

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

# POLÍTICAS DE INVESTIMENTO NO ENSINO DE PRIMEIRO GRAU

Este artigo contém dados preliminares de estudos em desenvolvimento sobre a educação fundamental no Estado de Minas Gerais e foram agrupados com o intuito de fornecer maiores subsídios aos debates relativos ao financiamento e gestão do ensino fundamental. Os temas analisados decorrem de investigação histórica sobre as políticas de administração do sistema estadual de ensino e do trabalho de organização de um banco de dados sobre as redes de ensino no estado.

Cet article contient des données préliminaires à propos des études en développement sur l'éducation élémentaire à l'État de Minas Gerais. Elles ont été groupées avec l'intention de proposer subsides aux questions relationnées au financement et à l'administration de l'enseignement élémentaire. Les sujets analysés proviennent de l'investigation historique des politiques d'administration du système d'enseignement de l'Etat et du travail d'organisation des données quantitatives sur l'ensemble de l'enseignement de Minas Gerais.

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte é Mestra em Educação pela UFMG e Professora Assistente do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da UFMG.

## INTRODUÇÃO

O poder executivo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional, que cria, no âmbito de cada Estado da federação, um fundo de desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. Com a aprovação desta alteração constitucional, os governos estaduais e municipais ficam obrigados a depositar em um fundo comum 15% de suas principais receitas orçamentárias<sup>1</sup>. A emenda não altera a obrigatoriedade para Estados e Municípios de aplicar o mínimo de 25% das receitas tributárias em educação, mas fixa o percentual a ser usado exclusivamente na educação de primeiro grau e determina que o valor arrecadado seja dividido entre Estados e Municípios, proporcionalmente ao número de alunos de primeiro grau em cada uma das unidades federativas. Ao fixar um critério objetivo de repartição dos recursos, o poder executivo federal tem por meta equalizar um gasto mínimo anual por aluno do primeiro grau, em torno de R\$300,00 e um salário mensal médio para os professores em torno de R\$ 300,00<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O fundo será constituído por pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, II, artigo 158 inciso IV e 159 inciso I, a e b e inciso II, da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Valor considerado como dispêndio médio por aluno com base nos recursos constitucionalmente estabelecidos e fixados como piso nacional em acordo de 1994 entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), o Ministério da Educação (MEC) e a

A valorização do ensino de primeiro grau insere-se no conjunto de medidas voltadas para a reformulação dos programas sociais governamentais divulgados por agências multilaterais como o Banco Mundial, BID e Cepal. Os diagnósticos efetuados a respeito das redes estaduais de ensino apontavam, invariavelmente, para uma baixa relação custo/benefício, fornecida por indicadores como recursos despendidos *versus* números relativos ao fluxo escolar<sup>3</sup>. Em decorrência da política de estabilização monetária e da retração dos ganhos provenientes da desvalorização da moeda, os governos estaduais incorporam, com maior rapidez, às exigências de uma administração rigorosa dos recursos existentes, soluções que proporcionem cortes de despesas (enxugamento da máquina). Este estudo considera que tais diagnósticos apontam questões básicas a serem enfrentadas pelas políticas de administração do aparato de Estado, mas por minimizarem a dimensão das lutas sociais, que produzem a distribuição dos recursos, podem fixar normas que reafirmem o *status quo*.

A exposição de motivos que acompanha a proposta de alteração constitucional expressa com clareza as razões de adoção da medida. Inicialmente destaca a "indefinição de papéis e responsabilidade na gestão dos sistemas públicos de educação" o que acarretaria má

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE).<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Constitui meta do governo estadual em Minas Gerais a redução dos índices de repetência em valores próximos a zero.

distribuição dos recursos, com grandes disparidades de dispêndio entre Estados e Municípios.

Dados como estes mostram claramente que há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos.<sup>4</sup>

O princípio de gestão a ser observado, face a esta realidade, aponta simultaneamente para a "desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis."<sup>5</sup> Em seguida, a exposição de motivos destaca a questão do magistério e diagnostica que a distribuição de recursos existente gera distorções de remuneração entre os municípios e entre estes e os Estados. Por isto, visa uma distribuição mais equitativa da capacidade de investimento, o que permitiria a revisão das práticas de remuneração do magistério.

A adoção destas medidas representa uma forte inflexão na trajetória de formulação das políticas de investimento no ensino de primeiro grau. Estados subnacionais e municípios vêm, desde as primeiras décadas republicanas, construindo sistemas paralelos e muitas vezes complementares em um processo onde a expansão da oferta

educacional se faz no interior de uma política de negociações e clientelismo. Com relação à educação escolar, as composições políticas, entre as instâncias estadual e municipais, pressupunham a alternância de frações concorrentes de uma mesma classe social nas instâncias de poder, para a distribuição social e territorial dos recursos existentes.

Entretanto, assistimos nas últimas décadas a participação de novos sujeitos nestes processos de negociação. De 1980 para cá cresce o número de Estados e de prefeituras onde partidos representativos de setores populares assumem o poder executivo. Independente do mérito da administração desenvolvida, na maioria dos casos e devido a sua base eleitoral, estes partidos importam na introdução de novas bases sociais para a negociação política, dificultando a simples reedição de velhos acordos. Trazem também a formulação de novos programas que produzem inversões significativas no padrão histórico de proteção social construído pelos governos autoritários<sup>6</sup>. Além destes, o movimento organizado de professoras primárias no plano estadual, em diferentes momentos, tem questionado com êxito alguns dos alicerces das políticas de administração dos sistemas estaduais de ensino. Em especial, as reivindicações em torno da melhoria das condições nas escolas têm dificultado a permanência de situações precárias de trabalho. Estas ações difundiram esperanças de ampliação da participação

<sup>4</sup> D.O. 23/04/96. p. 10.687.

