municipais na educação**: perspectivas de democratização das políticas educacionais. 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- 102 LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos** : ensaio sobre... 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- 103 LOPES, Antônio. **O processo de transição de duas escolas estaduais de ensino fundamental para a gestão do município de Votuporanga**: um estudo de caso de descentralização política. 2000. 315 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, São Paulo, 2000.
- 104 LOPREATO, Francisco Luiz Caseiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, 2002.
- 105 LOVE, Joseph L. **O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- 106 MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). **Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil**: 1991/1997. Brasília: ANPAE, 1999. p. 45-62.
- 107 MADISON, James. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- 108 MAGALHÃES, Rejane M. Moreira de. **Trajetória política e jurídica de Rui Barbosa**, 1999. Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2003.
- 109 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- 110 MAIA, Eny Marisa. **A descentralização do ensino no estado de São Paulo (1970-1987)**: democratização ou descompromisso? 1989. 309 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.
- 111 \_\_\_\_\_. A municipalização do ensino em processo: a experiência do Estado de São Paulo. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 10-16, 1990.
- 112 \_\_\_\_\_. **Descentralização e democratização do ensino**: dois estudos. Os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. 1995. 305 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

- 113 MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: da antiguidade aos nossos dias. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- 114 MARQUES JÚNIOR, Rivadávia. **Política educacional republicana**: o ciclo da desoficialização do ensino. 1967. 351 f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara, São Paulo, 1967.
- 115 MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- 116 MARTINS, Wilson. **História da inteligência brasileira**. São Paulo: Cultrix, 1976-1978. 7 v.
- 117 MASCARO, Carlos Correa. **O município de São Paulo e o ensino primário**: ensaio de administração escolar. São Paulo: FAFIC/USP, 1960.
- 118 MEIRA, Nelson Wanderley Ribeiro. **Conselhos municipais de educação e a descentralização de gestão educacional na Bahia**. 1998. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 1998.
- 119 MELLO, Guiomar Namó de. É preciso dar um conteúdo concreto ao debate sobre a municipalização do ensino de 1.º grau. **Em aberto**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 19-24, jan./mar.1986.
- 120 \_\_\_\_\_. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. **ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 16, p. 5-9, 1990.
- 121 MENDES, Cláudia Maria Sales. **A descentralização do ensino fundamental**: o caso do município de Maranguape. 1996. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Ceará, 1996.
- 122 MIRANDA, Maria do Carmo Tavares de. **Educação no Brasil**: esboço de estudo histórico. Recife: UFP, 1975.
- 123 MOACYR, Primitivo. **A instrução e as províncias**: subsídios para a história da educação no Brasil: 1835-1889 (Das Amazonas as Alagoas). São Paulo: Nacional, v. 1, 1939a.
- 124 \_\_\_\_\_. **A instrução e as províncias**: subsídios para a história da educação no Brasil: 1835-1889 (Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo). São Paulo: Nacional, v. 1, 1939b.
- 125 \_\_\_\_\_. **A instrução e o Império**: subsídios para a história da educação no Brasil: 1823-1853. São Paulo: Nacional, v. 1, 1936.
- 126 MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

- 127 MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da cultura brasileira: 1933-1974**. 9. ed. São Paulo: Ática, 1977.
- 128 NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- 129 NASCIMENTO, Ilma Vieira do. **Política educacional dos anos 80: ensino público de 1.º grau**. 1996. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- 130 NATERA, Jaci Aparecida Brigante. **Estudo do processo de elaboração e do conteúdo dos documentos legais que viabilizaram a municipalização do ensino na cidade de Saltinho-SP**. 2001. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2001.
- 131 NICOLET, Claude. **L'idée républicaine em France (1789-1924): essai d'histoire critique**. Paris: Gallimard, 1994.
- 132 NUNES, José Castro. **Do estado federado e sua organização municipal: história, doutrina, jurisprudência e direito comparado**. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1920.
- 133 NUNES, Osório (Org.). O clamor dos municípios. In: CONGRESSO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 4., 1957, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Ersol, 1957.
- 134 ODALIA, Nilo, **As formas do mesmo: ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Vianna**. São Paulo: UNESP, 1997.
- 135 OLIVEIRA, Ana Telma Rosa de. **Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho para a qualidade**. 1995. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1995.
- 136 OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). **Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, 2001. p. 201-226.
- 137 OLIVEIRA, Cleiton de. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 73-88.
- 138 OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77- 90.
- 139 OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e sociedade na Assembléia Constituinte de 1946**. 1990. 264 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. 1990.

