

O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS: A IMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA NO INÍCIO DO PERÍODO REPUBLICANO

Wenceslau Gonçalves Neto

Resumo

O texto é resultado de pesquisa realizada com financiamento do CNPq, envolvendo o processo de organização e implementação da instrução pública no estado de Minas Gerais, tomando como referência o município de Uberabinha (Uberlândia a partir de 1929), analisando a ação da Câmara Municipal em seu esforço pelo progresso e pela dinamização da educação nos primeiros anos da República. Os municípios, detentores de pouco poder no período imperial, com a Constituição republicana, e especialmente a Constituição mineira, passam a gozar de maior autonomia, o que lhes ampliará a participação política, mas também a responsabilidade na condução dos negócios locais. O objetivo é compreender como o poder local participa desse esforço pela instrução pública, a aproximação/distanciamento com a proposta oficial do estado, as dimensões político-ideológicas, o grau de complexidade das iniciativas, as perspectivas que se abrem, o funcionamento e a eficácia do sistema, etc. Ou seja, estender aos municípios a análise da formação dos sistemas públicos de ensino no início do período republicano.

Palavras-chave: Instrução pública; Primeira República; Ação municipal.

MUNICIPALITY AND EDUCATION IN MINAS GERAIS: THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC INSTRUCTION IN THE BEGINNING OF THE REPUBLICAN PERIOD

Abstract

This text is the result of a research carried out with the financial aid of CNPq, involving the organization and implementation of the public instruction in the State of Minas Gerais, taking as reference the municipality of Uberabinha (Uberlândia from 1929 onwards), analyzing the action of City Council in its endeavor for progress and for the stimulation of education in the first years of Republic. The municipalities which held some power in the imperial period, with the republican constitution and especially with the constitution of the

State of Minas Gerais, could experience some kind of autonomy. This enlarged their political participation, as well as their responsibility in the fulfillment of public duties. The objective is to understand how the local power took part in this effort for the public instruction, the approximation/distancing from the official proposal of the State, political-ideological dimensions, the level of complexity of the initiatives, the perspectives which were open, the functioning of the system and so on. In other words, to carry over to the municipalities the analysis of the formation the public system of instruction in the beginning of the republican period.

Keywords: public instruction, the first Republic, municipalaction.

L MUNICÍPIO Y LA EDUCACIÓN EN MINAS GERAIS: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL INÍCIO DEL PERÍODO REPUBLICANO

Resumen

El texto es resultado de pesquisa realizada con financiamiento del CNPq, envolviendo el proceso de organización e implementación de la instrucción pública en el estado de Minas Gerais, tomando como referencia el municipio de Uberabinha (Uberlandia a partir de 1929), analizando la acción de la Cámara Municipal en su esfuerzo por el progreso y por la dinamización de la educación en los primeros años de la República. Los municipios, detentores de poco poder en el período imperial, con la Constitución republicana, y especialmente la Constitución minera, pasan a gozar de mayor autonomía, lo que les ampliará la participación política, pero también la responsabilidad en la conducción de los negocios locales. El objetivo es comprender como el poder local participa de ese esfuerzo por la instrucción pública, la aproximación/distanciamiento con la propuesta oficial del estado, las dimensiones político-ideológicas, el grado de complejidad de las iniciativas, las perspectivas que se abren, el funcionamiento y la eficacia del sistema, etc. O sea, estender a los municipios el análisis de la formación de los sistemas públicos de enseñanza en el inicio del período republicano.

Palabras-clave: Instrucción pública; Primera República; Acción municipal.

LA COMMUNE ET L'ÉDUCATION DANS LA PROVINCE
DE MINAS GERAIS: LA MISE EN OEUVRE DE
L'INSTRUCTION PUBLIQUE AU DÉBUT DE LA
PÉRIODE RÉPUBLICAINE

Résumé

Ce texte est le résultat d'une recherche, réalisée avec le financement du CNPq, qui concerne le processus d'organisation et de mise en oeuvre de l'instruction publique dans la province de Minas Gerais, à la ville d'Uberabinha (Uberlândia, à partir de 1929) et qui analyse l'action du Conseil Municipal en vue du progrès et de la dynamisation de l'éducation aux premières années de la République. Les communes, qui avaient peu de pouvoir dans la période impériale, ont acquis une plus grande autonomie avec la Constitution républicaine et surtout avec la Constitution de Minas Gerais, ce qui a agrandi leur participation politique mais aussi leur responsabilité dans la conduite des affaires locales. L'objectif de ce travail est de comprendre comment le pouvoir local participe à cet effort pour l'instruction publique, le rapprochement/éloignement de la proposition officielle de l'état, les dimensions politiques et idéologiques, le degré de complexité des initiatives, les perspectives qui s'ouvrent, le fonctionnement et l'efficacité du système, etc., c'est-à-dire il s'agit de porter jusqu'aux communes l'analyse de la formation des systèmes publics d'enseignement au début de la période républicaine.

Mots-Clés: Instruction publique, Première République, Action

Grande parte dos estudos que se debruçam sobre a história da educação brasileira na Primeira República dão ênfase ao caráter estadual das iniciativas voltadas para a organização da instrução pública. Essa observação, aliás correta, baseia-se na omissão do Estado brasileiro com relação à educação, o que fica claro nas poucas referências que a ela são feitas na Constituição de 1891. Aos estados, dentro do espírito federativo que imperava no início da República, é repassada a incumbência de organizar a instrução popular nos limites de suas fronteiras. Essa responsabilidade foi assumida das mais diferentes formas, sendo os resultados também os mais variados e, na maioria dos casos, pouco significativos para a alteração da situação de analfabetismo e ignorância vigariantes à época.