<sup>5</sup> D. O. 23/04/96. p. 10.687.

<sup>6</sup> Os programas de bolsa escola, instituídos no DF e outros municípios brasileiros são representativos desta formulação.



política para setores sociais historicamente excluídos.

Consideramos que, em Minas Gerais e de modo pioneiro, desenvolve-se uma política de administração do sistema estadual de ensino público - premiada pelo UNICEF em 1993 e 1995 - que procura colmatar o acolhimento de algumas das proposições postas pelo movimento de democratização do país, simultaneamente, ao atendimento das diretrizes dos organismos internacionais de financiamento. Os princípios que fundamentam a proposta de emenda constitucional ou, mesmo, critérios para a distribuição dos recursos com base na determinação do custo/aluno vêm sendo implantados no Estado desde o início desta década. Neste estudo analisamos, mais especificamente, as repercussões para os municípios mineiros da adoção do que pode vir a ser o critério básico de repartição dos recursos públicos no ensino fundamental, qual seja o cálculo da "capacidade de atendimento" da rede de ensino. Em seguida, destacamos a experiência histórica de implementação de um fundo de financiamento da educação primária no Estado na década de 30 e suas repercussões para o movimento de expansão e constituição do corpo docente de ensino fundamental.

### **SOBRE A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

As críticas em torno da proposta de emenda constitucional podem ser sintetizadas nos seguintes eixos: a) adoção da premissa

básica de má gestão dos sistemas públicos como razão da baixa qualidade do ensino, b) alteração da obrigatoriedade constitucional que fixa o gasto do governo federal para com o ensino de primeiro grau e erradicação do analfabetismo em 50% dos recursos disponíveis para educação, c) prejuízos para os Estados e Municípios que historicamente priorizaram o ensino fundamental.

A Constituição de 1988 fixa para a União a obrigatoriedade de gastos com o ensino fundamental e erradicação do analfabetismo no artigo 60 das Disposições Transitórias e determina, simultaneamente, a atuação prioritária dos municípios no ensino de 1º grau (art. 211, §s. 1º e 2º), o que nos permite inferir que a primeira constitui uma determinação provisória, enquanto a segunda, de caráter permanente, define atribuições para com o sistema nacional público de educação. Cabe, portanto, articular e regulamentar os princípios constitucionais na legislação ordinária, determinando obrigações e responsabilidades para com os recursos disponíveis. Neste sentido, a criação de um fundo comum representa uma tentativa de avançar neste campo de forma a promover maior equidade na capacidade de atendimento em cada unidade da federação. Ao estabelecer a vinculação de recursos da União, Estados e Municípios com o ensino de primeiro grau a proposta do executivo federal, se aprovada, equalizaria a distribuição do dinheiro de acordo com o número de alunos existentes em cada município. A atual proposta acolhe a crítica ao *modus operandi*, historicamente adotado para as políticas sociais no país, e propõe uma inversão no papel da União,

que passaria a atentar para sua função redistributiva.

No entanto, os princípios constitucionais sob os quais se fundamenta a proposta de emenda nos permite indagar sobre a racionalidade inerente a proposta ora formulada. Neste aspecto, o critério "objetivo" que fixa um custo/aluno mínimo a ser observado pelos sistemas estadual e municipais de ensino desconsidera a utilização dos recursos públicos na condução política autônoma dos recursos municipais. Neste sentido, consideramos que na proposta de constituição do fundo comum acha-se a adoção de um critério de administração que obstaculiza o desenvolvimento de experiências de políticas educacionais autônomas e diferenciadas. Nos termos da proposta oficial, podemos inferir, também, que a adoção de um fundo comum para a distribuição dos recursos importará, nos termos expostos pelos críticos da proposta, em transferência de recursos para aqueles municípios que embora apliquem um percentual baixo de recursos de sua arrecadação, possuem relativamente maior número de alunos e professores, ou seja, ampliaram a capacidade de atendimento de suas redes sem preocupações quanto às condições materiais de oferta.

O segundo argumento do debate refere-se a "municipalização forçada"<sup>7</sup> do ensino de primeiro grau e aos prejuízos advindos para os municípios que gastam mais com o ensino fundamental. Neste aspecto, os

críticos da proposta observam que as cidades onde ocorrem maior arrecadação e investimentos no ensino de primeiro grau, estariam obrigadas a compartilhar recursos com outros municípios "mais pobres".

Preocupados com as repercussões negativas nas melhorias obtidas neste campo, procuramos desenvolver um estudo introdutório sobre as características da rede de ensino fundamental no Estado de Minas Gerais. O poder executivo vem implementando, nos últimos anos, uma política de municipalização, calcada na progressiva descentralização administrativa da rede estadual, autonomia de gestão financeira para as unidades escolares e procedimentos de incentivo à melhoria da qualidade pela redução dos índices de evasão e repetência das escolas. Em 1991, o governo do Estado de Minas Gerais anunciou o Projeto Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental - PROQUALIDADE. Este programa tem como objetivo central a eliminação do "fracasso escolar", isto é, a redução dos índices de repetência e evasão, interpretados como os indicadores de ineficiência do sistema. OLIVEIRA, 1996 chama a atenção para a racionalidade que orienta a constituição deste programa, calcado nos novos princípios de gerenciamento decorrentes da atual reestruturação produtiva.

