

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Daniel Santos Braga

**DESIGUALDADES DE INFRAESTRUTURA NAS ESCOLAS DE ENSINO  
FUNDAMENTAL DE MINAS GERAIS: distribuição territorial e organização  
federativa**

Belo Horizonte

2022

Daniel Santos Braga

**Desigualdades de infraestrutura nas escolas de ensino fundamental de Minas Gerais:  
distribuição territorial e organização federativa**

**Versão final**

Tese de doutoramento apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção de título de doutor.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marisa Ribeiro  
Teixeira Duarte.

Belo Horizonte

2022

B813d  
T Braga, Daniel Santos, 1985-  
Desigualdades de infraestrutura nas escolas de ensino  
fundamental de Minas Gerais [manuscrito] : distribuição territorial e  
organização federativa / Daniel Santos Braga. - Belo Horizonte, 2022.  
214 f. : enc, il., color.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Educação.

Orientadora: Marisa Ribeiro Teixeira Duarte.

Bibliografia: f. 185-214.

1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Minas Gerais --  
Avaliação -- Teses. 3. Escolas públicas -- Minas Gerais -- Organização e  
administração -- Teses. 4. Ensino fundamental -- Minas Gerais -- Teses.  
5. Minas Gerais -- Educação -- Avaliação -- Teses. 6. Minas Gerais --  
Igualdade na educação -- Teses.

I. Título. II. Duarte, Marisa Ribeiro Teixeira. III. Universidade  
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

**Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)**

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

### FOLHA DE APROVAÇÃO

## Desigualdades de infra estrutura nas escolas de ensino fundamental de MG: distribuição territorial e organização federativa

**DANIEL SANTOS BRAGA**

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 21 de fevereiro de 2022, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Marisa Ribeiro Teixeira Duarte - Orientador

UFMG

Prof(a). Eucidio Pimenta Arruda

UFMG

Prof(a). Ângelo Ricardo de Souza

UFPR

Prof(a). Gilda Cardoso Araújo

UFES

Prof(a). Rosimar de Fatima Oliveira

UFMG

Belo Horizonte, 14 de março de 2022.

Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:  
Conhecimento e Inclusão Social - FAE/UFMG



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar de Fatima Oliveira, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 15/03/2022, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1307529** e o código CRC **7307E579**.

Dedico esta tese à vó Creuza, ao vô Antônio, à vó Martinha, ao vô Willer e, em especial, à ‘dindinha’ Mercês. Mesmo ausentes, vocês estão sempre presentes na minha vida. Saudades eternas.

Dedico este resultado também a Ana Maria, Mariana, Ana Luíza, Rachel, Bernardo, Gilberto, Geralda e Ronaldo. Obrigado por todo o carinho, o acolhimento, o cuidado e as orações, que me deram forças para chegar até aqui.

À Elô, minha companheira e amiga, que compartilha comigo o pão, a vida e os sabores e dissabores da pós-graduação. Te amo.

Por fim, dedico esta tese a todos os meus alunos, professores e futuros professores deste estado de Minas Gerais. Que o desejo pela mudança da educação nunca se apague!

## AGRADECIMENTOS

Esta tese de doutorado, embora escrita por mim – que assumo todos os seus problemas e imperfeições –, é fruto de trabalho coletivo. Por isso, se algum mérito contém, é especialmente devido às muitas pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para sua concretização, às quais passo a agradecer.

Agradeço, inicialmente, à comunidade acadêmica e científica brasileira, que luta incansavelmente pela ciência e contra o obscurantismo, o negacionismo e a desinformação. Nesse sentido, agradeço especialmente ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e ao Núcleo de Assessoramento à Pesquisa da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (NAPq/FaE/UFMG), que deram suporte institucional e financeiro a partes fundamentais do processo de doutoramento. A defesa de uma universidade pública, gratuita e socialmente referendada passa, necessariamente, pela defesa do fomento à pesquisa.

Agradeço também aos meus professores do Programa de Pós-Graduação da FaE/UFMG. As aulas, as conversas de corredores, os *e-mails* e as mensagens em redes sociais foram especialmente formativos. Obrigado por diminuírem a *distância entre o que se diz e o que se faz, até que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática*, como bem nos ensinou Paulo Freire. Sem prejuízo de todos os professores do programa, agradeço nominalmente às professoras Flávia Xavier, Maria Teresa Alves e Valéria Oliveira, não só por todo o ensinamento acadêmico mas também por toda afetividade e amorosidade.

Agradeço aos colegas da Diretoria de Inovação e Metodologia de Ensino (Giz), em especial aos amigos da Revista Docência do Ensino Superior, onde tenho aprendido muito sobre o que é ser docente nesse nível de ensino. Cito Maria Flores, Zulmira, Isabela, as Patrícias, Thainara, Fabi, Pauliane e Bréscia, mas estendendo um forte abraço a todas e a todos que fizeram essa minha jornada tão especial. Agradeço também à Pró-Reitoria de Graduação (Prograd), na pessoa da professora Benigna, pelo financiamento da complementação à bolsa, tão necessária para a manutenção das essenciais atividades do Giz, tanto para a universidade quanto para os estudantes em formação.

Agradeço à UFMG por me proporcionar momentos e espaços de formação acadêmica, científica, cultural, política, esportiva e humana. De fato, ter tido a experiência de estudar nessa universidade me deu novas perspectivas e me ajudou a uma *incipit vita nova*, como está inscrito em seu emblema. Agradeço também por ter tido a oportunidade de fazer parte do

Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais (Pase), no qual pude não só aprender sobre políticas públicas de educação – na teoria e na prática – mas também viver muitos momentos de satisfação e regozijo. Agradeço especialmente às professoras Rosimar Oliveira e Rosimary Santos, pelo acolhimento, o carinho e o cuidado. Aprendi e aprendo muito com vocês. Um grande abraço.

Agradeço àquelas pessoas que a pós-graduação me apresentou, e que certamente levarei por toda a vida. Aos amigos que compartilhavam comigo não só as salas de estudos do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game) ou os corredores e auditórios da FaE mas também os saberes, as experiências, os aprendizados, os cafezinhos, os almoços de marmitta e as risadas. Agradeço especialmente aos queridos Agnez, Ana Cecília, André, Bia, Eduardo, Efraim, Fran, Gley, Jonas, Lorena, Natália. Obrigado por fazerem essa caminhada muito mais leve.

Agradeço à professora Marisa Duarte, que aceitou me orientar e o fez com muita diligência, zelo e compromisso, mas também com paciência, compreensão e amizade. Muito obrigado por ter dedicado seu tempo e esforço à minha formação!

Agradeço aos professores Maurício Érnica e Ângelo de Souza pelas valiosas sugestões e contribuições no parecer e na qualificação.

Agradeço aos meus colegas professores e professoras e aos estudantes da Escola Municipal Deputado Renato Azeredo, da Escola Estadual Alessandra Salum Cadar, do Centro Universitário Newton Paiva, da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade do Estado de Minas Gerais – Ibirité. Obrigado por sempre torcerem por mim.

Por fim, com muito amor, agradeço à minha família, que sempre acreditou no meu sucesso. Agradeço aos meus avós, aos meus tios e tias, primos e primas. Agradeço à minha mãe, Ana Maria, e ao meu pai, Gilberto Braga, por todo amor de ontem, hoje e sempre. Às minhas irmãs, Mariana e Ana Luíza, e aos meus sobrinhos Rachel e Bernardo. À dona Geralda e ao ‘seu’ Ronaldo, pelo carinho e orações. À Elô, minha esposa e amiga de todas as horas, muito obrigado pelo companheirismo.

“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.” (Anísio Teixeira, Educação para a Democracia, 1936).

“Não será em uma escola de quatro e até três horas diárias, parada mais de três meses ao ano, [...] mal preparada materialmente, sem equipamentos, sem adequado material didático, sem condições higiênicas, sem vitalidade, sem verba, que poderemos ajudar o nosso educando a inserir-se no processo de nossa democratização e de nosso desenvolvimento. Não será com o descaso ainda ostensivo dos poderes públicos, sobretudo federais, pelo problema da escola primária brasileira [...] que faremos uma escola primária capaz de cumprir a sua tarefa de dar Educação Básica ou fundamental ao povo brasileiro.” (Paulo Freire, Educação e Atualidade Brasileira, 1959).



## RESUMO

Esta tese trata da relação dos modos de articulação para o atendimento do Ensino Fundamental entre estado e seus municípios e das desigualdades da oferta dessa etapa da Educação Básica. O objeto de investigação é a infraestrutura presente nas escolas públicas de Ensino Fundamental no território do estado de Minas Gerais. Esta etapa de ensino foi escolhida por ser de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios. Foi considerada como variável explicativa a organização institucional federativa da oferta pública do Ensino Fundamental operada por regulamentação de âmbito federal. As categorias de análise estabelecidas foram o legado histórico e a operacionalidade normativa da oferta educacional no estado (fatores institucionais), o cenário contextual (fator estrutural) e programas e convênios desenvolvidos entre os entes subnacionais para a garantia do direito à educação e/ou redução de desigualdades educacionais (fator de ação política). Buscou-se analisar em que medida os atributos selecionados desses fatores repercutem nas desigualdades de condições de oferta, mensuradas pelas características da infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental das redes públicas estadual e municipais do estado (variável dependente). Se, na Primeira República, a condução da expansão da escolarização em Minas Gerais pelo poder público estadual priorizou as regiões centrais do território, com o estabelecimento de um modelo de escola com padrão superior, ficando a cargo das municipalidades – normalmente com menores capacidades institucional e financeira – o atendimento nas pequenas cidades e nas áreas rurais, da Era Vargas à Ditadura Militar, tendo em vista as demandas econômicas e políticas, a orientação passou a ser de que as novas construções escolares fossem simples e/ou que utilizassem qualquer tipo de espaço, para que a expansão pudesse ser feita da forma mais econômica possível. A Carta Magna de 1988 e a legislação infraconstitucional que se seguiu a ela definiram sob quais condições a educação deveriam ser ofertada, na forma de variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem. No entanto, as diferenças econômicas entre os municípios e suas capacidades de financiamento da educação repercutiram no cumprimento desigual desses requisitos. Assim, tanto políticas de âmbito nacional quanto os acordos e convênios entre o estado e seus municípios afetam as condições de oferta da educação escolar. Evidenciou-se que os fatores institucionais, estruturais e da ação política repercutem na organização institucional do sistema educacional federativo, porém predomina, no estado de Minas Gerais, a ausência de formas de cooperação e colaboração, o que reforça desigualdades de condições de oferta entre os entes subnacionais. Embora essas desigualdades encontrem relação com disparidades econômicas entre as regiões do estado, estas não são os únicos elementos explicativos. Antes, as desigualdades da infraestrutura das escolas são reforçadas pela associação de atributos como porte populacional, taxa de urbanização, percentual de municipalização, capacidade de atendimento institucional protegido, termos de parceria entre os poderes públicos estadual e municipais e emendas parlamentares.

**Palavras-chave:** Arranjos institucionais federativos. Condições de oferta. Desigualdades de oportunidades educacionais. Infraestrutura de escolas. Ensino Fundamental.

## ABSTRACT

This thesis deals with the relationship of arrangements for the care of elementary school between the state and its municipalities and the inequalities of the offer of this stage of basic education. The object of research is the infrastructure present in public elementary schools in Minas Gerais. This stage of teaching was chosen because it is a shared responsibility between states and municipalities. The federative institutional organization of the public offering of elementary school operated by federal regulations was considered as an explanatory variable. The categories of analysis established were the historical legacy and the normative operability of the educational offer in the state (institutional factors), the contextual scenario (structural factor) and programs and agreements developed among subnational entities to guarantee the right to education and/or reduce educational inequalities (political action factor). For each of these factors, a chapter was elaborated, and the institutional factor unfolded into two: a chapter on the evolution of primary education in Minas Gerais throughout the 20th century; and another on the constitution of legislation that regulates the conditions under which education should be offered in the post-1988 period. We sought to analyze the extent to which the attributes selected from these factors have repercussions on the inequalities of supply conditions, measured by the characteristics of the infrastructure of elementary schools in the state and municipal public schools of the state (dependent variable). If in the First Republic, the conduct of the expansion of schooling in Minas Gerais by the state government prioritized the central regions of the territory, with the establishment of a school model with higher standard, being in charge of municipalities – usually with lower institutional and financial capacities – the service in small cities and rural areas; from the Vargas Era to the Military Dictatorship, in view of the economic and political demands, the orientation became that the new school constructions were simple and/or that they used any kind of space so that the expansion could be made in the most economical way possible. The magna carta of 1988 and the infraconstitutional legislation that followed it defined under what conditions education should be offered, in the form of minimum variety and quantity, per student, of indispensable inputs for the development of teaching-learning processes. However, the economic differences between municipalities and their financing capacities of education had an impact on the unequal fulfillment of these requirements. Thus, both national policies (such as funding funds) and agreements and agreements between the state and its municipalities affect the conditions of school education provision. It was evidenced that the historical, normative, structural and political action factors have repercussions on the institutional organization of the federative educational system, but the absence of forms of cooperation and collaboration predominates in the state of Minas Gerais, which reinforces inequalities in the conditions of supply among subnational entities. Although these inequalities are related to economic disparities between the regions of the state, these are not the only explanatory elements. Rather, the inequalities of the infrastructure of schools are reinforced by the association of attributes such as population size, urbanization rate, percentage of municipalization, protected institutional care capacity and terms of partnership between the state and municipal public authorities.