Por conta dessa autonomia concedida aos estados, normalmente fala-se na história da educação brasileira das primeiras décadas republicanas sobre o processo de formação de sistemas estaduais de ensino, já que nunca ocorrera uma iniciativa unificadora, que gestasse uma proposta nacional, centralizada, de organização e oferta da instrução pública. Nesse universo de iniciativas, destaca-se a empreendida pelo estado de São Paulo na década de 1890, que acabou por definir o modelo geral de instrução primária que seria ofertado nos demais estados, que vão assumindo a abertura de grupos escolares com menor ou maior distância com relação à reforma pioneira paulista.

Em Minas Gerais apenas em 1906 haverá a formulação de um proposta que unifica a instrução pública, o que será feito pela assunção, por parte do estado, do processo de agrupamentos escolares ou pela criação, daí para a frente, de grupos escolares propriamente ditos. Até este ano a educação mineira foi regida por leis e regulamentos que, iniciados em 1892 e 1893, sofreram diversas alterações ao longo do tempo. Durante esse período, que vai da proclamação da República, ou mais precisamente da Constituição mineira de 1891 e da lei de instrução pública de 1892, até 1906, o estado de Minas Gerais estará na busca de um

“modelo” que lhe permita dar conta, da melhor forma possível, do encargo da educação popular.

E, à falta desse “modelo” unificador nesses anos que antecedem a reforma de 1906, temos defendido nos últimos anos que essa situação permitia aos municípios uma certa autonomia organizacional em termos de instrução, remetendo ao espaço das câmaras parte da responsabilidade herdada da omissão do governo federal. Esta autonomia foi analisada, tomando-se o município de Uberabinha como referência, como possibilidade de se pensar e organizar, independente ou complementarmente da ação estadual, um “sistema” municipal de ensino, marcado por lei de instrução, regulamentos, implementação de concursos de professores, criação de escolas, destinação de verbas para gastos com custeio, etc. A essa ação educativa do poder local temos denominado de município pedagógico¹, chamando a atenção para o caráter de centralidade que as elites locais dão à questão da educação e aos dividendos políticos, e também econômicos, que podem advir de iniciativas voltadas para a aproximação entre o povo e as letras.

No entanto, algumas dúvidas têm sido colocadas por diversos debatedores acadêmicos, sobre a existência de uma real autonomia municipal na Primeira República, dado o domínio explícito que os presidentes dos estados exerciam política e economicamente em seus territórios e também à limitação orçamentária, às vezes penúria, vivida pelos municípios. Nesse sentido, propomo-nos aqui fazer uma incursão pelos caminhos da legislação e da análise bibliográfica, para tentar compreender melhor essa questão da evidência ou não da autonomia municipal no período que estudamos e, conseqüentemente, a possibilidade de viabilização de iniciativas locais voltadas para a instrução,

¹ Cf., por exemplo, GONÇALVES NETO, Wenceslau. “Repensando a história da educação brasileira na Primeira República: o município pedagógico como categoria de análise”. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Navegando na História da Educação Brasileira*. Campinas: Faculdade de Educação-UNICAMP, 2006 (CD-ROM).

suplementarmente à ação insuficiente ou pouco significativa do estado.

Avançando um pouco mais, observamos que na discussão sobre o município no Brasil este quase sempre aparece marcado pelo controle externo. Victor Nunes Leal, por exemplo, alerta que ao “estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinçamento das instituições municipais”². A menção, no entanto, a “breves reações de caráter municipalista”, nos permite supor efetivamente que em determinados momentos e espaços o municipalismo se fez presente, acompanhado ou fruto de práticas autonomistas. Uma discussão, portanto, sobre a trajetória do município no Brasil, com especial destaque aos primeiros anos da República, pode ser interessante e contribuirá para o alargamento da compreensão sobre o que seria o município pedagógico em nossa proposição.

Como nossa investigação concentra-se na realidade mineira, será sobre esse estado que mais concentraremos a análise, não descurando, contudo, de remeter às necessárias correlações com um universo maior, quando essas se tornarem importantes.

O município no período imperial

Ainda que nosso enfoque se inicie no século XIX, para uma melhor compreensão do fenômeno será interessante que dediquemos algumas poucas linhas para os séculos de dominação portuguesa no Brasil, já que o período áureo de autonomia dos municípios do Brasil concentra-se nos tempos coloniais. Esta modalidade administrativa, embora trazida pelos portugueses, tem

² *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975, p. 50.

suas origens nos tempos romanos³. Essa forma de administração local era vigente em Portugal e a Coroa decide aproveitá-la no Brasil. Dadas as insuficientes condições de fiscalização das ações nas vilas que se iam formando – a estrutura e capacidade administrativas da Coroa eram precárias – e também pelo interesse nos resultados e não na forma como os negócios transcorriam – os objetivos da Coroa e dos proprietários rurais coincidiam –, o poder real abria mão de um domínio mais efetivo sobre as câmaras coloniais. Nesse contexto, apesar das leis determinarem o controle real sobre a colônia, a impossibilidade de impô-lo permitia que as câmaras não apenas interpretassem a seu modo as leis como, por vezes, contra elas se colocassem. Neste sentido, Caio Prado Júnior anota: “Se dentro do sistema político vigente na colônia só descobrimos a soberania, o **poder político** da Coroa, vamos encontrá-lo, **de fato**, investido nos proprietários rurais, que o exercem através das administrações municipais”⁴.

Esta realidade começa a se alterar a partir de meados do século XVII, após o fim da unificação ibérica e das guerras holandesas e a percepção pelo poder real da necessidade de se estabelecer um controle mais efetivo sobre a colônia, principalmente pelo crescimento da importância econômica da mesma por conta da descoberta das minas de ouro e diamantes e, conseqüentemente, pela maior complexidade que vai tomando a sociedade colonial. Novamente na observação de Caio Prado Júnior, somos alertados para o declínio da autoridade local:

As figuras dos governadores e demais funcionários reais começam a emergir do segundo plano a que até então

³ Giovanni da Silva Corralo, *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 47-52. Para uma análise pormenorizada do município nos primeiros séculos da colonização, cf. Edmundo Zenha, *O município no Brasil (1532-1700)*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.