A Secretária de Estado da Educação de MG (SEE-MG) tem divulgado estudos sobre os recursos que Estado e Municípios dispõem para aplicar em educação, determinando o cálculo da capacidade financeira dos municípios pelo percentual de 25% da receita tributária, aplicáveis na

<sup>7</sup> Termo utilizado pelo Jornal Folha de São Paulo em 09/05/96.

manutenção e desenvolvimento do ensino. Em depoimento prestado à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa de MG<sup>8</sup>, a Secretária de Estado da Educação afirma existir dificuldades para o estado em pagar o piso nacional de salário dos professores com uma relação aluno/professor baixa e a necessidade de recursos do Tesouro para a expansão do ensino médio. Lembra, também, que os recursos do salário educação estão vinculados ao ensino fundamental. Por estas razões, de acordo com o depoimento prestado pela Secretária de Educação, faz-se necessária a adoção de uma política de ajuste dos quadros de pessoal das escolas para ampliação dos recursos de investimento do Tesouro. Em decorrência, a adoção do cálculo da capacidade de atendimento dos municípios implica, também, em estabelecer um padrão para o trabalho do professor.

De acordo com dados do Tribunal de Contas do Estado e divulgados pela Secretaria de Estado da Educação, para o ano de 1993, os municípios relacionados na Tabela 1 não cumpriram o disposto na Constituição ou, então, aplicam recursos em níveis próximos ao mínimo fixado. Constituem, portanto, contribuintes potenciais de um fundo comum para financiamento do ensino fundamental.

Menos de 10% dos mais de 700 municípios mineiros não cumprem a determinação

constitucional mínima de gastos com a educação ou a atendem em níveis próximos ao fixado. Destes municípios, destacamos cidades como Três Corações, Tiradentes, Vespasiano, Itabira, Pouso Alegre, Mariana e Ouro Preto, que por possuírem, para o ano de 1995, arrecadação superior a R\$5.000.000,00<sup>9</sup> dispõem de um montante mais significativo de recursos a serem aplicados no ensino fundamental. Em sua maioria, são cidades de pequeno porte com arrecadação insuficiente para acréscimos significativos em um fundo comum para a educação.

Outro aspecto a ser analisado refere-se aos municípios que receberiam recursos do fundo por terem esgotado sua capacidade financeira de atendimento. A partir do total de recursos aplicáveis em educação, de acordo com a determinação constitucional, a SEE-MG estabeleceu o cálculo da "capacidade mínima de atendimento" para os diferentes municípios com base na fórmula:

Capacidade mínima de atendimento = 25% da receita tributária / R\$ 300,00

A aplicação desta fórmula possibilitou a SEE-MG identificar quais municípios mineiros prestam atendimento superior à sua capacidade financeira e quais não o fazem. Para o ano de 1995 e com base em dados levantados junto a Secretaria Estadual, elaboramos a Tabela 2.

Apenas 47 municípios mineiros esgotaram sua capacidade financeira de atendimento,

<sup>8</sup> MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. Notas taquigráficas do depoimento prestado à Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Turismo e Lazer, em 28/02/96.

<sup>9</sup> Fonte: SEE/MG. Com base nos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de MG.

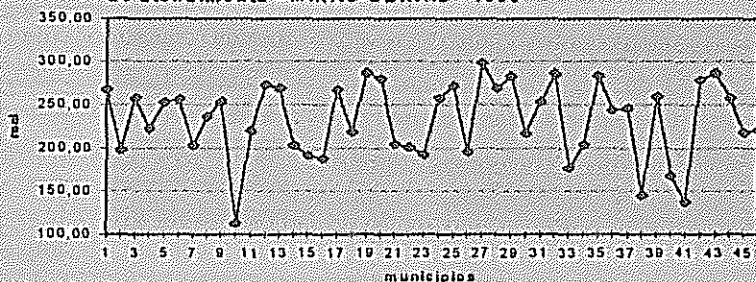


de um total de mais de 756 cidades do Estado. Estes municípios situam-se predominantemente nas regiões nordeste e noroeste mineiro, cujas cidades detêm baixos índices socioeconômicos (localizadas no Vale do Jequitinhonha e região do médio São Francisco) e possuem características diferenciadas. Cidades como Teófilo Otoni, consideradas de médio porte, possuem centros industriais e uma arrecadação superior a R\$10.000.000,00. Outras como Materlândia, Jordânia e Frei Gaspar apresentam arrecadação pouco significativa. Outro aspecto importante

refere-se ao custo médio/aluno realizado pelos municípios mineiros que superaram sua capacidade financeira. O gráfico elaborado a partir dos dados constantes na tabela anterior revela um valor médio (entre R\$200,00 e R\$300,00) como padrão de despesas efetuados com o ensino. Pouco inferior ao mínimo a ser fixado pela proposta de emenda constitucional. Concluímos, portanto, que a grande maioria dos municípios mineiros se constituem como fornecedores potenciais deste fundo comum.

Gráfico 1

Custo aluno por município que superaram sua capacidade financeira de atendimento - MINAS GERAIS - 1995



Não podemos, ainda, estabelecer nenhuma correlação significativa entre estas cidades que evidencie as razões de terem superado sua capacidade financeira de atendimento, portanto a diversidade de situação sócio econômica indica a urgência de estudos empíricos para que possamos definir diretrizes políticas para além do clientelismo como critério de alocação de recursos públicos.<sup>10</sup>

Outro dado a ser destacado refere-se àqueles municípios que aplicam recursos significativos de sua receita em educação e apresentam um atendimento reduzido com relação ao ensino de primeiro grau. Estes seriam penalizados, caso os recursos despendidos contribuíssem para a efetivação de políticas diferenciadas de atendimento no ensino de primeiro grau. Com base na média de recursos aplicados no ensino de primeiro grau, destacamos as cidades relacionadas na Tabela 3, como

<sup>10</sup> A este respeito estamos desenvolvendo pesquisa histórica sobre a política de expansão do ensino primário no Estado com o apoio

financeiro da FAPEMIG e gestão da Universidade do Estado de MG.

passíveis de fornecer recursos para um fundo comum, face à receita constitucionalmente disponível a ser aplicada em educação e o número de alunos efetivamente atendidos no ensino de primeiro grau.