**Keywords:** Federative institutional arrangements. Conditions of offer. Inequalities of educational opportunities. School infrastructure. Elementary school.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Produto Interno Bruto <i>per capita</i> dos municípios do Brasil e de Minas Gerais, 2018 .....	25
<b>Figura 2</b> – Gráfico de barras de erro dos IGE, por dependência administrativa, das escolas de Minas Gerais – 2017 .....	51
<b>Figura 3</b> – Percentual de escolas de Ensino Fundamental de Minas Gerais nas faixas de IGE, por dependência administrativa – 2017 .....	52
<b>Figura 4</b> – Modelo de processos da teoria do equilíbrio pontuado.....	58
<b>Figura 5</b> – Percentual de alfabetizados em Minas Gerais, por município (divisão territorial de 1920) .....	76
<b>Figura 6</b> – Percentual de atendimento do Ensino Primário em relação ao total da população de Minas Gerais, por mesorregião – (divisão fisiográfica de 1960).....	80
<b>Figura 7</b> – Mapa das mesorregiões de Minas Gerais.....	106
<b>Figura 8</b> – Gráfico do PIB <i>per capita</i> (2018) e do IDMH (2010) das mesorregiões de Minas Gerais .....	107
<b>Figura 9</b> – Mapas da distribuição territorial dos municípios mineiros por PIB <i>per capita</i> (2018) e IDMH (2010) e dos coeficientes de variação por mesorregiões de Minas Gerais .....	108
<b>Figura 10</b> – Mapa das taxas de urbanização de Minas Gerais, por município – 2018 .....	109
<b>Figura 11</b> – Gráfico de barras de erro das taxas de escolarização líquida do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018 .....	116
<b>Figura 12</b> – Gráfico das taxas de escolarização líquida do Ensino Fundamental por mesorregião de Minas Gerais – 2018 .....	117
<b>Figura 13</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas estaduais dos municípios mais e menos populosos de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017.....	121
<b>Figura 14</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas estaduais dos municípios com maiores e menores taxas de urbanização de Minas Gerais, por faixa de CAP– 2017 .....	122
<b>Figura 15</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios mais e menos populosos de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017.....	123
<b>Figura 16</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios com maiores e menores taxas de urbanização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017 .....	123
<b>Figura 17</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais de Anos Iniciais dos municípios com maiores e menores taxas de municipalização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017 .....	124
<b>Figura 18</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais de Anos Finais dos municípios com maiores e menores taxas de municipalização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017 .....	126

<b>Figura 19</b> – Gráfico das curvas de distribuições da receita corrente líquida padronizada dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018.....	138
<b>Figura 20</b> – Mapa da distribuição territorial da receita corrente líquida <i>per capita</i> dos municípios e mesorregiões de Minas Gerais – 2018 .....	139
<b>Figura 21</b> – Gráfico de barras de erro da capacidade de atendimento protegido dos municípios de Minas Gerais, por mesorregião – 2018 .....	143
<b>Figura 22</b> – Gráfico das curvas de distribuições da CAP padronizada por classe de tamanho da população dos municípios de Minas Gerais – 2018.....	145
<b>Figura 23</b> – Mapas da distribuição territorial da capacidade institucional de atendimento educacional protegido (CAP) municipal e de atendimento estadual do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais – 2018.....	146
<b>Figura 24</b> – Mapa com a localização das CAP extremas ( <i>outliers</i> ) dos municípios de Minas Gerais – 2018 .....	149
<b>Figura 25</b> – Gráfico de barra de erros dos IGE das escolas estaduais dos municípios com maiores e menores CAPs de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017 .....	151
<b>Figura 26</b> – Gráfico de barra de erros dos IGE das escolas municipais dos municípios com maiores e menores CAPs de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017 .....	152
<b>Figura 27</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs valores <i>outliers</i> de CAP das escolas estaduais dos municípios de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017.....	153
<b>Figura 28</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs valores <i>outliers</i> de CAP das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017 .....	154
<b>Figura 29</b> – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por porte de população – 2007-2018 .....	168
<b>Figura 30</b> – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por faixa de CAP – 2007-2018 .....	169
<b>Figura 31</b> – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por mesorregião – 2007-2018.....	170
<b>Figura 32</b> – Evolução do montante total de recursos recebidos via convênios e via emendas, Minas Gerais – 2008-2018.....	172
<b>Figura 33</b> – Mapa da distribuição territorial dos municípios de Minas Gerais que receberam mais e menos recursos de emendas parlamentares – 2008-2018.....	173
<b>Figura 34</b> – Montante total de recursos recebidos via convênios e emendas por mesorregião de Minas Gerais – 2008-2018.....	174
<b>Figura 35</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não recursos de convênio, por faixa de CAP – 2017 .....	175
<b>Figura 36</b> – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não recursos do Programa Travessia, por faixa de CAP – 2017.....	176

- Figura 37** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não repasses de emendas parlamentares, por faixa de CAP – 2017 ..... 177
- Figura 38** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que participam dos ADEs, por mesorregião – 2017..... 178

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	– Número de escolas de Minas Gerais e do Brasil que ofertavam o Ensino Fundamental, de acordo com a entidade administrativa – 2018.....	26
<b>Tabela 2</b>	– Distribuição de frequência das escolas de Ensino Fundamental Minas Gerais, por dependência administrativa – 2018.....	50
<b>Tabela 3</b>	– Estatísticas descritivas do IGE, por dependência administrativa, das escolas de Minas Gerais, 2017 .....	50
<b>Tabela 4</b>	– Distribuição de frequência das faixas de IGE das escolas públicas e conveniadas de Minas Gerais, por dependência administrativa – 2017 .....	52
<b>Tabela 5</b>	– População alfabetizada do Brasil e de Minas Gerais – 1872-1920.....	61
<b>Tabela 6</b>	– Matrículas no Ensino Primário da população de 7 a 14 anos, por região – Brasil (1920).....	62
<b>Tabela 7</b>	– Percentual de frequência no Ensino Primário da população urbana e rural em relação ao total da população de 7 a 14 anos, por região – Brasil (1964) .....	79
<b>Tabela 8</b>	– PIB <i>per capita</i> <sup>(1)</sup> (2018) e IDHM (2010) das mesorregiões de Minas Gerais ..	106
<b>Tabela 9</b>	– Percentual da população que vive em áreas rurais em Minas Gerais – 2010 ....	110
<b>Tabela 10</b>	– Distribuição das matrículas públicas no Ensino Fundamental dos municípios em Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018 .....	111
<b>Tabela 11</b>	– Matrículas municipais e estaduais em Minas Gerais, por etapa e modalidade de ensino – 2018 .....	112
<b>Tabela 12</b>	– Variação de atendimento ( $\Delta$ 1996 - 2018) do Ensino Fundamental nos municípios de Minas Gerais em relação à classe de tamanho da população, por segmento – 2018 .....	113
<b>Tabela 13</b>	– Percentual de matrículas em escolas privadas conveniadas dos municípios de Minas Gerais, de acordo com a classe de tamanho da população, por ente administrativo – 2018 .....	114
<b>Tabela 14</b>	– Percentual de matrículas rurais do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população e dependência administrativa – 2018 .....	115
<b>Tabela 15</b>	– Taxa média de escolarização líquida no Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018 .....	115
<b>Tabela 16</b>	– Evolução das receitas <sup>(1)</sup> tributárias dos entes federativos brasileiros – 2010 e 2018 .....	135
<b>Tabela 17</b>	– Receita corrente líquida <i>per capita</i> <sup>(1)</sup> dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018.....	137
<b>Tabela 18</b>	– Capacidade de atendimento protegido dos municípios de Minas Gerais, por matrícula ponderada e por classe de tamanho da população – 2018 .....	142
<b>Tabela 19</b>	– Distribuição dos municípios, do percentual de matrículas de Ensino Fundamental e da dependência administrativa por faixa de capacidade de atendimento protegido de Minas Gerais – 2018.....	144

<b>Tabela 20</b> – Percentual de atendimento estadual de Ensino Fundamental em municípios mineiros, por agrupamento de CAP.....	147
<b>Tabela 21</b> – Distribuição dos valores de CAP <i>outliers</i> de municípios de Minas Gerais – 2018 .....	149

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade: período constituinte	33
<b>Quadro 2</b> – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade: texto constitucional aprovado .....	34
<b>Quadro 3</b> – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade na LDBEN/1996 .....	36
<b>Quadro 3</b> – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade na LDBEN/1996 .....	37
<b>Quadro 4</b> – A ideia de condições de oferta do ensino de qualidade nas reformas educacionais .....	37
<b>Quadro 5</b> – Síntese do modelo conceitual para avaliar a infraestrutura das escolas: dimensões e indicadores.....	48
<b>Quadro 6</b> – Interpretação da escala do indicador de infraestrutura geral.....	49
<b>Quadro 7</b> – Critérios de classificação do grau da CAP dos municípios mineiros.....	143



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADE	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AEE	Atendimento Educacional Especializado
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Associação Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BCB	Banco Central do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Capacidade Institucional de Atendimento Protegido
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CBE	Conferências Brasileiras de Educação
CEB	Câmara de Educação Básica
Cedec	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Codemig	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos da América
FaE	Faculdade de Educação
Fapemig	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
Fenen	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fórum	Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Game	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais
Ibad	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
Ibad	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGE	Índice de Infraestrutura Geral das Escolas
IGE	Índice de Infraestrutura Geral das Escolas
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro
Ipês	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
Ipês	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPI	Imposto sobre a Produção Industrial
IPI-Exportação	Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NAPq	Núcleo de Assessoramento à Pesquisa
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Padem	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal
PAR	Plano de Ações Articuladas
Pase	Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proalfa	Programa de Avaliação da Alfabetização
Proeb	Programa de Avaliação da Educação Básica
Progestão	Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares
Prograd	Pró-Reitoria de Graduação
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
Q1/5	1º quintil
Q5/5	5º quintil
RCL	Receita Corrente Líquida
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Simave	Sistema de Avaliação e Monitoramento da Educação de Minas Gerais
SNGRH	Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único de Assistência Social
Subseam	Subsecretaria de Assuntos Municipais
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
Usaid	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	<b>21</b>
1.1 DEFINIÇÃO DO ESCOPO E DO PROBLEMA DE PESQUISA .....	23
1.2 DELIMITAÇÃO DO RECORTE ESPACIAL DA INVESTIGAÇÃO .....	25
1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE .....	26
<b>2 Oferta educacional em igualdade de condições: determinações legais e apontamentos da literatura para a infraestrutura de escolas</b> .....	<b>28</b>
2.1 PRINCÍPIO POLÍTICO DE IGUALDADE DE CONDIÇÕES E A NORMATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR NO BRASIL .....	30
<b>2.1.1 Igualdade de condições no texto constitucional e as emendas posteriores</b> .....	<b>33</b>
2.1.1.1 O protagonismo do Executivo Federal e a difusão da noção de qualidade na década de 1990 .....	35
<b>2.1.2 Resoluções do Conselho Nacional de Educação</b> .....	<b>39</b>
2.2 REVISÃO DE ESTUDOS SOBRE MÉTODOS E MÉTRICAS DE INFRAESTRUTURA ESCOLA .....	41
<b>2.2.1 “Primeira geração” de estudos sobre infraestrutura de escolas utilizando o Censo Escolar do Inep</b> .....	<b>41</b>
<b>2.2.2 Complexificação das abordagens: “segunda geração” dos estudos sobre infraestrutura escolar</b> .....	<b>44</b>
2.3 INDICADOR GERAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR E AS ESCOLAS MINEIRAS .....	47
2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2 .....	53
<b>3 O Legado institucional na organização do atendimento do ensino fundamental em Minas Gerais: raízes históricas das desigualdades educacionais</b> .....	<b>55</b>
3.1 A OFERTA DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NO ADVENTO DA REPÚBLICA: PROJETO MODERNIZADOR E LEGADO INSTITUCIONAL .....	60
<b>3.1.1 Legislação mineira sobre o Ensino Primário e as condições de oferta na Primeira República: regulamentação e segmentação</b> .....	<b>63</b>
3.1.1.1 Reformas da Educação Primária na Primeira República em Minas Gerais e desigualdades de condições de oferta: evidências dos discursos .....	66
3.1.1.2 Expansão desigual como resultado das reformas da Primeira República .....	75
3.2 AS TENTATIVAS DE EDIFICAÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO NACIONAL: CENTRALIZAÇÃO E PROJETOS EM DISPUTA .....	77
<b>3.2.1 Novo ordenamento jurídico educacional: Era Vargas e República Nova</b> .....	<b>80</b>
<b>3.2.2 Educação em Minas Gerais: ideário liberal, matrizes conservadoras</b> .....	<b>91</b>
3.3 ACIRRAMENTO IDEOLÓGICO E CENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO .....	96
<b>3.3.1 Reflexos do regime militar na Educação Primária em Minas Gerais: centralização decisória, descentralização de execução</b> .....	<b>103</b>
3.4 CENÁRIO POPULACIONAL E EDUCACIONAL CONTEMPORÂNEO DE MINAS GERAIS .....	105

<b>3.4.1 Atendimento ao Ensino Fundamental em Minas Gerais: a especialização da matrícula..</b>	<b>110</b>
<b>3.4.2 Taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental.....</b>	<b>115</b>
3.5 EFEITOS DOS FATORES INSTITUCIONAIS DOS MODOS DE ARTICULAÇÃO NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL .....	118
<b>3.5.1 Efeito da normatização sobre a infraestrutura .....</b>	<b>119</b>
<b>3.5.2 Efeito do porte populacional e da taxa de urbanização sobre a infraestrutura .....</b>	<b>120</b>
<b>3.5.3 Efeito da municipalização sobre a infraestrutura .....</b>	<b>124</b>
3.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3 .....	127
<b>4 Desigualdades de capacidade institucional de atendimento educacional: financiamento e distribuição federativa.....</b>	<b>132</b>
4.1 ORGANIZAÇÃO TRIBUTÁRIA, ASSIMETRIAS DE FONTES E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	133
<b>4.1.1 Receita corrente líquida dos municípios mineiros.....</b>	<b>136</b>
<b>4.1.2 Capacidade de atendimento educacional protegido: maior equidade e permanência das desigualdades .....</b>	<b>140</b>
<b>4.1.3 Desigualdades e exclusão educacional: o que revelam os <i>outliers</i> .....</b>	<b>148</b>
4.2 EFEITOS DOS FATORES ESTRUTURAIS DOS MODOS DE ARTICULAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS .....	150
4. 3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4 .....	155
<b>5 Convênios, programas e emendas: os efeitos da ação política sobre os arranjos para a oferta de ensino fundamental .....</b>	<b>157</b>
5.1 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COOPERATIVAS.....	160
<b>5.1.1 Articulação com municípios e programas de desenvolvimento em Minas Gerais .....</b>	<b>162</b>
5.1.1.1 Programas de cooperação federativa para a educação em Minas Gerais .....	166
<b>5.1.2 Recursos advindos de convênios para os municípios de Minas Gerais .....</b>	<b>168</b>
5.2 EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADAS À EDUCAÇÃO .....	170
5.3 EFEITOS DOS FATORES DA AÇÃO POLÍTICA NOS MODOS DE ARTICULAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS.....	174
5.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 5 .....	178
<b>6 Considerações finais .....</b>	<b>181</b>
<b>Referências .....</b>	<b>185</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta tese trata das relações entre as desigualdades nas condições de oferta em escolas públicas de Ensino Fundamental e da organização institucional do sistema educacional federativo. O interesse pelo tema advém da vivência do pesquisador na docência da Educação Básica e de sua participação no movimento sindical de professores, no qual temas como salário, jornada e relações de trabalho eram e são recorrentes. A essas pautas acrescenta-se a constatação de significativa disparidade na infraestrutura escolar (bibliotecas, instalações, salas de aula, equipamentos didáticos etc.), seja em unidades de ensino dentro de uma mesma rede, seja na comparação entre escolas de redes diferentes.