⁴ *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1957, p. 29 (grifos no original).

tinham sido relegadas. Em sentido inverso e correspondendo a esta consolidação crescente da autoridade real, cerceiam-se as atribuições das Câmaras Municipais, até então soberanas. O poder delas vai dando lugar ao da metrópole⁵.

O poder real se tornará, inclusive, fisicamente presente com a chegada da família real em 1808, o que permitirá à Coroa o cuidado mais próximo e o controle dos seus interesses na colônia. No entanto, com o Regente nesta terra “várias medidas aumentaram as liberdades municipais, e as Câmaras recuperaram parte do antigo prestígio”⁶, já que a vizinhança da coroa facilitava o contato, aumentando o cacife de negociação das Câmaras.

Apesar da observação de João Camillo de Oliveira Tôrres, de que “o Império foi pouco municipalista”⁷, no seu início, após a independência, esta discriminação não se colocava claramente. Uma certa autonomia será assegurada na Constituição de 1824, que diz no seu artigo 167: “Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas”. No entanto, o artigo 169 ressalva que todas as atribuições das câmaras “serão decretadas por uma lei regulamentar”.

Essa regulamentação será concretizada por meio da primeira lei orgânica dos municípios, de 1º de outubro de 1828. Nesta normatização a submissão das câmaras a outros poderes será explicitada, colocando-as num plano secundário em termos de poder político e econômico. Em termos de autonomia, as câmaras como “poder menor” ficam sujeitas ao princípio da “tutela”, sendo subordinadas ao poder imperial e às províncias. O artigo 24 dessa

⁵ Idem, p. 39.

⁶ Og Dória, *Município: o poder local*. São Paulo: Página Aberta, 1992, p. 28.

⁷ *A democracia coroada: Teoria política do Império do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1964, p. 364.

lei estabelecia que “as Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”.

Apesar dessas limitações de poder e outras tantas de caráter econômico, as Câmaras ainda contavam com uma série importante de atribuições, entre as quais as questões da instrução, conforme se depreende de seu artigo 70:

Terão [as Câmaras] inspeção sobre as escolas de primeiras letras, educação e destino dos órfãos pobres, em cujo número entrarão os expostos, e quando estes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o artigo 69, se achem por lei, ou de fato, encarregados em alguma cidade ou vila, a outras autoridades individuais ou coletivas, as câmara auxiliarão sempre quanto estiver da sua parte para a prosperidade e aumento dos sobreditos estabelecimentos.

Golpe maior sofrerá a autoridade municipal com a edição do Ato Adicional de 1834. Além de transferir a “tutela” para as Assembléias Legislativas Provinciais, reforçando o poder provincial, algumas atribuições municipais acabam por ser subtraídas, entre elas o governo da educação, já que o parágrafo segundo do artigo 10 remetia às ditas assembléias legislar “Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimento de instrução que para o futuro forem criados por lei geral”.

Dessa forma, podemos perceber que até à proclamação da República a autonomia municipal no Brasil ostenta uma trajetória declinante, passando de autoridade quase sem contestação no início do período colonial para uma submissão acentuada no período imperial. Nestas circunstâncias, as câmaras pouco podiam fazer em termos de discussão ou implementação de algum projeto educacional (ou de outra natureza), ficando essas atribuições mais restritas ao governo provincial que, por sua vez,

também pouco fez para o seu desenvolvimento. Primitivo Moacyr, utilizando-se do relatório do Presidente da Província de Sergipe, Oliveira Bello, em 1881, sintetiza a situação geral da instrução pública durante o período imperial:

o defeito de organização do ensino primario do país começa na base: o professor, o magisterio, em regra, não está na altura da sua missão; (...) O plano dos estabelecimentos que possuímos desse genero é deficiente a ponto de ser frustaneo; (...) A escola comum em nosso país, é já uma aberração do século⁸.

O município no período republicano

Essa situação de “aberração” que a República recebe do Império, e suas correlações de analfabetismo, ignorância e atraso econômico, acaba por motivar uma crença generalizada na capacidade de superação, por meio da instrução, não apenas do analfabetismo, mas também das condições do atraso e, além disso, na possibilidade de formação de um novo homem brasileiro, o cidadão republicano.

Segundo Jorge Nagle, a “República recebe uma herança caracterizada pelo fervor ideológico, pela sistemática tentativa de evangelização: democracia, federação e educação constituíam categorias inseparáveis apontando a redenção do país”⁹. E isto nos remete mais uma vez aos domínios da autonomia municipal, já que a questão do federalismo supõe a descentralização do poder, que poderia não se limitar apenas até o nível estadual. Abria-se,

⁸ *A instrução e as provincias* (subsídios para a Historia da Educação no Brasil): 1835-1889. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 59-60 (2º volume).

⁹ “A educação na Primeira República”. In: FAUSTO, Boris (dir.). *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil republicano – sociedade e instituições* (1889-1930), Tomo III, 2º volume. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977, p. 261.

assim, novo espaço para a recolocação da questão do poder local e das atribuições e direitos a ele asseguráveis.