- 140 \_\_\_\_\_. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila, Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 174 - 198.
- 141 \_\_\_\_\_. **Educação e cidadania**: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. São Paulo, 1995. 179 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1995.
- 142 OLIVEIRA, Maria das Graças C. de. **A prática do planejamento ou o planejamento na prática**: um estudo sobre educação e clientelismo político. 1987. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 1987.
- 143 PAIM, Antônio. Oliveira Vianna: vida e obra. In: VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia, v. 2, 1987.
- 144 PAVAN, Rosiver. **A municipalização e o ensino fundamental**: o caso de Santos e Jundiá. 1998. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.
- 145 PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- 146 PINHEIRO, José Vanelli. **A municipalização do ensino e a UNDIME no Brasil e no Paraná**: 1986-2000. 2001. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2001.
- 147 PINTO, José Marcelino de Rezende. **Implicações financeiras da municipalização do ensino de .º grau**. 1989. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1989.
- 148 PIRENNE, Henri. **História econômica e social da Idade Média**. 6. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- 149 PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- 150 PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Imaginário/Nu-Sol, 2001.
- 151 QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira** - da colônia à primeira república: ensaio de sociologia política. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.
- 152 QUIRINO, Célia Galvão. Tocqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1996.

- 153 REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.
- 154 RIBEIRO, Manuel. **O município na federação**. Salvador: Universidade da Bahia, 1959.
- 155 ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- 156 ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**: 1930-1973. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.
- 157 ROMÃO, José Eustáquio. Administração municipal da educação. **Educação Municipal**, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 37-52, jun. 1990.
- 158 ROMÃO. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- 159 ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do sistema educacional pela via da municipalização. 1995. 348 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1995.
- 160 ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril, 1973. (Coleção Os Pensadores).
- 161 SALDANHA, Nelson Nogueira. **História das idéias políticas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).
- 162 SALES, Alberto. **A pátria paulista**. Brasília: EdUNB, 1983.
- 163 SANDANO, Wilson. **A democracia ausente**: a municipalização do ensino em Sorocaba. 1991. 263 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 1991.
- 164 \_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Municipal de 1990**: educação e cidadania em Sorocaba. 1997. 184 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 1997.
- 165 SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.
- 166 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- 167 SANTOS, Heloisa Occhiuze dos. **Municipalização do ensino em São Paulo**: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira. 2000. 200 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

- 168 SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil** : o papel do congresso nacional na legislação de ensino. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.
- 169 \_\_\_\_\_. **A nova lei de educação**: trajetória, limite e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.
- 170 SCHMIIDT, Wilson. **A municipalização no ensino fundamental em pequenos municípios rurais de Santa Catarina (1987/1995)**: democratização ou exclusão? 2000. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.
- 171 SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. 3. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1988.
- 172 SILVA, Maria Terezinha Pereira. **Municipalização do ensino de 1.º grau no Brasil**: análise do discurso oficial da década de 1970. 1989. 304 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989.
- 173 SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 39 - 55 , 1998.
- 174 SOUSA, Ana Maria Gonçalves de. **Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás**. 2001. 242 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2001.
- 175 SOUSA, Elizabeth Coelho de. **A política de municipalização do ensino**: da teoria à prática. 1999. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 1999.
- 176 SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. **Evolução histórica do direito brasileiro**. Disponível em:  
<[http://www.unb.br/fd/colunas\\_Prof/carlos\\_mathias/anterior\\_20htm](http://www.unb.br/fd/colunas_Prof/carlos_mathias/anterior_20htm)>. Acesso em: 8 abr. 2005.
- 177 SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, local, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.
- 178 STROPARO, Edécio José. **Aspectos político-legais da educação municipalizada**: um estudo de caso em Prudentópolis-Paraná. 1998. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 1998.
- 179 TAKARA, Rosely Kiyomi. **Finanças públicas municipais**: a análise da municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. 1999. 95 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

- 180 TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Nacional, 1956.
- 181 TIRAMONTI, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los 90. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 23, n.1-2, jan./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2004.
- 182 TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Livro 1).
- 183 TOMMASI, Livia de, WARDE, Míriam, HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- 184 TORRES, Alberto. **A organização nacional** - Primeira parte: a constituição. 4. ed. São Paulo: Nacional, 1982.
- 185 TORRES, José Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo brasileiro**. São Paulo: Nacional, 1967.
- 186 VÁRNAGY, Tomás. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. In: BORÓN, Atílio (Org.). **La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. CD-ROM.
- 187 VIANNA, Oliveira. **Evolução política do povo brasileiro**. São Paulo: Nacional, 1938.
- 188 VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: EDUSP, v. 2, 1987.
- 189 VIANNA, Oliveira. Populações meridionais do Brasil: populações meridionais do centro-sul. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). **Intérpretes do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v. 1, 2002. p. 919-1.188.
- 190 WEREBE, Maria José Garcia. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil: 30 anos depois**. São Paulo: Ática, 1994.
- 191 XAVIER, Rafael. **Pela revitalização do município brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 1948.
- 192 ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil: 1532-1700**. São Paulo: Instituto Progresso, 1962.