Com base nos dados que possibilitaram a SEE-MG estabelecer a capacidade de atendimento por município - a nosso ver uma experiência que antecipa as diretrizes do governo federal - pode-se considerar que a adoção de um fundo comum constitui medida racionalizadora, que objetiva estabelecer maior uniformidade na distribuição de recursos, minimizando desigualdades regionais. No entanto, a significativa participação do Estado na matrícula do ensino de 1º grau implica que, com a adoção de um fundo comum, esta rede deverá ter parcela significativa dos recursos canalizados para a manutenção e desenvolvimento da rede estadual.

Em trabalho anterior, DUARTE & OLIVEIRA, 1996<sup>11</sup> demonstram uma tendência de redução, nos dois últimos anos, do corpo docente e matrícula efetiva na rede estadual nas quatro primeiras séries do ensino de primeiro grau. A tendência assinalada para as quatro primeiras séries do primeiro grau seria contrabalançada com a prioridade da expansão do ensino médio, esta última medida considerada como prioridade da rede estadual. A análise precisa desta tendência requer a continuidade das pesquisas em desenvolvimento, mas consideramos

importante atentar para esta formatação. A rede municipal tenderia a expandir o atendimento das quatro primeiras séries do primeiro grau, enquanto que a expansão do atendimento da rede estadual concentraria no ensino de segundo grau. <sup>12</sup> Para o conjunto do Estado, o gráfico, a seguir, demonstra a atual capacidade de atendimento e a tendência das redes estadual e municipais, considerando o primeiro grau como um todo (1ª a 8ª série). Podemos inferir, apenas, uma tendência à estabilização da matrícula para o ensino de primeiro grau como um todo na rede estadual.

Com base no diferencial de participação da rede estadual face à existência de um grande número de municípios que dispõem um custo/aluno superior à média de R\$300,00, a tendência de transferência de recursos dos municípios para o estado surge como decorrência possível da proposta de implementação do fundo comum. É importante atentar que, com relação ao Estado de Minas Gerais, a política de municipalização adotada tem repassado, para os municípios gastos com

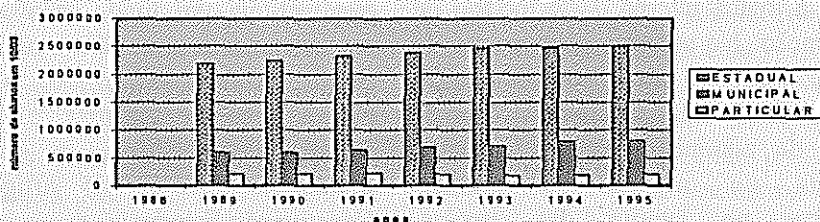
<sup>11</sup> ANDRADE, D. & DUARTE, M R T. 1996 (mimeo)

<sup>12</sup> Tendo em vista as diretrizes fixadas por agências internacionais no que se refere à expansão do ensino básico, consideramos necessário aprofundar estudos quanto a estas tendências. Para o ano de 1996, o Governo de Minas Gerais - SEE-MG - publicou no órgão oficial do Estado de 18/05/96, mais de 60 decretos criando ensino médio ou de primeiro grau em escolas estaduais. Inclusive em municípios onde a capacidade de atendimento superara em muito o número de alunos atendidos. Trata-se de um ano com eleições municipais.



## Gráfico 2

Matrícula no ensino de 1º grau



pagamento de professores e funcionários das escolas, que permanecem em situação de adjunção. Relatório da Secretaria de Estado da Educação sobre a integração com os municípios, informa com relação ao período 91/95, a municipalização de 315 escolas em 165 municípios, com a adjunção de 90% do pessoal efetivo do quadro permanente das escolas municipalizadas. Os professores, nesta situação, acham-se condicionados a renovação periódica de sua situação de trabalho, podendo ser colocados em disponibilidade com maior facilidade, caso ocorram atritos com autoridades municipais, por exemplo.

Os dados fornecidos pela SEE-MG informam também que, no Estado e para o ano de 1993, existia um número expressivo de municípios que, embora excedam o percentual obrigatório de recursos para com a educação, não preenchem sua capacidade de atendimentos segundo os critérios fixados pela SEE-MG. No entanto, não podemos inferir de modo imediato que se trata de má gestão de recursos, pois estudos específicos sobre os procedimentos destas administrações municipais inexistem. Com base nas informações ora disponíveis podemos concluir que para o Estado de Minas Gerais, a adoção de um fundo comum de financiamento do ensino fundamental

poderá canalizar recursos significativos para a rede estadual, respondendo a necessidades da administração estadual de gerar novos recursos.

Outro aspecto importante a destacar refere-se às implicações para a administração de pessoal da adoção do critério de capacidade de atendimento. Neste sentido, a importância de que as discussões quanto a criação de um fundo comum envolvam também a definição de critérios de administração dos recursos, visto que sua adoção implica na introdução de um sistema de gerenciamento que redefine para cada unidade escolar aspectos como proporção alunos/turmas/professores. Em Minas Gerais, simultaneamente às medidas de quantificação da relação atendimento/custo-aluno, ocorre o "ajuste" do quadro de pessoal das unidades escolares. Trata-se de estabelecer uma "boa relação" aluno/pessoal de magistério<sup>13</sup>, ou seja, fixar o mesmo critério alunos atendidos/recursos existentes tanto para a administração das unidades escolares quanto do pessoal de magistério. Como mencionamos anteriormente, estudos como

13 Depoimento prestado pela Secretária de Estado da Educação na Comissão de Educação da Assembléia Legislativa.

os de OLIVEIRA, 1996, que toma por referência o Estado de Minas Gerais, analisam a lógica interna deste modelo de administração. No entanto, gostaríamos de ressaltar que tais procedimentos obstaculizam formas autônomas e mais criativas de administração dos sistemas municipais ou mesmo de práticas pedagógicas no interior das escolas. Exceto, para aquelas unidades com capacidade de captar recursos no mercado de bens e serviços.