No Brasil, a democratização do acesso à educação escolar, nas últimas décadas, especialmente a do Ensino Fundamental, demonstrada por diferentes pesquisadores (MARCHELLI, 2010; OLIVEIRA, R., 2007), foi acompanhada apenas em parte por uma normatização das condições sob as quais a educação deveria ser ofertada. O texto constitucional de 1988 estabeleceu como princípios políticos a serem observados pelos poderes públicos e pela sociedade, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1988, art. 206, inc. I e VII).

Em busca desses princípios para a universalização do atendimento do nível fundamental de ensino, a Constituição Federal (CF) de 1988 firmou as bases para as relações federativas em regime de colaboração entre os diferentes sistemas de ensino (BRASIL, 1988, art. 211, *caput*). A presença desse dispositivo constitucional levou diferentes intérpretes a considerarem que o arranjo federativo do sistema educacional tripartite brasileiro seria do tipo cooperativo. Nesse tipo, haveria um compartilhamento intergovernamental entre as jurisdições, cujas ações conjuntas devem ser previamente acordadas entre os envolvidos (MACHADO; PALOTTI, 2015). Autores como Cury (2008), Saviani (2008), Dourado (2013), Gilda Araújo (2013), Abicalil (2016), entre outros, reconhecem uma relativa simetria nas relações entre os entes federados e afirmam que o regime de colaboração, associado às competências comuns e concorrentes, bem como a previsão de leis complementares de

regulamentação das formas de colaboração, definiria o tipo cooperativo para a organização do sistema de Educação Básica.<sup>1</sup>

Para Cury (2008, p. 1.199), o desenho institucional do Sistema Nacional de Educação previsto em 1988 considerava que os diferentes sistemas de ensino se constituiriam em “[...] uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos eles [os entes federativos]. Tal engenharia serviria como modo de se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar”.

Apesar de o regime de colaboração ser previsto para toda a Educação Básica obrigatória, o Ensino Fundamental seria a etapa que mais propiciaria e necessitaria do estabelecimento de formas de colaboração entre estados e municípios, devido à explícita responsabilidade compartilhada entre os entes subnacionais, conferida pelo texto constitucional e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c). Etapa intermediária da Educação Básica e de frequência obrigatória dos 6 aos 14 anos (BRASIL, 1988, art. 208), o Ensino Fundamental compõe o direito público subjetivo à educação, e sua oferta gratuita é dever do Estado.<sup>2</sup> Essa etapa também deve ser ofertada, de forma gratuita, para adolescentes acima de 15 anos e para jovens e adultos, de qualquer idade, que nela não ingressaram ou que não a concluíram, por meio da modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (BRASIL, 1996c, art. 37).

Portanto, sendo a oferta do Ensino Fundamental responsabilidade compartilhada entre os entes subnacionais, seria esperada ação articulada entre eles para a promoção da etapa, bem como para sua oferta em condições adequadas. No entanto, o que se verifica na prática é a ausência de regulamentação ou mesmo de diretrizes nacionais que exerçam regulação sobre a cooperação educativa entre os entes federados (ARAÚJO, G., 2018). Coexistem, no país, uma

---

<sup>1</sup> Em posição diversa, encontram-se aqueles que afirmam ser o federalismo educacional de tipo centralizado (ARRETCHE, 2010; MACHADO, 2014; SARAIVA, 2020). Ou seja, em que a iniciativa legislativa em relação às políticas públicas de educação seria tomada a partir do governo nacional, dotado de recursos de indução de comportamentos dos governos de estados e municípios (MACHADO; PALOTTI, 2015). Para esses autores, no caso brasileiro, “[...] embora os governos subnacionais tenham um papel importante [...] no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal” (ARRETCHE, 2010, p. 192). Mais que isso, “[...] os incentivos financeiros federais, ainda que incorporem elementos de compartilhamento da gestão ou de funções entre esferas de governo, induzem governos subnacionais a se comportarem como *agents* da União” (MACHADO, 2014, p. 336). Há ainda autores, como Cruz (2012), que classificam o federalismo brasileiro como de tipo competitivo, ou seja, com baixo entrelaçamento entre os níveis de governo para a provisão de políticas públicas, com claro estímulo à competição como forma de obter inovações, transparência e controle mútuo (MACHADO; PALOTTI, 2015).

<sup>2</sup> O texto original, aprovado em 1988, estabeleceu o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (BRASIL 1988, art. 208, I e §1º). Emenda Constitucional (BRASIL 2009) estendeu a obrigatoriedade de frequência e a gratuidade para a faixa etária de 4 a 17 anos, enquanto direito público subjetivo.

pluralidade disforme de modos de articulação (ZAMPIRI, 2014) ou mesmo a operacionalização do Ensino Fundamental de um modo inteiramente independente por parte de estados e municípios (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2015; VAZQUEZ, 2003; ZAMPIRI, 2014).<sup>3</sup> A falta de regulamentação da cooperação educativa inscrita nos artigos 23 e 211 da CF/1988 incorreria em “[...] desafios para a promoção de políticas educacionais equânimes de acesso, permanência e qualidade num país desigual, de dimensões continentais e com uma imensa dívida histórica quanto à garantia dos direitos sociais” (ARAÚJO, G., 2018, p. 909).

Os modos de articulação para o cumprimento da oferta compartilhada do Ensino Fundamental nos diferentes estados brasileiros e seus municípios são operados por regulamentação de âmbito federal (BRASIL, 1996c, art. 10, inciso II). No entanto, diferem-se entre si por distintos fatores: pela trajetória histórica de cada estado; pelas capacidades fiscais dos entes subnacionais; e pela própria ação política de diferentes atores em cada unidade da Federação.

A hipótese estabelecida nesta tese é que esses fatores que determinam a organização institucional do sistema educacional federativo afetam as desigualdades educacionais, dentre as quais as desigualdades nas condições de oferta das escolas públicas de Ensino Fundamental. Ou seja, as desigualdades quanto às instalações, aos equipamentos e aos recursos nas escolas de Ensino Fundamental seriam reforçadas pelos modos de articulação ausentes ou insuficientes entre o estado e seus municípios.

## 1.1 DEFINIÇÃO DO ESCOPO E DO PROBLEMA DE PESQUISA

Esta tese se propõe a responder a seguinte pergunta: em que medida omissões e ambivalências nos modos de articulação entre os entes federativos para o atendimento do Ensino Fundamental contribuem para a oferta em condições desiguais de infraestrutura?

Nesse sentido, a infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental (variável dependente) foi analisada a partir dos fatores determinantes da organização institucional do atendimento da etapa no âmbito do estado (variáveis independentes), a saber: 1) o legado histórico e a operacionalidade normativa da oferta educacional (fatores institucionais); 2) o

---

<sup>3</sup> Já existem, em algumas unidades da Federação, arranjos de oferta da educação obrigatória entre estados e seus municípios, reportados como experiências mais ou menos institucionalizadas de coordenação colaborativa. Cf. Abicalil e Cardoso Neto, para o caso de Mato Grosso; Luce e Sari, para o Rio Grande do Sul; e Vieira, para o Ceará, todos presentes em Oliveira e Santana (2010).



cenário contextual (fator estrutural); e 3) programas, parcerias e convênios desenvolvidos entre os entes subnacionais para a garantia do direito à educação e/ou a redução de desigualdades educacionais (fator de ação política).

O Ensino Fundamental foi escolhido por ser uma etapa da Educação Básica cuja responsabilidade pela oferta é explicitamente compartilhada entre estados e municípios, que mantêm relações intergovernamentais para a consecução desse atendimento. Essas relações são entendidas aqui como normas e instâncias específicas, formais e/ou não formais, estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas (LOTTA; VAZ, 2014).

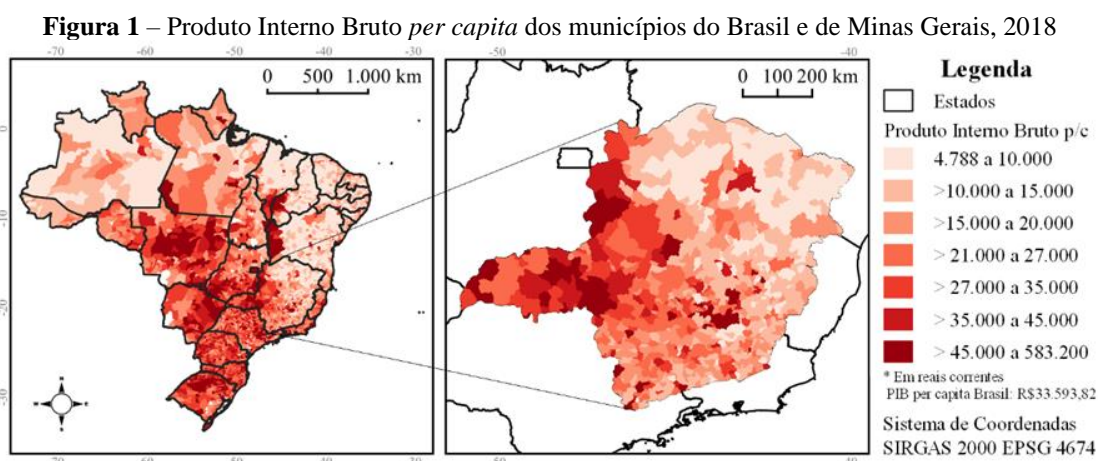
Em geral, os estudos que tratam das relações intergovernamentais e do Ensino Fundamental abordam as dimensões do acesso, medido pela oferta de vagas e pelo número de matrículas (ARAUJO, G., 2010; FERNANDES; RODRIGUEZ; FERNANDES, 2012; ZAMPIRI, 2014), e do financiamento da educação (ARRETCHE, 2010; CAVALCANTI, 2020; NEGRI, 1997; OLIVEIRA, R., 2012; PINTO, 2007; VAZQUEZ, 2007); ou ainda articulam as duas dimensões (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007; CASTRO; DUARTE, 2007; PINTO, 2012). Mais raros são os trabalhos que analisam por outros ângulos os impactos da forma federativa de Estado sobre a educação brasileira, a exemplo dos resultados de aprendizagem (LEME; PAREDES; SOUZA, 2009), do controle institucional (FARENZENA, 2010), das políticas de avaliação (DUARTE; SANTOS, 2012; FREITAS, D., 2012), dentre outros. Também se enquadram em estudos menos comuns, no tocante às relações federativas e intergovernamentais, as pesquisas que tratam de questões sobre o trabalho docente (FREITAS, H., 2012; GOUVEIA; TAVARES, 2012; VIEIRA, J., 2012) e das condições de oferta das escolas (MADEIRA, 2012).

Esta tese considera que boas condições de infraestrutura, conservação, segurança e presença de materiais necessários para as relações de ensino-aprendizagem fazem parte do direito à educação. Este princípio já estava presente na LDBEN/1996 e foi sendo normatizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) nas últimas décadas, que nomeou esses princípios como diretrizes operacionais. Além do número de escolas e da oferta de vagas em si, essas diretrizes, a exemplo da Resolução nº 4 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), de 13 de julho de 2010, determinaram que as vagas deveriam ser efetivadas mediante a exigência legal de padrões mínimos para a qualidade da infraestrutura (BRASIL, 2010c, art. 10º, § 2º). Ou seja, a oferta educacional não pode ser feita de qualquer maneira, mas mediante critérios e exigências sobre suas condições materiais e estruturais, a fim de assegurar alguma equidade para o conjunto da população.

Compreende-se que a mera existência de vagas ou mesmo de adequada infraestrutura escolar não são suficientes para a garantia do direito à educação. Porém, embora insuficientes por si sós, essas condições de oferta são *conditio sine qua non* para o cumprimento do dever do Estado para com a educação previsto na legislação. Assim, tanto a disponibilização de vagas quanto as condições de oferta das escolas para essas vagas no Ensino Fundamental demandam formas de colaboração entre os entes federativos. Por isso, considera-se relevante a análise dos modos de articulação e das relações intergovernamentais para o cumprimento desse preceito legal, bem como para a compreensão das desigualdades educacionais relativas às condições de oferta.

## 1.2 DELIMITAÇÃO DO RECORTE ESPACIAL DA INVESTIGAÇÃO

O recorte geográfico da tese aborda as relações intergovernamentais (modos de articulação entre o poder público estadual e os municípios para o atendimento do Ensino Fundamental) entre os entes subnacionais de Minas Gerais. Esta escolha se justifica na medida em que essa unidade federativa é, usualmente, considerada um espelho do Brasil, uma vez que suas riquezas e bolsões de pobreza podem ser claramente percebidos (ALVES; FONTES, 2001; DULCI, 1999; ROMERO, 2006; SINGER, 1997). No Brasil, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, tomado como indicador de dinamismo econômico (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004), conforme Figura 1, é mais expressivo nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; e menor, na média, nas Regiões Norte e Nordeste. Já para Minas Gerais, há correspondência da disposição da concentração de PIB *per capita* mais altos nas regiões geográficas Centro-Sul, Sudeste e Oeste do estado; e mais baixos no norte e nordeste geográfico.



Fonte: elaborada pelo autor partir de IBGE (2020).

Além disso, os dados da Tabela 1 indicam que os Anos Iniciais do Ensino Fundamental eram ofertados, em 2018, majoritariamente, por escolas municipais (68,9% no Brasil e 58,6% em Minas Gerais). Se, no Brasil, essa situação se repetia para os Anos Finais, com a maioria das escolas desse segmento mantidas pelos municípios (47% ante 30,8% de escolas estaduais), em Minas Gerais a situação se invertia, com os Anos Finais do Ensino Fundamental sendo ofertados, em sua maioria, por escolas estaduais (51,7% contra 29,8% de escolas municipais).

**Tabela 1** – Número de escolas de Minas Gerais e do Brasil que ofertavam o Ensino Fundamental, de acordo com a entidade administrativa – 2018

Jurisdição	Anos Iniciais					Anos Finais				
	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total
MG	3	1.935	5.413	1.891	<b>9.242</b>	5	2.791	1.609	995	<b>5.400</b>
BR	26	11.422	77.231	23.467	<b>112.146</b>	39	19.099	29.128	13.743	<b>62.009</b>
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>13.357</b>	<b>82.644</b>	<b>25.358</b>	<b>121.388</b>	<b>44</b>	<b>21.890</b>	<b>30.737</b>	<b>14.738</b>	<b>67.409</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Inep (2019).

Dessa maneira, no caso de Minas Gerais, os dados sugerem certa repartição de responsabilidades, mais ou menos institucionalizadas, entre os entes federativos subnacionais. São os modos de articulação para essa repartição e suas repercussões nas desigualdades educacionais, no que diz respeito às condições de oferta, os elementos investigados por esta pesquisa.