No entanto, apesar desse entusiasmo, a Constituição de 1891 pouco espaço concede aos negócios do município, tratados em um único artigo, de número 68: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Apesar de se fazer referência explícita à autonomia municipal, o que se percebe é o encaminhamento da decisão sobre a efetivação ou não dessa prerrogativa ao âmbito dos estados, que poderão livremente sobre ela decidir nas discussões das constituições estaduais. Além disso, ao não se esclarecer o que seria o “peculiar interesse”, deixa este ponto perigosamente em aberto, podendo comportar diversas justificativas cerceadoras. A simples menção desta expressão denota a aceitação por parte Congresso Constituinte do direito dos estados de estabelecerem restrições à autonomia municipal, pois se isto não fosse verdade seria dispensável a sua inclusão.

Mesmo com essa quase omissão constitucional, que colocava os destinos da autonomia municipal nas mãos dos estados, os primeiros desdobramentos não foram totalmente desfavoráveis ao poder local. Carlos Porto Carrero faz a seguinte observação:

Nota-se, compulsando a maior parte das Constituições estaduais, que todas elas foram, de começo, pródigas de disposições liberais, reconhecendo e outorgando aos municípios ampla autonomia. Pouco depois entrou a retrair-se o espírito liberal dos legisladores de alguns Estados. As reformas surgiram cerceando os direitos dos municípios, ora determinando taxativamente as condições segundo as quais podiam gerir os seus negócios, ora tirando-lhes a faculdade de eleger o chefe do seu poder executivo¹⁰.

¹⁰ Citado por Victor Nunes Leal, op. cit., p. 81.

Percebe-se uma disputa nacional em torno da questão federativa, que envolve não apenas o poder de decisão nos níveis estaduais, mas também a sua extensão às unidades menores, no caso municipais. No entanto, os partidários do municipalismo não conseguem manter a bandeira desfraldada, sendo novamente recolhida, abrindo caminho para o retorno do velho centralismo estadual conhecido desde o período imperial, quando estes ainda eram chamados de províncias.

Apesar do municipalismo ter sido encampado como um dos princípios republicanos, a sua real implementação acaba por não ocorrer na República, caminhando-se para um processo de centralização que resulta num poder quase absoluto em suas fronteiras, que será a base da “política dos governadores”. Segundo Og Dória, a “centralização ocorrida sob a República Velha refletiu a necessidade e os limites da subordinação das elites locais, ‘os coronéis’, à dinâmica mais geral da sociedade brasileira”¹¹. Giovanni da Silva Corralo é mais incisivo: “Inequivocamente, houve uma traição aos princípios republicanos, que buscavam a dignidade das municipalidades...”¹². Também cáustico, mas por motivos diferentes, já que se trata de um monarquista preocupado em fazer a crítica do regime republicano uma década após a sua implantação, portanto um contemporâneo das discussões da época, é Frederico Martins:

Se o regime imposto ao Brasil em 15 de novembro de 1889, há dez anos, fosse a democracia pura do rótulo que lhe deram, se não fosse o que tem sido, a exploração da fortuna por empresas de audazes, a instituição municipal no Brasil teria o mais importante papel na representação dos direitos e dos interesses da coletividade nacional de que seriam os municípios valiosas parcelas¹³.

¹¹ Op. cit., p. 35.

¹² Op. cit., p. 77.

¹³ “Municipalidade”. In: OLIVEIRA, Cândido de et alii. *Década Republicana*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 310 (volume II).

Por essas observações podemos adiantar alguns elementos para a reflexão que nos interessa, sobre a significância de nossa hipótese que advoga um poder local com capacidade de tomar iniciativas políticas, discutir e editar leis, em complemento ou para além das atribuições concedidas pelos estados. Concentramo-nos, mais especificamente, na possibilidade de ser externado um conjunto de representações que se materialize em propostas que conduzam à formulação de um “sistema” municipal de ensino, devido principalmente à omissão ou insuficiência dos esforços estaduais.

Pela análise da legislação e pelos comentários dos autores até este momento utilizados, percebemos que a autonomia municipal no Brasil do século XIX seria mínima, não permitindo supor uma capacidade local para gerar um projeto de grande envergadura e com ramificações nos mais diversos setores, como seria uma proposta sistêmica de instrução popular. A emergência da República se, inicialmente, anunciara uma época de libertação municipal, acabara por se ajustar ao modelo advindo do período anterior, sujeitando as câmara à mão firme dos presidentes dos estados.

No entanto, alguns elementos permitem vislumbrar uma realidade diferente. Antes de mais nada, a simples presença desse tema nas discussões das Assembleias Constituintes de 1823 (dissolvida pelo Imperador, que outorga a Constituição de 1824) e de 1891 demonstra a força e a permanência dessa reivindicação, bem como a existência de paladinos fortes para a causa, capazes de não deixá-la cair totalmente no ostracismo apesar das seguidas derrotas.

Para além dessa observação, talvez o aspecto mais importante para a nossa pesquisa refira-se ao reconhecimento feito por vários pesquisadores de que a autonomia municipal foi garantida nas constituições de vários estados brasileiros no início da República. Isto significa que em alguns estados essa discussão estava mais avançada e suficientemente esclarecida para exprimir nas tintas constitucionais as garantias da autonomia municipal.

Finalmente, cabe ressaltar que o momento indicado para a emergência e sustentação desse princípio de autonomia nas constituições estaduais é aquele que se sucede logo após a República, mais especificamente após a promulgação da Constituição Federal. Ora, é exatamente este o período de que nos ocupamos em nossa investigação sobre o município pedagógico. É nesse momento que julgamos poder demonstrar a emergência de um poder local com a capacidade de definir princípios, elaborar leis e tentar implementar um “sistema” municipal de ensino, respaldado na legislação que frutifica da ampla discussão dos colégios representativos e que permite ao município pedagógico o espaço para sua manifestação.

Contudo, antes de continuar, será interessante que nos debrucemos sobre a questão da autonomia municipal especificamente no estado de Minas Gerais, para ver se a proposição que tem sido por nós defendida neste estado pode ser considerada significativa.