### **LIÇÕES DE HISTÓRIA: SOBRE A CRIAÇÃO DE FUNDOS DE APOIO A EDUCAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO**

VIANNA, 1995, ao comentar o contexto das últimas eleições presidenciais afirma:

“o fim da era Vargas, longe de apontar para um novo começo, significaria, ao contrário, a conclusão exitosa da modernização conservadora”.

Neste sentido, retomamos as lições das possibilidades que propostas de fundos estaduais comuns, sem uma discussão ampla e normatização dos seus procedimentos de gestão, inviabilizam formas mais democráticas de participação. A existência de um precedente histórico de constituição de um fundo estadual para financiar despesas com a expansão do ensino de primeiro grau, revela aspectos da inserção da política educacional no conjunto da formulação das políticas públicas no decorrer do período autoritário.

Em setembro de 1927, o governo do Estado de Minas Gerais, promulgou a lei nº 989 que instituiu um fundo escolar destinado, exclusivamente, a auxílio e assistência aos alunos, comprovadamente pobres, dos grupos, escolas isoladas e infantis do Estado, em obediência a um princípio fixado no item 3 do artigo 120 da Constituição Estadual.

“art. 3º. - O fundo constituído nos termos do artigo anterior e os seus rendimentos se destinarão exclusivamente, a auxílios e assistência escolar aos alumnos, provadamente pobres, dos grupos, escolas isoladas e infantis do Estado.

§ único - Si no fim de cada exercício, depois de publicado o balancete do segundo semestre, se verificar a existência de qualquer saldo, poderá este ser empregado, no exercício seguinte, em aquisição de materiais e construções de prédios escolares.”

A preocupação com a escolarização, no início do século, também implicou na adoção de medidas de caráter redistributivo, visto que o fundo era composto, dentre outros itens, por 10% sobre a arrecadação anual da receita dos municípios, pelo imposto anual de 10\$000 (dez mil réis) pagos aos cofres estaduais por todos os indivíduos varões, por 10% adicionais sobre os impostos relativos às bebidas alcoólicas, etc. O artigo 4º da lei previa a aplicação prioritária dos recursos nos municípios de origem, “de modo que a sua população escolar revertam todos os benefícios das contribuições havidas.” (Lei 989/27). Em junho de 1928, quase um ano após a promulgação da lei, o governo estadual através do Decreto 8.555 aprova o

Regulamento do Fundo Escolar. Neste, o governo fixa a forma de arrecadação dos recursos, normas para controle do fluxo receita/despesa e a composição de um Conselho para administração do fundo. Estabelece condições para uma administração financeira autônoma, em conta especial a ser movimentada diretamente pelo Secretário do Interior.

Em estudos pioneiros sobre a educação em Minas Gerais, PEIXOTO 1989 destaca o caráter modernizante e desmobilizador da chamada Reforma Campos do Ensino Primário e a insere em um conjunto de providências destinadas a modificar a administração estadual. A autora assinala mais especificamente em relação ao Governo Antônio Carlos, a adoção simultânea de políticas inovadoras lado a lado de medidas conservadoras, principalmente no campo econômico. A leitura dos dispositivos que estabelecem a criação do fundo escolar, no contexto do Governo Antônio Carlos, demonstra que este apresenta características que buscam agilizar e disponibilizar recursos para a expansão da educação escolar, inserindo-o dentre as medidas modernizantes do período. No entanto, PEIXOTO (1989) considera que

“embora o governo pós-30 insista em reafirmar suas intenções em levar à frente a Reforma Campos, na prática (...) ele se exime dos compromissos com a oferta e a manutenção do ensino, fechando escolas, transferindo o ônus de sua oferta a outras esferas da sociedade, reduzindo salários.”(p.47)

Consideramos, também, que no período de 1930 a 1934, ocorre um movimento de

contenção da expansão do ensino básico, mas destacamos a fórmula encontrada, no período, para o Estado continuar a impulsionar o crescimento da oferta educacional e, simultaneamente, obter contenção significativa de gastos. Em agosto de 1931, o Decreto nº 20.348 do Governo Federal que institui os conselhos consultivos nos estados estabelece, também, no seu artigo 22 normas para a administração municipal:

art. 22 - O Estado poderá exigir de cada município até 15% de sua receita arrecadada para atender a serviços de segurança, saúde e instrução públicas, quando ministradas exclusivamente pelo Estado<sup>14</sup>.

Com base neste decreto, o governo estadual pode prever já no orçamento para o ano de 1932 a quantia de 6.000.000\$000, como renda extraordinária decorrente da “contribuição dos municípios para o serviço de ensino, saúde e segurança pública.”(Decreto nº 10.307). Em dezembro de 1932, o então presidente do estado, Olegário Maciel, dispõe, pelo Decreto nº 10.641 que a contribuição de 10% dos municípios estabelecida pela Lei nº 989 constituiria renda extraordinária do Estado e a percentagem, fixada em 50% do total arrecadado para o ensino primário, destinar-se-á somente para a despesa com a manutenção das escolas rurais, urbanas diurnas e noturnas, isoladas ou reunidas, os recursos restantes seriam distribuídos na proporção de 25% para a segurança e saúde pública.

14 BRASIL. Coleção das leis de 1931. Vol II RJ. Imprensa Nacional. p. 671



"art. 4º. A porcentagem prevista no número I, do artigo anterior, destinar-se-á somente às despesas com a manutenção das escolas rurais, urbanas diurnas e noturnas, isoladas ou reunidas.

art. 5º Fica o Secretário da Educação, desde já, autorizado a restaurar o ensino em quaisquer das escolas atualmente suspensas, dentro da dotação orçamentária e sempre que houver a competente proposta do prefeito do município em que forem situadas.