### 1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

Além desta introdução, texto está organizado da seguinte forma: no capítulo 2, faz-se uma discussão sobre o princípio político da igualdade de condições e da infraestrutura de escolas a partir de uma revisão normativa e da literatura sobre o assunto. De igual modo, apresenta-se o indicador escolhido para a análise da variável dependente e descrevem-se os perfis de infraestrutura das escolas públicas de Ensino Fundamental de Minas Gerais, a partir do indicador selecionado.

O capítulo 3 trata do fator institucional. Nele é realizada uma discussão histórica sobre a constituição da oferta do Ensino Fundamental em Minas Gerais ao longo da República. Buscou-se perceber o legado institucional de políticas prévias, na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, para as atuais configurações da oferta de Ensino Fundamental,

identificando-se as incidências desse legado na infraestrutura das escolas municipais e estaduais de Minas Gerais.

O capítulo 4 dá ênfase ao fator estrutural. Nele são apresentadas as capacidades institucionais de atendimento educacional dos municípios de Minas Gerais. Essas capacidades foram obtidas pelo cotejo entre o número de matrículas municipais e estaduais em cada território municipal e as taxas de atendimento líquido dos municípios. A intenção foi caracterizar as desigualdades intra e intermunicipais quanto ao Ensino Fundamental.

O capítulo 5 é dedicado ao estudo dos convênios e programas entre os poderes públicos estadual e municipais. Também se discutem os efeitos de emendas parlamentares destinadas às ações de educação. Dessa forma, o capítulo se refere à dimensão da ação política. Em vista disso, elencaram-se as ações desenvolvidas nas últimas décadas, que foram analisadas quanto às suas intencionalidades, características e resultados, no tocante à infraestrutura das escolas.

Por fim, nas Considerações finais, retomam-se às questões colocadas nesta introdução, apresentam-se os limites da investigação e sugerem-se linhas investigativas para trabalhos posteriores.

## **2 OFERTA EDUCACIONAL EM IGUALDADE DE CONDIÇÕES: DETERMINAÇÕES LEGAIS E APONTAMENTOS DA LITERATURA PARA A INFRAESTRUTURA DE ESCOLAS**

### **Resumo:**

Este capítulo tem como foco os padrões de infraestrutura das escolas, compreendidos como condições para a oferta do Ensino Fundamental. O capítulo está dividido em três partes: inicialmente, discute-se sobre a emergência do princípio político de igualdade de condições para a educação escolar e as disputas em torno desse princípio. Também foi realizado levantamento de normas nacionais, com objetivo de identificar como a atual legislação educacional trata da infraestrutura e das condições materiais de escolas. Na segunda parte, foi realizada uma revisão de literatura acerca dos métodos de investigação sobre infraestrutura escolar, assim como sobre as métricas utilizadas para medi-la. Por fim, apresenta-se o indicador de adequação de infraestrutura geral de escolas, escolhido para a métrica da variável dependente de investigação da tese. O indicador foi aplicado para as escolas de Minas Gerais, tanto as das redes municipais quanto as da rede estadual, com o objetivo de descrever suas condições de infraestrutura, por dependência administrativa; seu grau de adequação em face do que estabelece a legislação educacional brasileira em vigor; e as desigualdades intra e intermunicipais.

**Palavras-chave:** Condições de oferta. Infraestrutura de escolas. Instalação e recursos educacionais. Equipamentos educacionais. Desigualdades de oportunidades educacionais.

No Brasil, a expressão ‘condições de oferta’ é utilizada com certa frequência no debate educacional contemporâneo, geralmente associada a critérios pertinentes à qualidade dos serviços de educação escolar. O termo e seus derivados estão presentes em reivindicações de movimentos sindicais da área (GOUVEIA; FERRAZ, 2013); na CF/1988 (BRASIL, 1988, art. 205, inc. I); na legislação infraconstitucional de educação (BRASIL, 2018a, art. 2º); e na expressiva produção bibliográfica do campo educacional brasileiro, especialmente nas últimas décadas (CARMO; 2020; DOURADO; OLIVEIRA, 2009; GODOY; POLON, 2017; GOUVEIA *et al.*, 2006; MOLL, 2002; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2017; SONOBE, 2015; UNESCO, 2019).

A tese se dedica a um tipo específico de condições de oferta: a infraestrutura escolar. Mais que isso, aborda as desigualdades nas condições de infraestrutura das escolas públicas de Ensino Fundamental no território de Minas Gerais. Por infraestrutura, compreende-se a presença de um conjunto de insumos e condições necessárias para a realização das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos e recursos pedagógicos.

A questão da infraestrutura das escolas brasileiras é alvo de preocupações há muito tempo, confundindo-se com o próprio serviço escolar e com o direito à educação (ALVES; XAVIER, 2017). O tema é encontrado em diferentes legislações, aparecendo com frequência nas reformas da virada do século XIX para o século XX (FARIA FILHO; VIDAL, 2000). Já a questão da igualdade de condições remonta ao *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (AZEVEDO *et al.*, 1932) e, mais recentemente, aos debates que tiveram curso na Subcomissão de Educação da Assembleia Nacional Constituinte.

Este capítulo apresenta como as questões sobre a oferta do ensino em condições de igualdade, de maneira geral, e sobre as definições sobre a infraestrutura escolar, de maneira específica, manifestam-se na legislação do Ensino Fundamental em vigência. Optou-se pelo estudo das normas nacionais, uma vez que a literatura que analisa as políticas públicas de educação após 1988 demonstra o protagonismo da competência normativa da União na coordenação da política nacional e sua função normativa em relação às demais instâncias educacionais (ARRETCHE; VAZQUEZ; GOMES, 2015).

O capítulo foi dividido em três partes. Inicialmente, apresenta-se como o princípio de igualdade de condições foi debatido durante a Assembleia Nacional Constituinte e como essa questão se materializou na Carta Magna de 1988. A análise recais sobre as diferentes legislações do período pós-1988 e sobre o modo como as exigências de infraestrutura foram sendo normatizadas. Na segunda seção, apresentam-se os resultados de uma revisão de literatura acerca dos métodos de investigação sobre infraestrutura escolar e das métricas

utilizadas para medi-la. Por fim, na terceira parte, apresenta-se o indicador de adequação de infraestrutura geral de escolas escolhido para o estudo. Esse indicador foi aplicado para as escolas do estado de Minas Gerais, tanto as das redes municipais quanto as da rede estadual.

Os objetivos do capítulo são: discutir como o princípio político de igualdade de condições foi introduzido no debate educacional brasileiro contemporâneo e como ele se relaciona com a questão da infraestrutura. Além disso, é objetivo do capítulo descrever as condições de infraestrutura das escolas de Minas Gerais, por dependência administrativa; seu grau de adequação em face do que estabelece a legislação educacional brasileira em vigor; e as desigualdades intra e intermunicipais.

## 2.1 PRINCÍPIO POLÍTICO DE IGUALDADE DE CONDIÇÕES E A NORMATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA ESCOLAR NO BRASIL

O texto constitucional de 1988 estabeleceu como princípios políticos a serem observados pelos poderes públicos e pela sociedade, entre outros, a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e a garantia de um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1988, art. 206, inc. I e VII). Em 2006, Emenda Constitucional (EC) (BRASIL, 2006, art. 1º) acrescentou a esses princípios a exigência de piso salarial nacional para os profissionais de educação, além de planos de carreira e ingresso mediante concursos público. Esses princípios diferem dos demais, constantes no mesmo artigo, por estabelecerem, de modo ambíguo, as condições a serem observadas pelas instituições e pelos sistemas de ensino, que ofertam serviços e, portanto, asseguram direitos.<sup>4</sup> Apresentados no texto de 1988 em dispositivos distintos, mas do mesmo artigo (BRASIL, 1988, art. 206), foram associados genericamente ao longo do tempo.<sup>5</sup>

Formuladas durante os trabalhos constituintes e no âmbito da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, Subcomissão VIII-A (BRASIL, 1987b), as ideias que deram origem a essas proposições foram elaboradas e apresentadas por representantes das entidades que compunham o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e

---

<sup>4</sup> Os demais princípios inspiram-se em direitos civis (liberdade de ensinar, pluralismo de ideias) e em direitos sociais (gratuidade, gestão democrática, etc.).

<sup>5</sup> Foram inseridos na LDBEN/1996, posteriormente, os princípios de consideração para com a diversidade étnico-racial (2003); de garantia do direito à educação ao longo da vida (2018) e de respeito à diversidade da pessoa com deficiência (2021).

Gratuito (Fórum).<sup>6</sup> Divulgados, inicialmente, como princípios para a reforma universitária (atual Ensino Superior), os representantes do Fórum afirmavam que sua “[...] pretensão é a de que essa luta se encaminhe no sentido de elevar o patamar da universidade naquilo que nós chamamos ‘padrão unitário de qualidade’” (BRASIL, 1987b, p. 52). Propugnavam também pela “[...] reforma do ensino em todos os níveis, para garantir acesso e bom aproveitamento a toda a população em *igualdade de condições*, independente da classe social (BRASIL, 1987b, p. 153, grifo nosso).

À época, o princípio político advogava por um padrão único de qualidade para a Educação Superior e pela ampliação do acesso de toda a população aos diferentes níveis de educação, em igualdade de condições (GENTILI, 1995). Ou seja, o reconhecimento da existência de desigualdades sociais requeria um sistema de educação escolar em que condicionantes de seletividade de acesso e permanência fossem mitigados e, para esse objetivo, seria necessário que crianças e jovens usufríssem das mesmas condições nas escolas, dadas por um padrão nacional único.

Entretanto, ainda no período da Constituinte, esses princípios receberam outras significações, como afirmou o representante das escolas confessionais em audiência aos constituintes:

A escola pública seria pública, porque *o acesso seria em igualdade de condições para todos*; seria gratuita, porque não seria cobrada qualquer anuidade aos alunos, na medida em que a escola recebesse os recursos necessários do Estado. (BRASIL, 1987b, p. 188, grifo nosso).

Desse modo, os representantes das escolas privadas confessionais associavam a liberdade de oferta pelo setor ao princípio de igualdade de condições, pois as escolas privadas que ofertassem o ensino gratuito deveriam ser inteiramente financiadas pelos poderes públicos. Para esses atores em disputa na arena constituinte, a escola particular deveria receber recursos dos poderes públicos de acordo com o padrão de qualidade que ofertasse. Assim, de alguma forma, as discussões havidas às vésperas da primeira LDBEN, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), ainda ecoavam no interior do subsistema educacional brasileiro.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> O Fórum foi oficializado na cidade de Brasília, em 1987, por iniciativa da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, com o lançamento do *Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita*, integrando mais de trinta entidades ligadas aos movimentos sociais e docentes (GOHN, 1994).

<sup>7</sup> Veja-se a discussão sobre as disputas na formulação da primeira LDBEN (1961) no terceiro capítulo desta tese, na subseção 3.2.1



No anteprojeto apresentado pelo relator, a Subcomissão VIII-A interpretou a expressão ‘dever do Estado para com a educação pública’ como garantia de auxílio suplementar ao aluno do Ensino Fundamental, por meio de programas sociais que assegurassem condições de aproveitamento e continuidade de seus estudos (BRASIL, 1987a, art. 3º, inc. IV, p. 3). Assim, condições de igualdade/igualdade de condições significariam “[...] suprimimento das condições indispensáveis ao desenvolvimento do alunado na escola fundamental e obrigatória de 1º grau. Sem este auxílio, a permanência e o aproveitamento do aluno no ensino básico estariam comprometidos” (BRASIL, 1987b, p. 412). O relatório informa ainda que a adoção de programas de assistência ao estudante contou com o apoio e as sugestões de entidades como o Fórum, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen).

Quando da sistematização do texto constitucional, a apresentação de destaque aditivo (nº 1.411) pelo deputado Nelson Carneiro (BA), que propunha a participação dos trabalhadores e empregadores em todos os órgãos em que seus interesses profissionais e previdenciários fossem objeto de discussão e deliberação (BRASIL, 1987b, p. 331), provocou a associação dos princípios do direito à participação em igualdade de condições, ou seja, à representação paritária.

No período constituinte, a emergência da associação entre o termo ‘condições de igualdade’ e a organização da educação escolar se fez mediante a disputa entre os múltiplos significados atribuídos ao referido termo ao longo da elaboração do texto constitucional, que expressavam proposições de políticas públicas opostas. Para os atores reunidos no Fórum, ‘igualdade de condições’ estava associado a um padrão unitário de qualidade e à organização de um sistema de prestação de serviços públicos educacionais para todas as crianças e os jovens, com condições necessárias para superação das desigualdades universalizadas. Por sua vez, os atores que representavam a rede privada consideravam igualdade de condições como princípio orientador das políticas de financiamento para o setor privado. Para esses atores, o padrão de qualidade referia-se ao ensino que ofertavam, sem menção aos processos de seletividade social que o resguardavam.

No abaixo, abaixo, apresenta-se como o preceito de igualdade de condições apareceu nos debates da Constituinte:

**Quadro 1** – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade: período constituinte

<b>Na Constituinte (1986-87)</b>	<b>Ator</b>	<b>Nível de ensino</b>
Padrão unitário de qualidade.	Fórum	Ensino Superior
Garantia de acesso e aproveitamento em igualdade de condições.		Educação Básica
Acesso em igualdade de condições, mediante gratuidade nas escolas privadas, com recursos necessários advindos do Estado.	Privado Confessional	Não especificado
Suprimento das condições indispensáveis ao desenvolvimento do alunado na escola fundamental e obrigatória de 1º grau.	Anteprojeto do relator na subcomissão VIII-A	Ensino Fundamental
Participação em igualdade de condições.	Comissão de Sistematização	Órgãos de gestão de direitos sociais

Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa maneira, é possível concluir que as disputas em torno da noção de igualdade de condições, desde a Constituinte, associaram-se também às disputas em torno da compreensão sobre as condições de oferta da educação escolar. Por um lado, o termo ‘condições de oferta’ remeteria ao atendimento prestado ao estudante para acesso, permanência e aprendizagem. Nesse sentido, ‘condições isonômicas de oferta’ se referiria à normalização de trajetórias escolares singulares, como efeito de diferentes políticas públicas de distribuição de recursos diversos. A segunda acepção relacionaria essa expressão com o reconhecimento de que processos e finalidades educacionais são precedidos e estão associados aos meios necessários ao processo de ensino-aprendizagem. Aspectos relativos ao trabalho docente e outros recursos humanos, ao currículo, ao gerenciamento e às condições materiais da escola seriam exemplos desses meios necessários.

### **2.1.1 Igualdade de condições no texto constitucional e as emendas posteriores**

O texto constitucional aprovado em 1988 introduziu, como responsabilidade do Estado e da sociedade, a observância a princípios orientadores na organização do ensino, ou seja, uma série de critérios para evitar que a educação fosse ofertada de qualquer maneira. Dentre outros, a CF/1988 se refere ao princípio da oferta de ensino:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...]  
 VII- *garantia de padrão de qualidade.* (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Ao estabelecer um ‘padrão de qualidade’, a CF/1988 suscitou novos debates sobre a definição e o significado do termo ‘padrão de qualidade para a educação’.