O município em Minas Gerais

Em 7 de abril de 1891, menos de dois meses após a promulgação da Constituição republicana (24 de fevereiro), instalase o Congresso Constituinte mineiro, composto por 48 deputados e 24 senadores, escolhidos nas eleições de 25 de janeiro daquele mesmo ano. Entre os temas mais debatidos, destacam-se três: senado estadual, organização municipal e mudança da capital. Destes, interessa-nos mais diretamente o segundo, procurando captar o sentido das discussões e o resultado representado pela Constituição mineira, que foi promulgada em 15 de junho de 1891.

A Constituição estadual concede ampla autonomia às Câmaras Municipais, descentralizando o poder ao ponto de prever mais uma entidade administrativa no interior dos municípios: o distrito. Sinalizando a importância do tema na Lei Maior do

estado, 7 artigos são destinados à questão do município, iniciando-se pelo 74, que reza: “O território do Estado, para sua administração, será dividido em municípios e distritos, sem prejuízo de outras divisões que as conveniências públicas aconselharem”. O artigo 75 remete para uma lei especial a regulamentação da organização municipal, mas estabelece em seus 16 incisos uma série de princípios que não permitem à essa futura lei cercear os fundamentos da autonomia municipal. Entre estes, destacamos para os nossos propósitos:

II. A administração municipal, inteiramente livre e independente, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse, será exercida em cada município por um conselho eleito pelo povo, com a denominação de Câmara Municipal. (...) IV. O orçamento municipal, que será anuo e votado em época prefixada, a policia local, a divisão distrital, a criação de empregos municipais, a instrução primária e profissional, a desapropriação por necessidade ou utilidade do município e a alienação de seus bens, nos casos e pela forma determinada em lei, são objeto de livre deliberação das câmaras municipais, sem dependência de aprovação de qualquer outro poder, guardadas as restrições feitas nesta Constituição. (...) VI. O governo do Estado não poderá intervir em negócios peculiares do município, senão no caso de perturbação da ordem publica.

Como pode ser observado, a Constituição de Minas Gerais foi bastante liberal em termos de delimitação dos direitos municipais, além de estabelecer parâmetros para a legislação posterior, impedindo o cerceamento do princípio que se encontrava explícito (e ao mesmo tempo genérico) na Constituição federal. Ainda que essa Constituição concedesse aos estados o direito de definir os contornos municipais na assembléia constituinte estadual.

Estes preceitos autonomistas e sua fixação na carta constitucional são fruto do debate ocorrido no interior do colégio constituinte que, por sua vez, representava a presença dos ideais

federativos entre as principais lideranças estaduais. Analisando o processo de formatação da Constituição mineira, Silveira Neto nos traz, por exemplo, a convicção de Silviano Brandão, senador e futuro presidente do estado, em torno desse tema:

Incontestavelmente, um dos maiores males do regime anterior foi a centralização administrativa, que do Estado pesava sobre a província, e desta sobre o município; sua ação perniciosa e atrofiadora se fazia sentir em toda a parte, anulando as municipalidades, matando a vida local, destruindo a iniciativa individual, aniquilando todo o estímulo¹⁴.

É claro que essa não era uma posição consensual entre os constituintes, embora acabe vitoriosa ao final dos debates. No entanto, deve se chamar a atenção para o caráter polêmico das discussões, que aglutinavam tanto princípios políticos, como interesses pessoais e regionais além, é claro, das divergência partidárias. Apesar dos esforços de conciliação na política mineira, entabulados por lideranças republicanas locais logo após a proclamação da República, as disputas serão uma constante, levando a mudanças seguidas no governo do estado no curto espaço de 2 anos¹⁵. E essas querelas continuam, pois no dizer de Maria Efigênia Lage de Resende, “Disputas de grupos regionais e/ou políticos marcam o processo político mineiro a partir, principalmente, das leis de organização. Entre 1892-1897, as alianças políticas e o recuo na legislação mostram o

¹⁴ “A Constituição mineira de 1891”. In: *Instituições republicanas mineiras*. Belo Horizonte: Editora Lemi; FDUFG, 1978, p. 17. Este autor ainda apresenta depoimentos municipalistas de outros constituintes como o deputado Olinto de Magalhães e o senador Carlos Ferreira Alves.

¹⁵ Cf., por exemplo, Francisco de Assis Barbosa, “Minas e a Constituinte de 1890”. In: *V Seminário de Estudos Mineiros: a República Velha em Minas*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1982, p. 91-113.

encaminhamento do processo político para a formação de um grupo de poder central pela aliança de influências regionais”¹⁶.

Dando seqüência aos fatos, a discussão e estruturação da autonomia municipal em Minas Gerais será completada com a Lei n.º. 2, de 28 de outubro de 1891, prevista na Constituição estadual, que estabelecia “a transferência do Estado para as municipalidades da competência de arrecadação e aplicação do imposto de transmissão da propriedade móvel inter-vivos, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1893”¹⁷. Além dessa importante demarcação em termos econômicos, essa lei avançará na delimitação da organização administrativa do estado, ao estabelecer logo em início o seguinte: “Art. 1º. – O distrito é a base da organização administrativa do Estado de Minas Gerais. (...) Art. 2º. – O município é a reunião de distritos, formando outra circunscrição administrativa, com direitos, interesses e obrigações distintas; pode, porém, constar de um só distrito”.

Desta forma, percebemos que os legisladores mineiros tomavam em alta conta não apenas o princípio da autonomia municipal, mas também, e talvez com maior ênfase, o da descentralização do poder. Não se limita a jurisdição administrativa apenas aos municípios, num processo de reconhecimento de sua importância histórica, mas a mesma é estendida aos distritos, que passam a ser a “base da organização administrativa”. Desta forma, o município passa a ter um formato em alguns aspectos semelhante ao dos estados, aparecendo como uma espécie de “federação” de distritos. O que leva o já citado Oliveira Neto a dizer que o “Estado de Minas Gerais foi, realmente, o que teve uma organização municipal mais

¹⁶ *Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais: o novo PRM (1889-1906)*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1982, p. 93.