§ único: Os professores das escolas urbanas, seja noturnas ou diurnas, isoladas ou reunidas, e os das escolas rurais, que estão funcionando, continuarão a perceber os vencimentos consignados no orçamento do Estado, e os das escolas rurais que forem restauradas mediante propostas dos prefeitos dos respectivos municípios, terão vencimentos anuais nunca superiores a um conto e oitocentos mil réis. ( Decreto nº 10.641 de 28/12/32).

Pesquisas realizadas no órgão oficial do Estado, relativas aos atos do Secretário de Estado da Educação demonstram o grande número de nomeações de professores para as escolas rurais ocorridas em 1930 - término do governo Antônio Carlos e início do governo Olegário Maciel. O Secretário da Educação e Saúde Pública em 1930 nomeava professoras interinas para as escolas rurais, o que significava que após cumprirem o período de interinidade estas professoras adquiriam os mesmos direitos e vantagens das professoras efetivas. Em 1932, o número de nomeações para escolas rurais, de acordo com o levantamento preliminar realizado reduz significativamente. No entanto, verificamos um crescimento do número de atos contratando estagiárias para os grupos

escolares do estado.<sup>15</sup> Para o ano de 1933, com base no Decreto nº 10.64,1 o governo estadual passa a designar professoras para as escolas rurais, ou então, são nomeadas com menção aos termos do decreto. Em 1934, o Decreto estadual nº 11.297 explicitará a diretriz política que se procurou imprimir. O artigo primeiro dispunha que a contribuição de 10% das rendas anuais, a que os municípios estavam obrigados seria revertida para as escolas rurais, cujos serviços passam a ser custeados pelos mesmos municípios. Acrescentava ainda:

art. 2º - Dentro dos recursos do artigo anterior, cada município será obrigado a manter os atuais professores efetivos das escolas rurais, com os vencimentos que percebem do Estado, e a fazer face às despesas resultantes do preenchimento de outras cadeiras da mesma categoria, que estejam vagas, tenham o ensino restaurado ou sejam criadas .

§ 1º - O preenchimento das cadeiras, daqui por diante, far-se-á por contrato, seja ou não normalista o candidato.

§ 2º - Os vencimentos dos professores variarão de acordo com as propostas dos prefeitos, que atenderão as condições do meio, não podendo os mesmos vencimentos exceder dos que são pagos pelo Estado.

§ 4º - Os professores serão contratados ou dispensados pelo Secretário de Educação e Saúde Pública, aplicando-se-lhes e às escolas

<sup>15</sup> O levantamento dos atos publicados no órgão oficial do Estado é parcial devido a indisponibilidade dos exemplares constantes no Arquivo Público Estadual, encaminhados para restauração.

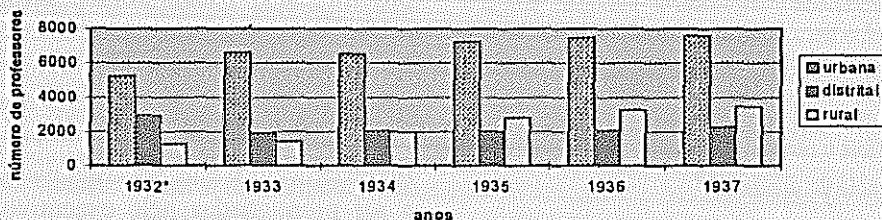
pelos mesmos regidas, todas as disposições estabelecidas no regulamento do ensino primário ..." (Decreto n.º 11.297/34)

A partir de então, o órgão oficial do Estado de Minas passa a publicar inúmeros atos do Secretário de Estado da Educação e Saúde Pública contratando professores para escolas rurais. PEIXOTO (1989) denomina este processo como de progressivo

descomprometimento do Estado para com a oferta e manutenção dos serviços escolares (p. 49/51). O estudo quantitativo da expansão do corpo docente no período comprova taxas de crescimento mais significativas da rede municipal de ensino e das escolas situadas na zona rural. No entanto, consideramos necessário refletir ainda sobre o significado deste processo.

### gráfico 3

Corpo docente por tipo de escola



O processo de expansão do sistema estadual de ensino primário, ocorrido nas décadas de 30 e 40, apoiou-se no crescimento do corpo docente das escolas rurais. As características deste movimento o enquadram num contexto de expansão das políticas sociais que estabelecem formas segmentadas e fortemente reguladas de incorporação da participação política<sup>16</sup> MELO, 1995, ao analisar o aparente paradoxo entre o ideário municipalista e a prática centralista nos anos 30, explicita a forma como o município se entrelaça com o poder central.

"O município emerge, nessa perspectiva, como uma esfera comunitária - portanto pré-política - que acomoda apenas a coletividade das famílias e seus valores ainda não distorcidos pelos instâncias da representação.

(...) Essa visão contrasta fortemente com a visão municipalista liberal. (...) onde o município é um "sindicato privado", "não tem política, não está na esfera política. Sua administração pertence a categoria dos negócios comerciais."

Com maior ou menor ênfase, estas concepções legitimam ações que permitem, por um lado, atrelar à aprovação pelo executivo estadual das inúmeras nomeações de professoras primárias feitas por chefes políticos locais e tecem a forma política de integração de mulheres/professoras demarcada pela constituição de relações precárias de trabalho, que asseguram a permanência de consentimentos e apoios. Por outro lado, as concepções de cunho liberal fundamentam as restrições aos municípios como instâncias de elaboração de políticas sociais alternativas. Resta a estes a administração "objetiva" da relação custo/benefício face aos recursos existentes.