Com relação a esse aspecto, as compreensões sobre educação e sobre o que seria uma educação de qualidade variaram ao longo do desenvolvimento histórico da República. Se, em um primeiro momento, até meados dos anos 1930, a qualidade da educação dizia respeito ao acesso à escola, nas décadas subsequentes, qualidade passou a estar relacionada com as concepções didático-pedagógicas e a adequação do que era ensinado às necessidades dos indivíduos e do país. As altas taxas de reprovação e evasão escolar entre as décadas de 1950 e 1970 acabaram por aproximar a qualidade da educação de uma acepção ligada à superação do insucesso escolar (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007). Nos últimos anos, disseminou-se a ideia de que essa qualidade se expressa pelos resultados de aprendizagem, medidos por testes padronizados, nacionais e internacionais (DUARTE; SANTOS, 2017). Assim, há grande dificuldade em se estabelecer “[...] um consenso em termos conceituais do significado acerca da qualidade do ensino, uma vez que a diversidade de visões de mundo conduz à construção de expectativas, projeções e ideais de qualidade diferenciados” (CAMARGO *et al.*, 2006, p. 23).

**Quadro 2** – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade: texto constitucional aprovado

<b>Texto aprovado em 1988</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Modificações</b>
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.	Brasil, 1988, art. 206, inc. I	Permanece
Valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, <del>assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.</del>	Brasil, 1988, art. 206, inc. V	EC nº 19/1998 (suprime o regime jurídico único da rede federal)  EC nº 53/2006 (amplia para os profissionais de ensino e inclui piso salarial profissional nacional)
Garantia de um padrão de qualidade.	Brasil, 1988, art. 206, inc. VII	Permanece, porém não unitário
Atendimento ao educando, <del>no Ensino Fundamental</del> , através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	Brasil, 1988, art. 208, inc. VII	EC nº 59 de 1989, amplia para a Educação Básica

Fonte: elaborado pelo autor.

Dessa forma, as modificações no texto constitucional revelam que o preceito de ‘padrão unitário’ foi substituído por uma ideia vaga de ‘padrão de qualidade’. Além disso, as condições de oferta foram sendo paulatinamente compreendidas como a existência de

‘recursos mínimos necessários para o funcionamento de escolas’, o que foi reforçado pelas reformas educacionais levadas a cabo durante a década de 1990, bem como pela própria LDBEN/1996.

#### 2.1.1.1 O protagonismo do Executivo Federal e a difusão da noção de qualidade na década de 1990

A EC nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), que regulamentou o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), deu nova redação ao artigo 211 da CF/1988, estabelecendo que

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino [...] e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, no período da Constituinte, o significado atribuído à expressão ‘igualdade de condições’ recebe tradução com aprovação da primeira EC, que alterou dispositivos constantes no capítulo da educação. Trata-se agora da equalização de oportunidades, termo que obscurece a ideia de um padrão único, posto quando da Constituinte, e o substitui por um padrão mínimo. A esse respeito Camargo *et al.* (2006, p. 6) comentam “[...] que foi estabelecida uma nova capacidade de atendimento em cada esfera administrativa do poder público relativa a um padrão mínimo de qualidade, definido pela razão entre os recursos vinculados constitucionalmente ao ensino e o custo anual do aluno”.

A LDBEN/1996 reiterou os princípios constitucionais de igualdade de condições e garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1996c, art. 3º, inc. I e IX). Afirmou ainda, de modo mais preciso, o significado dessas expressões, ao estabelecer como dever do Estado a garantia dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem:

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a *variedade e quantidade mínimas*, por aluno, de *insumos indispensáveis* ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996c, art. 4º, inc. IX grifos nossos).

Este dispositivo da LDBEN, aprovado em 1996, permanece sem alterações até esta data. O padrão mínimo de qualidade aprovado pela EC nº 14/1996 recebeu como medida, na

LDBEN/1996, a oferta de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Duarte *et al.* (2013) demonstram que insumos se acham presentes na maioria das escolas urbanas brasileiras, e sua distribuição territorial é desigual.

**Quadro 3** – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade na LDBEN/1996 (continua)

Dispositivo	Conteúdo do dispositivo	Tema abordado	Observações
Art. 3º, inc. I	Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.	Princípios gerais orientadores das instituições educacionais	Reiteram os princípios postos na CF/1988
Art. 3º, inc. IX	Garantia de padrão de qualidade.		
Art. 4º, inc. VI	Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando	Dever do Estado e disposições de organização da Educação Básica	O §2º do art. 24 atribui a cada sistema de ensino o dever de estabelecer parâmetros relativos às condições necessárias aos educandos, à vista das condições disponíveis e das características locais e regionais. Reitera o descentramento de base federativa
Art. 4º, inc. VII	Oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola.		
Art. 25	Atribui às autoridades responsáveis [por cada sistema de ensino], alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as <b>condições materiais do estabelecimento</b> (grifo nosso).	Disposições gerais de organização da Educação Básica	Reitera o descentramento de base federativa
Art. 27, inc. II	Consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento.	Diretrizes Curriculares	O termo ‘condições de escolaridade dos alunos’ é ambíguo
Art. 74, <i>caput</i> e parágrafo único	A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.	Recursos financeiros	***

**Quadro 4** – A ideia de condições de oferta de um ensino de qualidade na LDBEN/1996 (conclusão)

<b>Dispositivo</b>	<b>Conteúdo do dispositivo</b>	<b>Tema abordado</b>	<b>Observações</b>
Art. 74, <i>caput</i> e parágrafo único	O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.	Recursos financeiros	***
Art. 75	A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.	Recursos financeiros	***

Fonte: elaborado pelo autor.

Os padrões mínimos de qualidade exigidos constitucionalmente e definidos pela LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c) como insumos indispensáveis ao desenvolvimento do ensino-aprendizagem, aos poucos, foram sendo especificados em legislação posterior. A questão é retomada na transição do Fundef para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela EC n° 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), e regulamentado pela Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007). O artigo 38 da lei que regulamentou o novo fundo contábil (BRASIL, 2007), estabeleceu para a complementação financeira da União o cálculo de um valor mínimo por aluno, associado ao padrão mínimo de qualidade.

**Quadro 5** – A ideia de condições de oferta do ensino de qualidade nas reformas educacionais

EC n° 14/2007, altera redação art. 211, § 1°	A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	Introduz a ideia de equalizar oportunidades educacionais e de um padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira da União, que passa a ter função supletiva e redistributiva
EC n° 108/2020, inclui § 7°, no art. 211	O padrão mínimo de qualidade, de que trata o § 1° deste artigo, considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.	

Fonte: elaborado pelo autor.

Com o Plano Nacional de Educação (PNE), deu-se uma definição mais precisa ao que constituiria o padrão de qualidade e os insumos indispensáveis para sua efetivação. A existência de planos decenais para 1997 já estava prevista na LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c, art. 9º, inc. I; art. 87, § 1º), porém o primeiro PNE pós-1988 foi implementado somente em 2001, por meio da Lei 10.172, de 9 de janeiro daquele ano (BRASIL, 2001). O diagnóstico do plano apontava que a maioria dos estabelecimentos escolares brasileiros estava ofertando a Educação Básica em condições precárias de funcionamento.

Em geral, as escolas não dispunham de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados (BRASIL, 2001). Para superar esses problemas, o plano estabeleceu diversas metas e objetivos relativos à oferta. Para a infraestrutura, apontou a necessidade de existência de espaços físicos com iluminação, insolação, ventilação e visão para o espaço externo; rede elétrica e segurança; água potável e esgotamento sanitário; instalações sanitárias e de higiene pessoal; instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; e adequação física e pedagógica às características de estudantes com necessidades educacionais especiais.

O segundo PNE pós-1988, compreendendo o decênio 2014-2024, foi instituído pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), que estabeleceu novas metas e objetivos para a melhoria da oferta da educação escolar no país, além de repetir aquelas que não haviam sido cumpridas pelo plano anterior. Uma de suas ambições é fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades (meta 7). Para alcançar essa meta, uma das estratégias seria exatamente o estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade para os serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, e também como instrumento para a adoção de medidas visando à melhoria da qualidade do ensino (estratégia 7.21).

Como forma de garantir recursos para a exequibilidade do plano, a meta 20 previa a ampliação do investimento público em educação pública, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB até 2019 e o equivalente a 10% do PIB ao final de sua vigência, em 2024. A estratégia 7.21 estabeleceu a implementação de um parâmetro para o financiamento de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, com a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários

ao ensino e com a aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (o Custo Aluno Qualidade – CAQ).

### **2.1.2 Resoluções do Conselho Nacional de Educação**

Além dos artigos sobre educação presentes na CF/1988 e na própria LDBEN/1996, somam-se ao Fundeb, ao PNE 2014-2024 e a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), como parte da legislação educacional brasileira vigente, os atos normativos do CNE. O atual CNE, instituído pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), é um órgão colegiado integrante do MEC e tem como finalidade colaborar com a formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento. O órgão é organizado em três instâncias: um Conselho Pleno (CP) e duas câmaras, a Câmara de Educação Superior (CES) e a CEB. A CEB é responsável por analisar e emitir pareceres sobre procedimentos e resultados de processos de avaliação da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e de suas respectivas modalidades de ensino, além de deliberar sobre diretrizes curriculares propostas pelo MEC e acompanhar a execução do PNE, cabendo recurso ao CP em casos de divergências entre os conselheiros.

Dentre os atos normativos da CEB/CNE, alguns são pertinentes à oferta educacional. A Resolução nº 4/2010 (BRASIL, 2010c), ao definir as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, também apontou elementos sobre a oferta educacional. Nessa resolução, a legislação apresenta uma inovação na compreensão sobre a qualidade da educação, atribuindo a esta qualidade o adjetivo ‘social’. Portanto, o padrão de qualidade social da educação é garantido mediante o pleno acesso, a inclusão, a permanência e o sucesso dos sujeitos das aprendizagens na escola, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série. Dessa forma, a Resolução nº 4/2010 reforça o entendimento presente na LDBEN/1996, associando a qualidade social à presença de um padrão mínimo de insumos. Ou seja, a educação escolar não pode ser ofertada de qualquer maneira, pois, para que ela se concretize,

[...] exige-se um padrão mínimo de insumos, que tem como base um investimento com valor calculado a partir das despesas essenciais ao desenvolvimento dos processos e procedimentos formativos, que levem, gradualmente, a uma educação integral, dotada de qualidade social:

I - creches e escolas que possuam condições de infraestrutura e adequados equipamentos;



II - professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação, em regime de trabalho de 40 (quarenta) horas em tempo integral em uma mesma escola;

III - definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que assegure aprendizagens relevantes;

IV - pessoal de apoio técnico e administrativo que responda às exigências do que se estabelece no projeto político-pedagógico. (BRASIL, 2010c, art. 10, inc. IV, § 2º).

As Resoluções CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b), nº 7, de 14 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010e) e nº 2, de 30 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012a), que fixaram Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, respectivamente, também trataram de como a oferta deveria ser realizada. Para cada etapa da Educação Básica, os espaços e equipamentos escolares, assim como a formação inicial e continuada dos professores, deveriam ser adequados às especificidades do atendimento e às necessidades curriculares estabelecidas. A preocupação com a adequação dos insumos também se faz presente, com maior ou menor detalhamento, nas resoluções que tratam das modalidades, como a Educação Especial, Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009a); a Educação em situação de privação de liberdade, Resolução CNE/CEB nº 2, de 19 de maio de 2010 (BRASIL, 2010a); a EJA, Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010 (BRASIL, 2010b); a Educação para populações em situação de itinerância, Resolução CNE/CEB nº 3, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012b); a Educação Indígena, Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de junho de 2012 (BRASIL, 2012c); a Educação Profissional, Resolução CNE/CEB nº 6, 20 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012d); a Educação Quilombola, Resolução CNE/CEB nº 8, de 20 de novembro de 2012 (BRASIL, 2012e), e a Educação em situação de cumprimento de medidas socioeducativas, Resolução CNE/CEB nº 3, de 13 de maio de 2016 (BRASIL, 2016).

Como conclusão, esta seção discutiu como o princípio político de igualdade de condições de oferta da Educação Básica, presente na Constituinte e entendido como ‘padrão unitário de qualidade’, foi sendo modificado desde a aprovação do texto constitucional. Em seu lugar, consolidou-se a ideia de padrões mínimos, regulamentados por meio de resoluções do CNE. Essa compreensão sobre as condições de oferta levou diferentes pesquisadores a avaliarem os elementos presentes nas escolas, a fim de verificarem em que medida as unidades escolares se aproximavam ou se distanciavam do que se considerava o padrão mínimo de infraestrutura legalmente previsto. E esse é o tema abordado na próxima seção deste capítulo.

## 2.2 REVISÃO DE ESTUDOS SOBRE MÉTODOS E MÉTRICAS DE INFRAESTRUTURA ESCOLA

De acordo com Brooke e Soares (2008), as pesquisas que examinaram a infraestrutura das escolas e sua adequação às necessidades educacionais dos estudantes ganharam força a partir das discussões sobre escolas eficazes. Buscava-se avaliar em que medida as características dos espaços e equipamentos escolares incidiam nos resultados educacionais. Diversas são as formas de avaliar essa infraestrutura, podendo ser localizados na literatura desde estudos que se baseiam na percepção dos indivíduos que utilizam os espaços escolares, por meio de entrevistas, observações e/ou *surveys*, ou mesmo *in loco* (VERHINE, 2006; TCU, 2015), até trabalhos que se utilizam de dados secundários e organizam a infraestrutura escolar por presença ou ausência de itens, ou desenvolvem índices e indicadores com técnicas estatísticas multivariadas (CERQUEIRA; SAWER, 2007; ALVES; XAVIER; PAULA, 2019; VIERIA; PEREIRA-JUNIOR, 2020).

Quanto a esse segundo grupo, destacam-se os estudos de abrangência nacional que utilizam como fonte o Censo Escolar, levantamento anual realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), autarquia subordinada ao Ministério da Educação (MEC). Diferentes autores buscaram construir medidas para analisar os dados de infraestrutura escolar do Censo Escolar a partir de métodos e abordagens distintas (ALVES; XAVIER; PAULA, 2019).