¹⁷ *Idem*, p. 86.

descentralizada e autônoma”¹⁸ e João Camilo de Oliveira Tôrres a dizer que a lei ° 2 “era fabulosamente reformadora”¹⁹.

E essa definição da autonomia chega ao debate público por meio dos jornais, onde se esclarece a população sobre a dimensão do poder que se reservava ao município e aos vereadores nos primeiros anos da República. *Jornal de Juiz de Fora*, claramente favorável a essa nova realidade, informa sobre as mudanças, estabelece comparações com o período imperial e indica responsabilidades à edilidade:

A autonomia dos municipios traz aos respectivos conselhos administrativos um accumululo incomparavel de attribuições e deveres, latitude de acção e onus de responsabilidades moraes, em nada semelhantes aos das antigas vereanças, meras assembléas representativas e de poderes por demais limitados e sujeitos á interferencia de auctoridade superior, para que pudessem seus membros sentir todo o peso da investidura governamental, ao empossarem-se dos cargos para que eram designados pelo suffragio de seus concidadãos. A's resumidas funcções de confeccionadores da lei do imposto e policia de suas circumscripções e applicação, quase exclusiva, das rendas fiscaes (isso ainda com risivel dependencia, ás vezes, de sancção e discussão) aos serviços de viação viccinal e aformoseamento das praças e ruas nas cidades e villas de suas sédes, succedem as amplas immunidades de legisladores verdadeiros e autonomos, com a liberdade de acção e plenitude de vistas que fazem dos actuaes vereadores legitimos depositarios electivos da soberania do povo, com todos os seus onus e prerrogativas inalienaveis, no regimen democratico que nos rege²⁰.

¹⁸ Op. cit., p. 27.

¹⁹ *História de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Lemi, 1980, p. 1233, vol. 3.

²⁰ “A Actualidade”. *A Actualidade*, Juiz de Fora, anno 1, n. 2, 25 de setembro de 1892, p. 1.

A reação centralizadora, contudo, não tarda. Maria Efigênia Lage de Resende refere-se à “completa anarquia que se instala no Estado, a partir de 1892, com base nos dispositivos legais elaborados em 1891”²¹. Os conflitos se multiplicavam, desde as brigas entre os mandatários locais em torno do poder político até às relações com o estado, que se sentia “invadido” em parte dos seus direitos pela liberdade concedida aos municípios, passando pela difícil convivência que se estabeleceu entre os municípios e os distritos, com os últimos sofrendo cerceamento em seus direitos por parte dos primeiros. Todas essas pendengas desembocavam no Poder Legislativo estadual, que tinha de anular diversas decisões das câmaras municipais.

Segundo a mesma autora, os problemas se colocavam no nível das relações distrito-município e município-estado. No primeiro caso, dois seriam os pontos básicos para a celeuma: as funções eleitorais atribuídas às câmaras, que interferiam na eleição dos representantes distritais, e a discriminação das rendas, com a câmara não se conformando em destinar aos distritos a metade dos tributos arrecadados em seu território. Esses conflitos no nível micro tornam difícil ou inviabilizam a unificação do poder estadual, que buscava o apoio das elites locais e regionais. No dizer de Maria Efigênia, “verifica-se que a organização distrital perturba e esfacela as forças políticas locais. É nesse sentido que nos parece válido afirmar que a organização distrital representava um obstáculo à composição de interesses políticos, estruturada com base em apoio unânime dos municípios”²².

No âmbito das relações estado-município, a preocupação centrava-se nos conflitos internos à municipalidade e na insubordinação das câmaras, que acabavam por legislar e tributar sem que se lhes pudesse aplicar qualquer tipo de corretivo, já que, como vimos, a Constituição mineira em seu inciso VI do artigo

²¹ *Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais, op. cit., p. 115.*

²² *Idem, p. 121.*

75, limitava o poder de intervenção do estado aos casos de “perturbação da ordem pública”. Era essa grande soma de poderes, tão defendida pelos constituintes mineiros, agora considerada um dos motivos principais da desorganização política no estado²³.

Em 1894 toma forma a reação centralizadora, com o legislativo votando leis (n° 100 de 23 de julho e 110, de 24 de julho) que visam diminuir o poder das câmaras municipais, principalmente no que se refere à questão eleitoral. Em 1896 a lei 204, de 18 de setembro, aprofunda a centralização com mais controle sobre o processo eleitoral. E a Lei n° 224, de 16 de novembro de 1897, suprimiu os conselhos distritais das sedes municipais. A questão fundamental era a criação de limites ao poder dos chefes locais, dos “coronéis”, que estabeleciam seu bastião de defesa nas câmaras municipais, dificultando a unificação do poder nas mãos do estado. De acordo com Maria Efigênia, seríamos “levados a admitir que a situação anárquica das municipalidades, gerada pelas leis de organização do Estado, dificultou e retardou o controle do Centro e a conseqüente oligarquização do sistema”²⁴. Dificultou mas não impediu, contudo, esta é uma discussão que não podemos dar seqüência neste estudo.

Segundo Silveira Neto, também se debruçando sobre os problemas práticos advindos da autonomização municipal, após “alguns anos de experiência, os legisladores mineiros viram terem incorrido num idealismo incompatível com a realidade brasileira. O senador Mello Franco tivera razão, em 1891, em afirmar que o povo ainda estava imaturo para uma abertura tão grande do federalismo”²⁵. A pá de cal sobre os direitos municipais virá pela Lei n° 5, de 14 de agosto de 1903, que coloca o município numa posição subordinada, retirando-lhe parte da influência sobre os

²³ Idem, p. 121-125.