16 Ver a respeito: SANTOS, 1989

Ao analisar a relação do estado com os municípios segundo a expressava Lourenço Filho, GANDINI, 1995 expõe as bases propostas no período autoritário para a cooperação dos municípios com o Estado:

"a cooperação se desdobraria em tarefas a serem executadas pelos municípios: levantamento de dados estatísticos, construção de escolas, formação de professores. Não falou em participação destes na definição da política educacional.(...) E democratizar a educação 'assim compreendida', significaria planejar: coleta de dados para conhecimento da 'realidade' e alocação de escassos recursos, continuidade administrativa 'para melhor e mais consistente organização', instalações materiais e pessoal preparado, para garantir a eficiência do ensino."<sup>17</sup>

Este estudo considera, portanto, que a criação e regulamentação posterior do fundo escolar, como mecanismo de financiar a expansão da educação, constituiu um eixo fundamental para a viabilização da concepção autoritária da política educacional.<sup>18</sup> Uma administração fortemente centralizada no poder executivo estadual, sobre uma base de organização de um corpo docente, que o tornava submisso às concepções dominantes no período. Este movimento de integração das partes (professoras) no todo (política educacional

estatal) tinha por elo a instância do município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já foi mencionado, este trabalho constitui uma análise preliminar de investigação em desenvolvimento. No entanto, algumas conclusões preliminares constituem hipóteses orientadoras de etapas posteriores. O Estado de MG vem, desde o início desta década, implementando de forma pioneira política de administração do ensino (básico - 1º e 2º graus) nos moldes propostos pelas agências internacionais de financiamento e que, na atualidade, passam a ser propugnadas pelo executivo federal. Esta orientação advoga a adoção de mecanismo descentralizados de administração, autonomia gerencial para as unidades escolares e, simultaneamente, a obtenção de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos. No entanto, a formulação dos procedimentos político-administrativos que implementam estas propostas traz indicações da permanência de concepções gestadas nos períodos autoritários.

Este estudo introdutório sobre as repercussões desta política de administração aponta para modificações no equilíbrio de poder entre estados subnacionais e municípios no que se refere ao ensino de primeiro grau. Neste aspecto, as lutas em prol da descentralização, como sinônimo de devolução da cidadania usurpada, são ressignificadas em nome de busca de eficácia e produtividade. Em decorrência, as reivindicações por melhores

<sup>17</sup> GANDINI, 1995. p. 164/165.

<sup>18</sup> Em 1942, o governo federal instituiu recursos para o Fundo Nacional do Ensino Primário. A lei orgânica do ensino primário, de 1946, vincula a concessão de recursos ao atendimento dos princípios constantes na legislação federal.



condições de trabalho e salário, também presentes na década de 80, são subordinadas às exigências de produtividade crescente e obstaculizadas pela permanência de situações temporárias de trabalho e reintrodução da possibilidade de desemprego.

A PEC 233 foi aprovada, em primeira votação, pela Câmara dos Deputados em maio de 1996 ano e deverá ser novamente submetida ao plenário em segundo turno, seguindo para o Senado Federal, onde deverá ser votada, também em dois turnos e com aprovação de 60% dos membros. O Congresso Nacional, como a instância do poder legislativo, fixa diretivas face a uma gama de possibilidades decorrentes de

interesses sociais diversos. Em decorrência, ao estabelecer normas, o Congresso produz vínculos entre este poder e os cidadãos. No caso da PEC 233, a formulação final a ser fixada pelo Congresso Nacional, poderá repercutir em jovens estudantes, em professores, nas administrações municipais e na configuração das redes de ensino (estadual, municipal e particular) presentes nos Estados brasileiros. A repercussão, a que referimos, acha-se condicionada à fórmula final a ser fixada pelo Congresso, e sua importância decorre da produção de alterações significativas em uma tendência política que inverte esperanças expressas com a democratização do país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- DUARTE, M R T & OLIVEIRA, D A. Política e administração da educação: um estudo das medidas implementadas no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Faculdade Educação-UFMG, 1996 (mimeo).
- GANDINI, R P C. Intelectuais, Estado e Educação: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 1944-1952. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995.
- MELO M A. A Modernização do Estado no Brasil. In: RBCS, n. 23, ano 8, out.1993. p. 85-100.
- OLIVEIRA, D A. A qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, L. (organização.) Educação e Trabalho no Capitalismo Contemporâneo; leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, 1996. p.57-89.
- PEIXOTO, A M C. Educação e Estado Novo em Minas Gerais. São Paulo: PUC, 1989 (tese de doutoramento, mimeo).
- SANTOS, W. G. A gênese da ordem. In: \_\_\_\_\_. As razões da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- VIANNA, L W. O Coroamento da Era Vargas e o fim da história do Brasil. In: DADOS. Revista de Ciências Sociais. RJ. IUPERJ (38)1:163:172.