### 2.2.1 “Primeira geração” de estudos sobre infraestrutura de escolas utilizando o Censo Escolar do Inep

Um trabalho pioneiro com emprego dos dados do Censo Escolar do Inep foi a tese de doutoramento de Cezar Augusto Cerqueira, em 2004. Cerqueira construiu uma tipologia dos estabelecimentos escolares brasileiros se utilizando de análise fatorial, por meio de uma técnica estatística denominada *grade of membership*. De acordo com o autor, esse método permitiria que a heterogeneidade entre os estabelecimentos escolares analisados fosse categorizada e agrupada em perfis semelhantes (CERQUEIRA, 2004). Após uma série de procedimentos de estimação estatística de máxima verossimilhança, a partir do porte da escola (número de alunos) e de sua infraestrutura, Cerqueira dividiu os estabelecimentos em três perfis, sendo dois extremos e um intermediário.

O primeiro perfil extremo, baixa infraestrutura, era formado por escolas que não possuíam bibliotecas, cozinha, quadra, rede de esgoto, assim como equipamentos tais como TV, vídeo, parabólica e recursos de informática. Nas pesquisas do autor, essas escolas estavam localizadas em municípios das Regiões Norte e Nordeste, basicamente em áreas rurais. Em um segundo perfil, agrupavam-se as escolas de elevada infraestrutura, com altos níveis de informatização e de qualificação docente. Incluíam-se nesse grupo grandes escolas urbanas, de Ensino Médio e/ou Ensino Fundamental, normalmente estaduais ou particulares. Entre esses dois níveis extremos, classificavam-se as escolas intermediárias, com a presença de biblioteca, videoteca, quadra, laboratório de ciências e sala de TV e vídeo, localizadas em municípios de médio e grande porte das Regiões Sul, Sudeste ou Centro-Oeste, pertencentes às redes estadual ou privada (CERQUEIRA, 2004).

Seguiram-se ao trabalho de Cerqueira diversos estudos de avaliação da infraestrutura das escolas (OLIVEIRA; LAROS, 2007). Uma pesquisa que merece destaque é a de Sátyro e Soares (2007), que analisou alguns dos insumos presentes no Censo, tais como água, eletricidade e saneamento (que os autores chamaram de ‘infraestrutura básica’), gerando tabelas que abrangiam o período de 1997 a 2005. Para a existência de dependências escolares (bibliotecas, laboratórios, banheiro etc.), os autores se utilizaram de análise fatorial, para criar um índice da presença ou ausência de determinada dependência (benfeitoria) na escola.

Outro grupo de estudos que também se utilizou de análises fatoriais para categorizar as condições de infraestrutura escolar aplicou a Teoria de Resposta ao Item (TRI)<sup>8</sup> à escala. Desse grupo, destacam-se os trabalhos de Soares Neto *et al.* (2013) e Pieri e Santos (2014), que, também se utilizando do Censo Escolar, buscaram construir uma medida para avaliar a infraestrutura das escolas brasileiras.

A escala proposta pela equipe de Soares Neto *et al.* (2013) varia de 0 a 100 e foi dividida em quatro níveis de proficiência: nível 1 – elementar, que na escala está compreendido entre 0 e 50; nível 2 – básica, entre 50 e 60; nível 3 – adequada, entre 60 e 70; e nível 4 – avançada, entre 70 e 100. No nível elementar, estão classificadas as escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura estritamente necessários para o seu funcionamento, como água, sanitários, energia elétrica, esgoto e cozinha. No nível básico, além dos itens elementares, as escolas já possuem uma infraestrutura básica, típica de unidades escolares. Em geral, elas possuem sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD,

---

<sup>8</sup> A TRI é uma abordagem de análise em que as variáveis geralmente são categorizadas de modo dicotômico – presença e ausência –, sobre as quais são realizadas calibrações, para auferir pesos às variáveis (KLEIN, 2003).

computadores e impressora. No nível adequado, as escolas possuem uma infraestrutura mais completa, a exemplo de espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitários para Educação Infantil. Há também espaços como quadra esportiva e parque infantil. Além disso, as escolas desse nível possuem equipamentos complementares, como copiadora e acesso à internet. Por fim, no nível avançado, as escolas possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais (SOARES NETO *et al.*, 2013).

Pieri e Santos (2014), também a partir de variáveis dicotômicas de ausência (atribuída com valor 0) e presença (atribuída com valor 1), estabeleceram a média para os parâmetros do formulário de escolas do Censo. Após o estabelecimento das medidas de tendência central, os autores calcularam a ponderação das variáveis selecionadas determinando as raízes características que dão o peso de cada fator, para explicar a variância total dos dados (PIERI; SANTOS, 2014). Uma vez obtidos os pesos, os autores padronizaram cada variável, para poderem computar a média final, que designou o índice de que foi subtraída a média de cada variável, sendo o resultado dividido por seu desvio-padrão. Assim, foi possível construir um Índice de Infraestrutura de Escolas em que, quanto mais próximo de 0 estivesse a escola, menor seria seu índice. Da mesma forma, quanto mais próximo de 1, maior o índice.

Gomes e Duarte (2017), em estudo sobre escolas de Ensino Fundamental em 2013, utilizando modelo de classes latentes, discriminaram 26 itens no Censo Escolar, reunidos em quatro categorias (recursos básicos, instalações, equipamentos e materiais didáticos). Com a contagem da presença ou ausência dos itens, os autores obtiveram cinco perfis de escolas, sendo um superior, um médio superior, um médio baixo, um baixo e um perfil ambíguo. O perfil superior, com melhor infraestrutura, foi observado em 42% das escolas. No entanto, apesar de representarem menos da metade das escolas do país, essas escolas reuniam 81,2% das matrículas do Ensino Fundamental. Já no perfil médio superior, estavam 23,7% das escolas e 14,7% das matrículas. No perfil médio baixo, foram classificadas 22,7% das escolas, que representavam 3% das matrículas. Destoando dos estudos antecessores (PIERI; SANTOS, 2014; SOARES NETO *et al.*, 2007; SÁTYRO; SOARES, 2010), apenas 11% das escolas poderiam ser incluídas no perfil baixo de infraestrutura, onde estudavam somente 1,1% dos alunos. E 0,1% das escolas, por suas características, não puderam ser classificadas, sendo atribuído a elas um perfil ambíguo.

As escalas acima referidas levaram em conta a presença e a ausência da variável para a construção das métricas, sem considerar, necessariamente, a qualidade da oferta e a

adequação do item avaliado. Nesse sentido, se, por um lado, essas pesquisas contribuíram para as investigações sobre a infraestrutura escolar no Brasil, por outro, elas apresentavam limitações para uma discussão mais aprofundada sobre as relações da infraestrutura com a qualidade dos insumos (ALVES; XAVIER, 2018). Para o monitoramento da qualidade, por exemplo, as tipologias de Cerqueira, de alta ou baixa infraestrutura apenas pela presença ou ausência de determinado item, são pouco esclarecedoras, afinal um item pode estar presente e não estar em boas condições de uso (ou mesmo ser inutilizável). Também a definição da equipe coordenada por Soares Neto, de escolas com ‘infraestrutura avançada’, não é pertinente para os dados levantados pelo Censo Escolar, podendo levar à impressão de que há componentes além dos básicos para uma educação escolar, ainda mais em um contexto de desigualdade extrema, como o cenário educacional brasileiro.

### **2.2.2 Complexificação das abordagens: “segunda geração” dos estudos sobre infraestrutura escolar**

Novas pesquisas buscaram superar esses aspectos estabelecendo critérios que levassem em conta a qualidade do conjunto de itens do Censo, apesar das dificuldades com que se depararam, em razão da própria natureza da fonte. Um trabalho que expressa esse objetivo é o de Duarte, Gomes e Gotelipe (2019), que, analisando o Censo Escolar de 2013, ponderou a qualidade do serviço, da dependência ou do equipamento que compõem a infraestrutura das escolas por complementaridade e articulação entre diferentes itens. Com a aplicação da análise fatorial, pelo método das componentes principais, com rotação ortogonal (*varimax*), os pesquisadores obtiveram três fatores para explicar a variância, dentre os quais o primeiro, por responder por 44,2% da variância, foi utilizado como índice de avaliação da infraestrutura. Para a definição dos grupos, aplicou-se então o método de k-médias aos três fatores obtidos. Assim, a disponibilidade insuficiente do item de referência foi classificada como abaixo do básico; e a oferta apropriada para etapa da educação escolar básica, como adequada. As situações intermediárias receberam a nomenclatura de escolas com infraestrutura básica.

Um segundo grupo de estudos que buscava superar as limitações do Censo Escolar para a compreensão da infraestrutura analisou os dados presentes nos questionários contextuais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (ALVES; XAVIER; PAULA, 2019). Composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, o Saeb tem como objetivo realizar um diagnóstico da Educação Básica brasileira e de alguns fatores

que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. O Saeb compreende uma série de questionários, a serem preenchidos pelos alunos durante a realização do exame, pelos professores e pelos diretores, que preenchem também um formulário sobre os dados da escola. Uma das vantagens da utilização dos questionários dessa avaliação é que seus itens são constituídos por variáveis ordinais, que informam não somente a presença ou ausência do item mas também a existência e as condições de uso das instalações e dos recursos escolares (ALVES; XAVIER, 2018). Como contraponto, o Saeb tem abrangência menor do que a do Censo Escolar, uma vez que os exames somente são aplicados em escolas com um número mínimo de estudantes matriculados.

Um exemplo desse tipo de abordagem pode ser observado na pesquisa de Souza, Gouveia e Scheneider (2011). Utilizando-se dos dados do Saeb 2003, foi calculado um Índice de Condições Materiais da Escola. Os autores buscaram nos questionários as informações que descreviam as condições físicas e do ambiente, as condições dos equipamentos e a percepção dos respondentes sobre as condições da escola. O objetivo era fazer que o índice avançasse em relação à mera presença ou ausência dos itens dos dados do Censo Escolar, permitindo análises mais aprofundadas sobre a qualidade da oferta.

O índice foi composto por sete grupos de variáveis: 1) Estado de conservação (do telhado, das paredes, do piso, das portas, das janelas, dos banheiros, da cozinha, das instalações hidráulicas e elétricas); 2) Iluminação e ventilação (as salas de aula são iluminadas, arejadas? Existe uma boa iluminação do lado de fora da escola?); 3) Limpeza da escola (limpeza da entrada do prédio, das paredes externas, das portas, das janelas, do pátio, do corredores, das salas de aula, do banheiros e da cozinha); 4) Existência de computadores e internet (computadores na escola, computador para uso dos alunos, computador com acesso à internet para uso dos alunos, computador para uso dos professores, computador com acesso à internet para uso dos professores, computador exclusivamente para uso administrativo); 5) Conservação dos equipamentos eletrônicos (da televisão, da antena parabólica, do videocassete, das máquinas fotocopadoras, do projetor de *slides*, do retroprojetor, da impressora, do aparelho de som); 6) Conservação do material pedagógico (dos livros de estudo, dos livros de literatura, das revistas de informação geral – Veja, Época, etc. –, dos jornais, de revistas em quadrinhos); 7) Taxa total para avaliação do estado da escola pelo respondente (como avalia esta escola, considerando: a infraestrutura e as condições gerais, as dependências externas?).

Alguns estudos buscaram utilizar de maneira complementar os dados do Censo Escolar e do Saeb. Pesquisa da Unesco (2017), coordenada por Maria Teresa Gonzaga Alves e Flávia Pereira Xavier, investigou as desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras. Nesse trabalho, foram utilizados dados da Prova Brasil (2007, 2009, 2011 e 2013) e, a partir da TRI, o modelo de Samejima, apropriado para itens com respostas graduadas (ordinais). As autoras construíram a média dos escores de quatro fatores de infraestrutura, em desvios-padrão, transformados em uma escala de 0 a 10 pontos. Foram considerados os seguintes fatores: instalações (existência e condições de uso de alguns espaços físicos na escola: quadras, laboratórios, auditório, sala de artes e sala de música); biblioteca (existência da biblioteca, volume de usuários, existência de pessoal responsável, usos pedagógicos, tipos de usuários e estado de conservação do acervo); equipamentos (existência de computadores, acesso à internet e aparelhos de audiovisual, impressão e telefonia, tanto para uso pedagógico quanto para uso administrativo); e conservação do prédio escolar (inclui itens relacionados às condições de conservação de paredes, telhados, salas de aula, banheiros, iluminação, além da existência de depredações e de outros aspectos). Segundo as autoras, os resultados do estudo indicaram associação linear entre os efeitos das escolas e os fatores de infraestrutura, reforçando a necessidade de a escola contar com “[...] espaços educacionais adequados; [...], de informática e de telefonia [...] e de esses recursos funcionarem em locais bem cuidados, para que os alunos tenham condições para um aprendizado adequado” (ALVES; XAVIER, 2017, p. 87).

Os autores aprofundaram a discussão em estudos subsequentes, com os quais buscaram fazer uma análise da infraestrutura de escolas públicas e privadas do Ensino Fundamental a partir da complementação de dados do Censo Escolar e do Saeb. Alves e Xavier (2018) trabalharam com dados de 2013 e 2015; e, posteriormente, Alves, Xavier, Paula e outros (ALVES *et al.*, 2019), com dados de 2013 a 2017. Nessas pesquisas, além dos questionários de escolas e de diretores do Saeb, foram utilizados os questionários das escolas e turmas do Censo Escolar, com os quais foram obtidas as informações sobre a localização da escola, as condições de funcionamento, a caracterização do prédio escolar, a existência de recursos pedagógicos, a acessibilidade, entre outras. Inicialmente, foram identificadas 158 variáveis que mensuravam a infraestrutura, direta ou indiretamente. Após análises de adequação das variáveis presentes nas duas fontes (e nos anos de análise), foram estimados indicadores de infraestrutura a partir da TRI, ajustados para variáveis com respostas binárias e testadas por Análise de Componentes Principais e a Correlação Policórica. Nesse processo, o número de itens foi ajustado, recombinao variáveis de mesma natureza, que tinham

correspondência nos dois bancos, além de terem sido criadas variáveis com escala ordinal, que se ajustaram melhor ao modelo.

Como produto, a pesquisa elaborou 11 indicadores, utilizando 61 itens de análise: serviços básicos, instalações do prédio, prevenção de danos, conservação, conforto, ambiente prazeroso, espaços pedagógicos, equipamentos para apoio administrativo, equipamentos para apoio pedagógico, acessibilidade e ambiente para atendimento educacional especializado (AEE). Para sintetizar esses 11 indicadores, também foi calculado um indicador geral de infraestrutura, que permitiu a identificação do peso relativo de 61 itens e a descrição das tipologias das escolas (ALVES; XAVIER, 2018). Os indicadores foram organizados em cinco dimensões (infraestrutura escolar: condições do estabelecimento, condições para o ensino e aprendizado, condições para a equidade, condições da área e condições de atendimento).