²⁴ Idem, p. 132.

²⁵ “O Conselho Distrital”. In: *Instituições republicanas mineiras*, op. cit., p. 193.

distritos e estabelecendo novos parâmetros para a intervenção do estado nos seus domínios:

Art. 8º. – Compete exclusivamente ao Congresso Legislativo do Estado a criação de distritos administrativos e de paz, bem como a fixação de seus limites, ficando revogada a competência respectiva das municipalidades. Art. 9º. – Das leis, decisões e atos das câmaras municipais, contrárias à Constituição e às leis, haverá recurso para o poder legislativo e para o poder judiciário.

O mesmo Silveira Neto sintetiza com clareza o ocaso desta iniciativa autonomista municipal em Minas Gerais:

Encerrava-se, assim, uma experiência meteórica da Primeira República, em Minas. Com a supressão dos conselhos distritais, com as restrições ao regime municipal, esperavam os legisladores resolver os problemas da politicagem local. A supressão dos conselhos distritais não resolveu totalmente os problemas; de certo modo, atenuou-os e os transportou para a área do Legislativo Estadual, que se transformou numa espécie de Tribunal para resolver os litígios que vinham do âmbito dos municípios. Seja como for, o certo é que a supressão da autonomia distrital foi o fim melancólico de uma experiência de idealistas, empolgados com o federalismo norte-americano²⁶.

O município e a educação em Minas Gerais

No que concerne à educação, que é a questão que mais nos interessa em termos da autonomia municipal discutida, a Constituição mineira previa, em seu artigo 117 a confecção de uma “lei de organização de instrução pública”. Este instrumento jurídico se tornará realidade por meio da Lei n. 41, de 3 de agosto

²⁶ Idem, p. 195.

de 1892, que “Dá nova organização à instrução pública do Estado de Minas”. Nesta lei, apesar de não tratar especificamente de autonomia municipal, encontramos algumas prescrições que reforçam a liberdade do poder local com relação aos negócios da instrução.

Em seu artigo 331 encontramos a proposta orçamentária do estado para investimento nas escolas: “Durante dez anos, a contar de 1893, fica o Governo autorizado a fazer, em cada exercício financeiro, operações de crédito até a soma de 330:000\$000 anuais, destinados à construção de prédios para as escolas primárias do Estado e aquisição de mobília para as mesmas, tudo pelo modo adiante determinado”. Dados a carência de edifícios escolares e o estado geral de ignorância da maior parte da população, a construção de escolas em volume suficiente para responder a todas as demandas exigiria um grande esforço e um aporte de recursos que o estado não dispunha ou não se propunha despendê-lo.

Não nos esqueçamos, para melhor apreender a magnitude desse investimento, que o parágrafo sexto do artigo terceiro da Constituição mineira determinava que o ensino primário seria gratuito e que o parágrafo primeiro do artigo 117 dessa mesma constituição colocava a “obrigatoriedade do aprendizado, em condições convenientes”, itens que serão regulamentados na Lei de instrução pública em seu artigo 53: “O ensino primário é gratuito e obrigatório para os meninos de ambos os sexos, de 7 a 13 anos de idade”. Desta forma, os custos para se manter um sistema eficaz de ensino em Minas Gerais – o mais populoso estado da federação até a década de 1920 – caso realmente viesse a existir, seria altíssimo e o parágrafo segundo do artigo 331 da lei n. 41, que remetia às Câmaras Municipais parte dessa responsabilidade, pode ser considerado uma alternativa providencial:

À designação das cidades, vilas e distritos onde tenham de se realizar essas construções precederá acordo com a

respectiva câmara municipal, que deverá contribuir com a metade da despesa a fazer-se com esse serviço e aquisição da mobília necessária a cada escola, tudo de conformidade com as planta e designação local, orçamentos e instrução da secretaria das obras publicas do Estado, podendo as municipalidades, quando queiram, ser encarregadas da execução das obras, uma vez que se obriguem a efetuá-las nas condições determinadas e no prazo estipulado, que não deverá exceder de um ano.

As limitações orçamentárias do governo estadual e sua disposição em compartilhar – ou de transferir a outrem – os encargos da educação, observadas no artigo citado, podem também ser inferidas a partir do que se propõe com relação à liberdade do ensino privado no estado. Assegurado na Constituição estadual que este tipo de ensino pode ser exercido livremente, o princípio será reforçado na Lei n° 41, que esclarece em seu artigo 334: “É completamente livre aos particulares ou associações o ensino primário, secundário, superior e técnico”. O objetivo do estado fica claro: oferecer escolas à população, independentemente de sua origem pública ou privada, estadual ou municipal, leiga ou religiosa.

Percebemos que essas disposições em nada limitam, antes ampliam, a liberdade de ação da municipalidade no referente à educação pública. Portanto, a uma garantia legal de autonomia nos campos político, administrativo e até econômico, ainda que com as limitações diversas vezes lembrada pelos analistas do tema, acrescenta-se a conclamação estadual pela participação municipal (e particular) na criação, manutenção e gestão das escolas.