Tabela 1

Município	% gasto com educação - 1993	Município	% gasto com educação - 1993
Amparo do Serra	25,85	Monjolos	23.17
Antônio Prado de Minas	25.70	Morro do Pilar	16.17
Arantina	24.60	Munhoz	23.82
Arceburgo	25.16	Nova Serrana	25.62
Astolfo Dutra	19.90	Ouro Preto	25.54
Baependi	20.54	Paineiras	24.08
Barra Longa	21.87	Pavão	25.24
Barroso	22.73	Pedra Azul	25.77
Bela Vista de Minas	23.77	Pequi	24.97
Belmiro Braga	25.56	Piau	15.45
Beló Oriente	23.95	Pirapetinga	24.95
Borda da Mata	22.87	Poço Fundo	23.60
Botelhos	25.16	Pouso Alegre	24.11
Bueno Brandão	25.43	Pratápolis	25.45
Cana Verde	19.43	Rio Casca	25.96
Caratinga	24.72	Rio Espera	17.58
Carrancas	23.31	Rio Manso	22.89
Centralina	25.13	Santa Fê de Minas	25.92
Cordisburgo	18.87	Santa Rita de Minas	24.63
Córrego Novo	25.75	Santa Rita do Sapucaí	19.57
Cristina	25.21	Santana de Cataguazes	24.62
Eloi Mendes	25.55	Santana de Pirapama	24.43
Entre-Folhas	13.85	Santana do Paraíso	24.20
Guaraciaba	25.73	Santana do Riacho	16.54
Ijaci	23.25	Santo Hipólito	25.19
Ipanema	23.58	São Francisco do Glória	25.96
Itabira	24.81	São Gonçalo do Pará	24.68
Itaberava	23.64	São Gonçalo do Sapucaí	24.31
Jeceaba	17.43	São João do Manteninha	21.81
Jutuaba	25.83	São Sebastião do Rio Preto	25.70
Juramento	23.52	São Tomé das Letras	25.96
Laranjal	25.47	Senhora do Porto	22.30
Lavras	25.06	Senhora dos Remédios	25.70
Leandro Ferreira	24.64	Seritinga	23.18
Liberdade	25.62	Tiradentes	24.58
Manga	25.02	Tiros	25.59
Mantena	22.65	Três Corações	25.41
Mariana	20.61	Ubá	18.98
Maripá de Minas	25.72	Varzelândia	25.08
Marmelópolis	24.67	Vespasiano	14.49
Mathias Lobato	25.55		

Tabela 2

Municípios com atendimento superior a sua capacidade financeira. 1995				
município	receita	gasto com educação	capacidade de atendimento	alunos atendidos
Abre Campo	1611966.40	402991.60	1343	1503
Água Boa	1655583.85	413895.96	1380	2091
Araçuaí	2356240.26	589060.06	1964	2283
Brasília de Minas	2935574.58	733893.65	2446	3292
Buritã	2379994.36	594998.59	1983	2347
Buritizeiro	2370637.28	592659.32	1976	2310
Cachoeira do Pajeú	867223.16	216805.79	723	1064
Capelinha	2559485.62	639871.41	2133	2702
Caputira	840018.61	210004.65	700	826
Caraf	1609356.58	402339.15	1341	3590
Chapada do Norte	1292148.84	323037.21	1077	1465
Comercinho	1058628.21	264657.05	882	966
Coração de Jesus	2401725.32	600413.33	2001	2228
Coroaci	1090434.76	272608.69	909	1337
Francisco Badaró	1565777.61	391444.40	1305	2049
Fret Gaspar	818052.13	204513.03	682	1087
Guaraciaba	1101818.85	275454.71	918	1026
Grão Mogol	2087855.43	521963.86	1740	2381
Ibirité	6918034.99	1729508.75	5765	6031
Itacambira	831526.06	207880.77	693	741
Itambacuri	2085890.88	521472.72	1738	2545
Itinga	1873438.00	468359.50	1561	2331
Janaúba	4196955.99	1049239.00	3497	5453
Jequitaiá	1216607.65	304151.91	1014	1179
Jordânia	825509.66	206377.42	688	756
Ladainha	1307577.72	326894.43	1090	1670
Lajinha	1765944.21	441486.05	1472	1478
Materlândia	784941.85	196235.46	654	728
Matias Cardoso	1664339.91	416084.98	1387	1468
Minas Novas	2266947.63	566736.91	1889	2609
Mirabela	1638252.86	409563.22	1365	1609
Ouro Verde de Minas	1056635.32	264158.83	881	900
Padre Paraíso	1929582.82	482395.71	1608	1686
Porteirinha	3550093.91	887526.48	2958	5006
Riacho dos Machados	1230855.62	307713.91	1026	1503
Rio Pardo de Minas	3204155.93	801038.98	2670	2821
Rio Vermelho	1347541.06	336885.27	1123	1379
Rubelita	1071764.04	267941.01	893	1086
Salinas	3603702.87	900925.72	3003	6195
Santo Antônio do Jacinto	1318388.10	329847.03	1099	1271
São João da Ponte	2208062.65	552015.66	1840	3293
São João do Paraíso	2151467.85	537866.96	1793	3922
Teófilo Otoni	10566033.34	2641508.33	8805	9453
Turmalina	1690157.56	422539.39	1408	1473
Varzelândia	1969799.00	492449.75	1641	1907
Virgem da Lapa	1349079.50	337269.88	1124	1544
Virginópolis	1215312.16	303828.04	1013	1372
Total para os municípios			81201	107946
Total geral para o Estado			2457963	1036067



Tabela 3

Relação dos municípios com capacidade de atendimento não preenchida. 1995

TOMBOS	CEDRO DO ABAETÉ	INGAI	SAO JOSÉ DA SAFIRA	LAGAMAR
GRUPIARA	ITABIRA	IPUIÚNA	PEDRO TEIXEIRA	NACIP RAYDAN
SANTA JULIANA	CLARAVAL	ARANTINA	SAO PEDRO DOS FERROS	PATROCÍNIO
PEDRA DOURADA	ARACITABA	RIO DO PRADO	DIONÍSIO	PIRAJUBA
PAIVA	TAPIRAI	SAO JOSE DO MANTIMENTO	PASSOS	BRUMADINHO
SERRA DA SAUDADE	SAO SEBASTIÃO DO RIO PRETO	NOVA LIMA	TIRADENTES	ARAGUARI
WENCESLAU BRAZ	SANTO ANTÔNIO DO	ENTRE-FOLHAS	TIMÓTEO	PATOS DE MINAS
IRAI DE MINAS	PIRAUBA	ITURAMA	PASSABEM	NAZARENO
DESCOBERTO	JAGUARACU	ITAJUBÁ	UBÁ	

... .. F... .. H... .. M... .. P... ..