No entanto, também na área da educação a ação centralizadora, no sentido de unificar uma proposta para o estado, vai se ampliando sem, no entanto, dispensar-se ou coibir a iniciativa complementar das câmaras e dos privados. Em 1897 a Lei n° 221, de 14 de setembro de 1897, suprime os conselhos distritais e municipais de acompanhamento da instrução, previstos na Lei n° 41, de 1892. Era um passo significativo para “a

diminuição da demasiada descentralização do ensino da Reforma Afonso Pena”²⁷. O controle sobre os destinos da educação por parte do estado avança com medidas às vezes radicais, como as tomadas pelo presidente Silviano Brandão em 1900, por meio do Decreto n° 1353, de 17 de janeiro (que regulamentava a Lei n° 282, de 16 de setembro de 1899), determinando, em função de problemas financeiros, o número de escolas do estado de Minas Gerais, o que significou na prática o fechamento de escolas, já que se exigia um número mínimo de alunos para funcionamento superior ao que vigorava anteriormente, além de se estabelecer número máximo de escolas por distrito e município.

As mudanças continuam, mas a iniciativa mais importante, que permitirá finalmente a fixação de um “modelo” educacional do estado, será implementada a partir da reforma promovida na instrução pública por João Pinheiro em 1906 (Lei n° 439, de 28 de setembro de 1906). E este é também o limite temporal que nos impomos para as investigações que temos realizado.

Considerações finais

Após essas breves considerações e levantamento legal-bibliográfico, consideramos que as iniciativas tomadas pela Câmara Municipal de Uberabinha no início da sua gestão em 1892, estavam perfeitamente de acordo com as garantias legais e com os princípios professados pela elite mineira do período. O ideal republicano federalista avançou para a descentralização do poder e a concessão de direitos ampliados para os municípios, garantidos tanto pela Constituição federal como pela Constituição estadual e pela lei que normatizou a organização dos municípios e

²⁷ Paulo Krüger Corrêa Mourão. *O ensino em Minas Gerais no tempo da República*. Belo Horizonte: Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Minas Gerais, 1962, p. 47.

dos distritos. Também as convicções em torno do poder regenerador e formativo da educação, como mecanismo de superação do atraso herdado do império e de formação de um novo cidadão, capazes de consolidar a nova ordem republicana, estavam de acordo com o que se discutia no Brasil e em Minas Gerais no início da década de 1890. Finalmente, a criação e manutenção de escolas por parte do poder municipal não só encontrava respaldo na legislação como atendia aos objetivos do estado, ansioso por encontrar parceiros com quem dividir as pesadas responsabilidades para com a instrução pública.

Essa autonomia municipal persiste durante mais de dez anos, sendo gradativamente restringida, até que no início do século XX as municipalidades acabam por retornar para o controle centralizado dos presidentes do estado ou colocadas nas mãos de oligarquias regionais. Percebe-se, inclusive, que a centralização sobre os negócios da educação apresenta uma certa contemporaneidade com a subordinação municipal. A lei de 1903 sinaliza o fim da autonomia das câmaras e a de 1906 a inauguração de um novo tempo na educação mineira, com o estado assumindo um “modelo” que passará a sinalizar os rumos da educação em seus limites, diminuindo o campo de atuação da elite interiorana no sentido de criar “modelos” alternativos de instrução com base na realidade local.

Nossa proposta de estudo, portanto, concentra-se exatamente nesse meio tempo, marcado pela autonomia do município em Minas Gerais, pois tomamos como horizonte da pesquisa a reforma promovida por João Pinheiro em 1906, o que nos permite trabalhar mais decididamente com a hipótese de que nestes anos o poder local esteve em condições institucionais de assumir uma atitude que caracterizamos como município pedagógico, sendo até estimulado pelo poder estadual, que não conseguia se desincumbir positivamente de sua responsabilidade educacional para com o povo mineiro.

Referências

“A Actualidade”. *Jornal A Actualidade*, Juiz de Fora, anno 1, núm. 2, 25 de setembro de 1892, p. 1.

BARBOSA, Francisco de Assis. “Minas e a Constituinte de 1890”. In: *V Seminário de Estudos Mineiros: a República Velha em Minas*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1982.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

DÓRIA, Og. *Município: o poder local*. São Paulo: Página Aberta, 1992.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. “Repensando a história da educação brasileira na Primeira República: o município pedagógico como categoria de análise”. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Navegando na História da Educação Brasileira*. Campinas: Faculdade de Educação-UNICAMP, 2006 (CD-ROM).

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

MARTINS, Frederico. “Municipalidade”. In: OLIVEIRA, Cândido de et alii. *Década Republicana*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986 (volume II).

MOACYR, Primitivo. *A instrução e as províncias (subsídios para a História da Educação no Brasil): 1835-1889*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939 (2º volume).

MOURÃO, Paulo Krüger Corrêa. *O ensino em Minas Gerais no tempo da República*. Belo Horizonte: Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Minas Gerais, 1962

NAGLE, Jorge. “A educação na Primeira República”. In: FAUSTO, Boris (dir.). *História Geral da Civilização Brasileira: O*

Brasil republicano – sociedade e instituições (1889-1930), Tomo III, 2º volume. Rio de Janeiro: DIFEL, 1977.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1957.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. *Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais: o novo PRM (1889-1906)*. Belo Horizonte: UFMG/PROED, 1982.

SILVEIRA NETO. “A Constituição mineira de 1891”. In: *Instituições republicanas mineiras*. Belo Horizonte: Editora Lemi; FDUFG, 1978.

SILVEIRA NETO. “O Conselho Distrital”. In: *Instituições republicanas mineiras*. Belo Horizonte: Editora Lemi; FDUFG, 1978.

TÔRRES, João Camillo de Oliveira. *A democracia coroada: Teoria política do Império do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1964.

TÔRRES, João Camillo de Oliveira. *História de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Lemi, 1980 (3 volumes).

ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil (1532-1700)*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.

Wenceslau Gonçalves Neto é doutor em História pela Universidade de São Paulo. Professor do Instituto de História e dos Programas de Pós-Graduação em Educação e em História da Universidade Federal de Uberlândia. Email: wenceslau@ufu.br.

Data de recebimento: 20/11/2008

Data de aceite: 20/02/2009