Os resultados das investigações permitiram aos autores “[...] não apenas captar variações no território brasileiro, mas também observar qual aspecto da infraestrutura precisa de mais atenção em dado município ou escola” (ALVES; XAVIER, 2018, p. 731). Além disso, o indicador geral amplia as possibilidades analíticas, ao permitir a identificação do peso relativo de todos os itens na escala geral, o georreferenciamento da distribuição da qualidade da infraestrutura por território e a possibilidade de figurar como variável independente para estudos sobre eficácia escolar. A combinação entre as fontes conseguiu também ampliar a obtenção de informações sobre a presença e a ausência dos itens nos indicadores, bem como refinar a verificação das diferenças entre as escolas. Desse estudo resultou a proposição de um modelo conceitual para a avaliação da infraestrutura escolar, de perspectiva multidimensional, com referência nos marcos legais e na literatura nacional e internacional sobre o tema (ALVES; XAVIER; PAULA, 2019). É este modelo que será utilizado para medir a adequação da infraestrutura das escolas de Minas Gerais.

### 2.3 INDICADOR GERAL DE INFRAESTRUTURA ESCOLAR E AS ESCOLAS MINEIRAS

Tendo-se em vista os objetivos desta tese, optou-se pela utilização da metodologia discutida por Alves e Xavier (2018), Alves, Xavier, Paula e outros (2019), bem como pelo modelo de Alves, Xavier e Paula (2019), para a testagem da variável dependente. Pelo exposto, concorda-se que

[...] apesar das limitações dos dados para avaliar todas as dimensões, reconhecemos que o Censo Escolar e o Saeb produzem os melhores dados para caracterização das



escolas brasileiras. Os resultados obtidos se revelaram robustos para discriminar as escolas de Ensino Fundamental em uma perspectiva multidimensional. [...] A infraestrutura pode melhorar ou piorar dependendo dos investimentos no setor educacional, da capacidade dos sistemas de ensino de ampliarem espaços e de manter ambientes e recursos em condições de uso e bem conservados. A infraestrutura escolar também experimenta mudanças continuamente, pois novos recursos são introduzidos, ao passo que outros se tornam obsoletos e demandas, que eram negligenciadas no passado, já não são mais ignoradas. Por exemplo, os recursos para atendimento educacional são muito mal distribuídos entre as escolas, mas hoje são reconhecidos como necessários para o trabalho pedagógico inclusivo, de forma a garantir o efetivo direito à educação de todos. (ALVES; XAVIER, 2018, p. 732-733).

Será dada ênfase a um dos aspectos suscitados nas considerações finais das autoras sobre as possibilidades analíticas do indicador geral de infraestrutura, a saber, a distribuição territorial da adequação da infraestrutura pelo território de Minas Gerais.

O modelo utilizado é composto por seis condições (denominadas pelas autoras de dimensões) e 17 indicadores, conforme apresentado no Quadro 6:

**Quadro 6** – Síntese do modelo conceitual para avaliar a infraestrutura das escolas: dimensões e indicadores

<b>Dimensões</b>	<b>Indicadores</b>
Condições de área	- Localização da escola (urbana/rural, capital/interior); - Local de funcionamento (se em prédio, galpão, etc.); - Regiões do país, estados e municípios.
Condições de atendimento	- Atendimento de modalidades e etapas; - Tamanho da escola/turma.
Condições básicas	- Acesso a serviços públicos; - Instalações mínimas (banheiro, cozinha, etc.); - Prevenção de danos ao patrimônio e às pessoas.
Condições pedagógicas	- Instalações tipicamente escolares; - Equipamento na escola; - Recursos pedagógicos.
Condições de bem-estar	- Conforto e bem-estar físico; - Conservação e cuidado (limpeza); - Ambiente prazeroso (estética, área verde).
Condições para equidade	- Acessibilidade; - Gênero/etnia/cultura, etc.; - Ambiente AEE.

Fonte: Alves, Xavier e Paula (2019).

Os indicadores e as dimensões foram discriminados em um índice geral de infraestrutura escolar com pontuação de 0 a 10, seccionada em sete níveis: (I) até 2 pontos, que corresponde à situação menos adequada; (II) mais de 2 a 4 pontos; (III) mais de 4 a 5 pontos; (IV) mais de 5 a 6 pontos; (V) mais de 6 a 7 pontos; (VI) mais de 7 a 8 pontos; e (VII) mais de 8 pontos, que corresponde à situação mais adequada. Esses níveis refletem os ganhos

de qualidade de acordo com os atributos mensurados pelas variáveis e suas respectivas categorias (ALVES *et al.*, 2019). A interpretação da escala de infraestrutura geral é apresentada no Quadro 7:

**Quadro 7** – Interpretação da escala do indicador de infraestrutura geral

Nível	Interpretação
(I) ≤2	Não tem banheiro ou, quando tem, é fora do prédio; não tem água ou, quando tem, é de rio, cacimba ou fonte; não tem energia ou, quando tem, usa gerador ou algum tipo alternativo; não tem esgoto, mas há nesse grupo escolas com fossa; pode ter cozinha e água filtrada.
(II) +2 a 4	Tem água de poço e banheiro dentro da escola, tem energia elétrica; 1 TV e 1 DVD; há poucos sinais de depreciação.
(III) +4 a 5	Tem água de rede pública e coleta de lixo; sala de direção e secretaria; sala de professores; pátio; tem 1 aparelho de som, 1 máquina fotográfica; 1 impressora, 1 computador administrativo; 1 a 5 computadores para alunos; internet (mas não é banda larga); tem segurança física e dos equipamentos; salas, cozinha, corredores, telhados, pisos, salas, portas etc. têm conservação regulares, exceto janelas, que estão em mal estado; iluminação externa ruim, mas as salas são iluminadas.
(IV) +5 a 6	Tem laboratório de informática; 6 a 10 computadores para alunos e 2 a 3 administrativos; internet banda larga; 2 impressoras, 2 TVs e 2 aparelhos de som; 1 copiadora; 1 equipamento multimídia; biblioteca ou sala de leitura; quadra descoberta; despensa; instalações hidráulicas e elétricas regulares; iluminação externa regular; não tem sinais de depreciação, conservação em geral é regular ou boa; todas as salas são iluminadas e mais da metade arejadas; biblioteca arejada e iluminada; proteção contra incêndios ruim; infraestrutura para deficientes pouco adequada.
(V) +6 a 7	Tem laboratório de ciências; 4 a 20 computadores para alunos; 3 impressoras; 1 multifuncional; pelo menos 3 TVs, aparelhos de som, DVDs; 2 máquinas fotográficas; 2 equipamentos multimídia; 2 copiadoras; banheiro em bom estado, com chuveiro; quadra coberta; área verde; parque infantil; refeitório; dependências e banheiro PNE; almoxarifado; proteção contra incêndio regular ou boa; iluminação externa boa; instalações hidráulicas e elétricas boas; conservação em geral boa.
(VI) +7 a 8	Tem sala de leitura e biblioteca; auditório; quadra coberta e descoberta; pátio coberto e descoberto; 20 ou mais computadores para alunos; 7 ou mais computadores administrativos; 3 ou mais equipamentos multimídia, copiadoras e máquinas fotográficas; 2 impressoras multifuncionais; infraestrutura para pessoas com deficiência é adequada.
(VII) ≥8	Além de todos os itens anteriores, tem 3 ou mais impressoras multifuncionais; informática acessível; recursos para inclusão adequada (comunicação alternativa, aumentativa, soroban e Braille).

Fonte: Alves *et al.* (2019).

De acordo com o Censo Escolar 2018 (INEP, 2019), Minas Gerais contava, naquele ano, com 16.249 escolas ativas, dentre as quais 10.973 ofertavam o Ensino Fundamental (incluindo escolas de Educação Especial e com EJA Fundamental). Considerando apenas as escolas públicas e as conveniadas (estas por receberem recursos públicos e, dessa maneira, enquadrarem-se no escopo da investigação proposta sobre organização institucional do

sistema educacional federativo), a frequência dessas escolas, por dependência administrativa, é apresentada na Tabela 2:

**Tabela 2** – Distribuição de frequência das escolas de Ensino Fundamental Minas Gerais, por dependência administrativa – 2018

<b>Dependência administrativa</b>	<b>nº</b>	<b>%</b>
Federal	5	0,01
Estadual	3.354	35,70
Municipal	5.564	59,10
Privada conveniada	484	5,10
<b>Total</b>	<b>9.407</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Censo Escolar (INEP, 2019).

Analisando a infraestrutura dessas escolas a partir dos dados de Alves, Xavier, Paula e outros (ALVES *et al.*, 2019), a média do Índice de Infraestrutura Geral das Escolas (IGE) é 6,22. É importante salientar que, do total de escolas, as 277 que atendem ao Ensino Fundamental na modalidade de EJA não apresentam registro de IGE. Essas escolas, em geral, são escolas e centros de educação continuada (191); escolas que atendem exclusivamente jovens e adultos com deficiência (34); escolas profissionalizantes (6) e escolas de Ensino Médio que ofertam a EJA – Ensino Fundamental (5). As demais são escolas rurais que tinham menos de dez matrículas no Ensino Fundamental no ano de construção da base (2017). Portanto, constam no banco de Alves *et al.* (2019) 9.130 escolas, 97,1% do total. Desagregando os dados por dependência administrativa, as médias do IGE estão assim distribuídas (Tabela 3):

**Tabela 3** – Estatísticas descritivas do IGE, por dependência administrativa, das escolas de Minas Gerais, 2017

<b>Dependência</b>	<b>nº</b>	<b>mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>média</b>	<b>mediana</b>	<b>Sd</b>
Federal	5	7,57	9,73	8,67	8,33	0,88926
Estadual	3.205	4,30	9,43	6,76	6,76	0,70282
Municipal	5.478	2,02	9,49	5,86	6,17	1,37890
Conveniada municipal	108	4,68	8,81	6,74	6,69	0,73311
Conveniada estadual	92	4,97	4,97	6,89	6,90	0,81268
Conveniada municipal e estadual	242	5,10	9,39	6,76	6,75	0,66053
Total conveniadas	442	4,68	9,39	6,78	6,76	0,71260
Total públicas <sup>(1)</sup>	8.683	2,02	9,49	6,19	6,46	1,25268
Públicas + conveniadas <sup>(1)</sup>	9.125	4,62	9,77	6,22	6,49	1,23859

Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

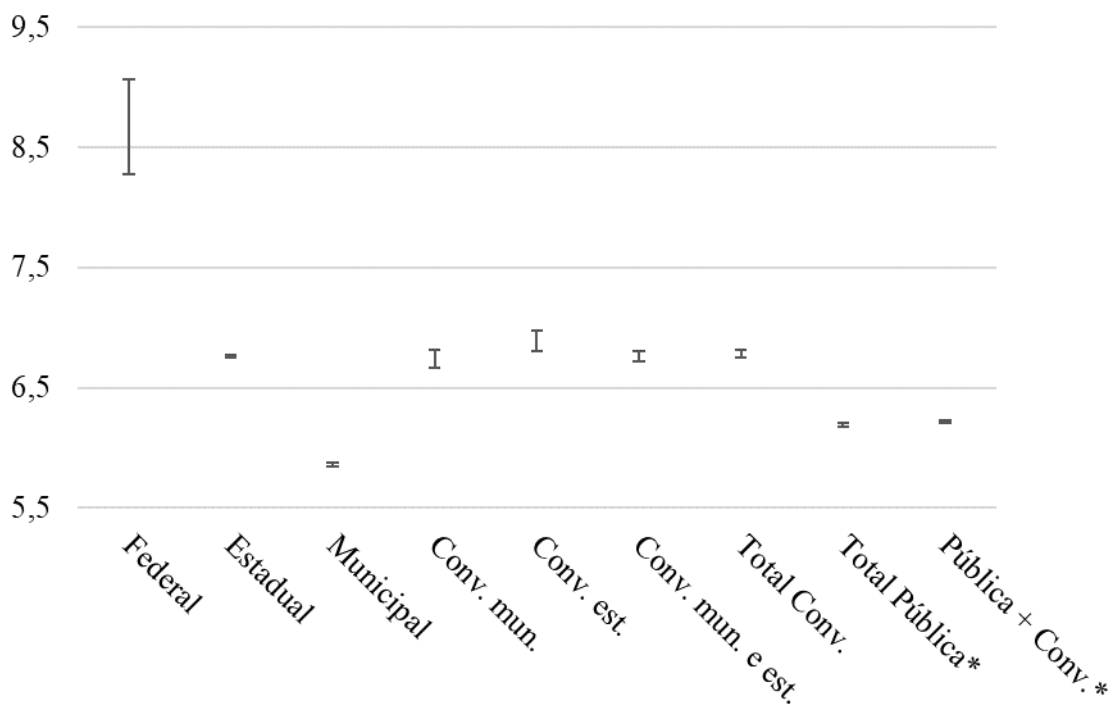
Notas: <sup>(1)</sup> sem escolas federais.

A menor média encontrada é a das escolas públicas municipais; e a maior, a das escolas federais. Quanto à desigualdade interna, a maior disparidade entre a infraestrutura das escolas de uma mesma dependência também é observada entre as escolas municipais; e a menor, entre as escolas estaduais. As escolas privadas conveniadas têm média de IGE estatisticamente igual à das escolas estaduais, sendo superior às das municipais e inferior às das federatias.

Considerando somente as escolas-alvo desta pesquisa (isto é, escolas municipais, estaduais e conveniadas), a média do IGE cai para 6,22 (19,1% de coeficiente de variação), de um total de 9.125 escolas. Essa comparação pode ser melhor verificada graficamente (

Figura 2):

**Figura 2** – Gráfico de barras de erro dos IGE, por dependência administrativa, das escolas de Minas Gerais – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

A distribuição de frequência das escolas por faixa de IGE está exposta na Tabela 4:

**Tabela 4** – Distribuição de frequência das faixas de IGE das escolas públicas e conveniadas de Minas Gerais, por dependência administrativa – 2017

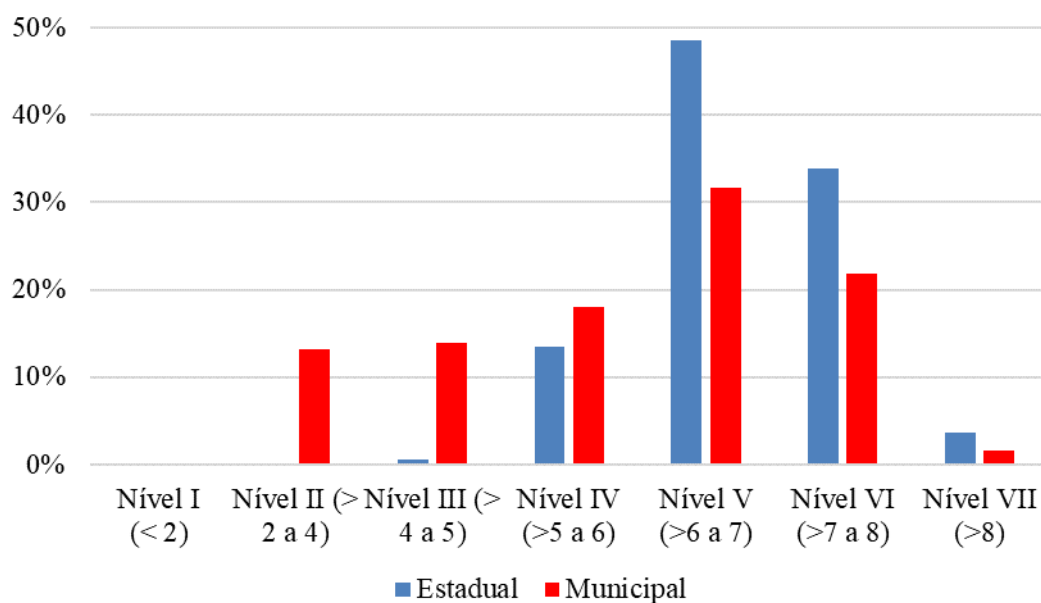
Faixa	Escolas estaduais*		Escolas municipais*	
	n	%	n	%
I	-	-	-	-
II	-	-	733	13,10
III	17	0,50	775	13,90
IV	446	13,50	1.007	18,00
V	1.599	48,50	1.766	31,60
VI	1.115	33,80	1.218	21,80
VII	120	3,60	87	1,60
<b>Total</b>	<b>3.297</b>	<b>100,00</b>	<b>5.586</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Nota: <sup>(1)</sup> somadas as escolas conveniadas a cada dependência administrativa.

Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

A maior parte das escolas estaduais se concentra nas faixas V e VI (82,3%). Embora isso também seja verdade para as escolas municipais, nas quais mais da metade estão em faixas superiores de IGE (53,4%). Os níveis inferiores também concentram expressivo número de escolas, com aproximadamente uma em cada quatro nessas condições. Essas características podem ser vistas, de forma gráfica, na Figura 3:

**Figura 3** – Percentual de escolas de Ensino Fundamental de Minas Gerais nas faixas de IGE, por dependência administrativa – 2017

Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

## 2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2

Este capítulo discutiu a legislação brasileira que trata do princípio político de oferta educacional em igualdade de condições quanto aos parâmetros mínimos de infraestrutura das escolas. Para isso, apresentou as disputas em torno da compreensão de ‘igualdade de condições’ e de ‘padrões mínimos de qualidade’ na Constituinte, além de sua incorporação na Constituição Federal em vigor e na legislação infraconstitucional pós-1988. Em seguida, percorreu parte da literatura que se dedicou a analisar a infraestrutura, apresentando o indicador selecionado para o estudo da variável dependente.

As definições sobre as condições sob as quais deve ocorrer a oferta da educação, de maneira geral, e do Ensino Fundamental, de maneira específica, foram se consolidando nos últimos trinta anos. Se, nos debates da Constituinte, a discussão em torno da ‘igualdade de condições’ se circunscreveu às disputas entre aqueles que representavam setores públicos e privados, a questão se consubstanciou, na Carta Magna e na legislação posterior a 1988, associada à ideia de padrões mínimos.

Assim, as condições de oferta, na forma de infraestrutura das escolas, de recursos e insumos disponíveis, remeteriam tanto ao atendimento prestado ao estudante, no tocante ao acesso, à permanência e à aprendizagem, como aos meios necessários ao ensino e à aprendizagem, portanto, de uma forma ou de outra, são parte do direito subjetivo à educação.

Dessa maneira, a CF/1988 incorporou o princípio da igualdade de condições associado à garantia do padrão de qualidade, definido como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Para alcançar esse objetivo, a legislação dispôs a organização do sistema a partir do regime de colaboração, com a União exercendo função redistributiva e supletiva, de forma a garantir o padrão de qualidade de forma equitativa.

O levantamento da literatura sugere que o tema tem ganhado espaço na agenda da pesquisa educacional brasileira nos últimos anos, com diferentes métodos de investigação. Em geral, esses trabalhos se utilizam de dados produzidos por órgãos oficiais, denotando a importância dos recenseamentos escolares e das avaliações não apenas para organização dos sistemas e a verificação de resultados de aprendizagem mas também para o monitoramento de outros critérios, tais como as condições de oferta.

Em Minas Gerais, as escolas de Ensino Fundamental com melhores médias de adequação quanto à infraestrutura são as escolas federais, seguidas das privadas. As escolas estaduais apresentam médias superiores às municipais, que aparecem no grupo com as piores

médias de adequação de infraestrutura. Também é nas escolas municipais que se encontra a maior desigualdade interna, ao passo que a menor discrepância interna é observada na rede estadual.

Nos próximos capítulos da tese, a infraestrutura será avaliada, com base no IGE, em relação a diferentes variáveis independentes, relacionadas aos modos de articulação intergovernamental entre estado e municípios quanto ao atendimento do Ensino Fundamental. Aspectos relativos à evolução histórica da escolarização pública (fator institucional); as características populacionais e econômicas dos entes subnacionais (fator estrutural); e aos programas, convênios e emendas parlamentares (fator da ação política) afetaram – e ainda afetam – o modo como o estado e seus municípios operam na oferta compartilhada da etapa intermediária da Educação Básica. As repercussões dessas relações sobre a infraestrutura das escolas são analisadas em cada um dos capítulos subsequentes.

### **3 O LEGADO INSTITUCIONAL NA ORGANIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM MINAS GERAIS: RAÍZES HISTÓRICAS DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS**

#### **Resumo:**

Este capítulo trata da história da oferta educacional do Ensino Fundamental em Minas Gerais. O objetivo foi identificar o legado institucional nos modos de articulação para o atendimento da etapa inicial de escolarização e sua relação com as desigualdades de condições de oferta. Para isso, foram analisadas as normas vigentes em cada período da República e documentos produzidos tanto pelos poderes públicos quanto por outros atores. O referente analítico foi o institucionalismo histórico, que confere peso às configurações precedentes nos desenhos institucionais, e a teoria do equilíbrio pontuado, que compreende que as políticas públicas se caracterizam por longos períodos de estabilidade, interrompidos por instabilidades que podem gerar mudanças nas políticas prévias. O capítulo argumenta que a construção do direito ao Ensino Fundamental, em Minas Gerais, foi desigualmente distribuída desde as origens. Ainda que, em diferentes momentos, tenham ocorrido inovações políticas que afetaram e modificaram imagens e regras sobre a oferta da educação, o desenvolvimento histórico suscitou um arranjo institucional dos modos de articulação do atendimento que, ainda hoje, repercute em desigualdades educacionais territorialmente demarcadas.

**Palavras-chave:** Legado institucional. História da educação. Institucionalismo histórico. Equilíbrio pontuado em políticas educacionais.



Este capítulo aborda as políticas públicas de educação no período republicano do chamado ‘federalismo educacional’ brasileiro. Seu objeto volta-se para a associação entre a ampliação do acesso e as condições de oferta da educação escolar inicial. A hipótese em análise considera que a expansão de matrículas no Ensino Primário se fez mediante segmentação de redes de ensino ao longo do território. A pesquisa efetuada delimitou o levantamento empírico ao estado de Minas Gerais e sistematizou informações sobre a distribuição territorial de escolas entre o poder público municipal e o estadual.

Como orientação teórica, o capítulo se fundamenta no institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse sentido, a tese considera que a institucionalização da distribuição do poder e dos recursos entre diferentes níveis do governo não se dá, na maioria dos casos, pelas características psicológicas, individuais, culturais, ou mesmo por decisões racionais dos agentes. Antes, está relacionada ao modo como a organização de uma dada comunidade política e suas estruturas socioeconômicas entram em conflito, de tal sorte que alguns interesses são privilegiados em detrimento de outros (HALL; TAYLOR, 2003). Ou seja, os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política, e as imagens políticas produzidas por ela (BAUMGARTNER; JONES, 2010) teriam estreito vínculo com o seu desenvolvimento histórico (HALL; TAYLOR, 2003) – *path dependence* –, que condicionaria, em certa medida, decisões ulteriores (MARCH; OLSEN, 1984).

Parte-se do pressuposto, portanto, de que a regulação dos sistemas educacionais é um processo plural de produção das ‘regras do jogo’, mediante o entrelaçamento de dispositivos de coordenação (regras, normas, regulamentos, metas, ideias, etc.), que resulta em lógicas condutoras das ações (instituições) de atores diversos e desiguais, muitas vezes em conflito (BARROSO, 2006; MAROY, 2006). Apesar de serem padrões estruturados de comportamento que tendem a persistir ao longo do tempo, as instituições passam por mudanças. Levi (1991) argumenta que se deve buscar as causas das alterações nas regras, uma vez que essas mudanças implicam a redistribuição de poder e são fruto de (re)arranjos institucionais entre os grupos de interesse. Os atores individuais e coletivos se acomodam ao novo contexto não somente por coerção ou por escolha racional mas também por reciprocidade de consentimento, ou ‘consenso contingente’.

Portanto, as configurações de políticas setoriais (como é o caso da educação e da oferta do Ensino Fundamental) não seriam geradas em um vácuo institucional, *ex nihilo*, mas sim elaboradas e implementadas em um contexto institucional previamente existente. Os processos históricos das políticas sociais cristalizariam os sistemas de ação e as configurações

institucionais próprias a um dado sistema, que determinam um caminho preciso de ação pública (STINCHBOMBE, 1968; PIERSON, 1993). Assim, as instituições educacionais poderiam ser apreendidas em termos relacionais, e os modos de articulação para sua oferta não poderiam ser entendidos isoladamente do cenário político e social em que estão inseridos.

Este capítulo discute a história da constituição da oferta do Ensino Fundamental<sup>9</sup> ao longo do século XX em Minas Gerais, com recorte da Proclamação da República, em 1889, até às vésperas da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. O objetivo foi identificar o legado institucional na distribuição assimétrica e desigual da oferta de escolas municipais e estaduais de Ensino Fundamental no estado e suas condições de infraestrutura. O argumento central do capítulo é de que a construção do direito ao Ensino Fundamental em Minas Gerais foi desigualmente distribuída desde as suas origens. Longos períodos de equilíbrio dos modos de articulação estabelecidos foram interrompidos por novas imagens (BAUMGARTNER; JONES, 2010) e inovações políticas (HOGWOOD; PETERS, 1980). Dessa maneira, o desenvolvimento histórico das relações entre o estado e seus municípios quanto ao atendimento do Ensino Fundamental teria deixado um legado institucional que, ainda hoje, repercute em oferta educacional com desigualdades territorialmente demarcadas.

Para a análise histórica, foi considerada a dialética da duração dos tempos, de Fernand Braudel (1965). Nessa compreensão, o tempo não é apenas linear mas também estruturado em múltiplas temporalidades, claramente diferenciadas entre si e explicitamente vinculadas às diversas realidades históricas. Dessa forma, seria possível classificar essas temporalidades em: i) tempo dos acontecimentos (de curta duração); ii) tempo das conjunturas (média duração); e iii) tempo das estruturas (de longa duração) (BRAUDEL, 1965). Optou-se pelo estudo das dinâmicas dos modos de articulação para a oferta de Ensino Fundamental em Minas Gerais durante o período republicano (1889-1987), dividido em três ciclos conjunturais, a saber: a construção centrífuga das bases da educação pública no estado (1889-1930); os projetos educacionais em disputa e o desenvolvimento centrípeto de uma escola

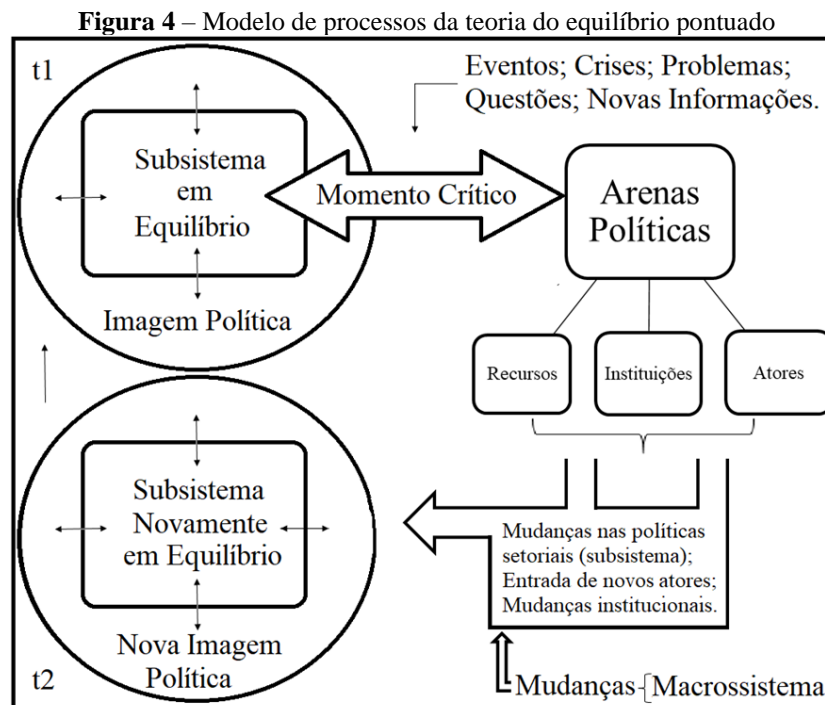
---

<sup>9</sup> A nomenclatura ‘Ensino Fundamental’ foi estabelecida pela CF/1988 e pela LDBEN/1996. As expressões ‘primeiras letras’ e ‘instrução primária’ eram utilizadas nas legislações do Império (cf. Lei de 15 de outubro de 1827 e Reforma Leôncio de Carvalho, Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879). Nas legislações republicanas, as expressões correspondentes ao Ensino Fundamental eram, em geral, ‘Ensino primário de 1º grau’, para o que seriam hoje os Anos Iniciais, e ‘Ensino primário de 2º grau’, para o que seriam os Anos Finais. ‘Ensino primário’ foi mantido pela primeira LDBEN (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) e se referia ao ciclo das séries iniciais; ao passo que as séries finais corresponderiam ao ‘Ginásio’. A segunda LDBEN, Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), unificou o então Ensino Primário e o ciclo ginásial, ampliando assim o ‘Ensino de 1º grau’. Dessa maneira, embora o que se chamava de ‘Ensino primário de 2º grau’, ‘Ginásio’ e ‘Ciclo ginásial’ se referisse à etapa de escolarização hoje compreendida como Ensino Fundamental, para fins de análise do capítulo, foi considerado apenas o que se refere à etapa em cuja oferta os municípios tinham participação efetiva.

pública nacional (1930-1964); e o contexto da normatização centralizada e da oferta descentralizada (1964-1987). Para a análise, consideraram-se também os interciclos e os eventos de curta duração potencialmente capazes de modificações mais amplas e conjunturais.

As permanências e rupturas dos ciclos conjunturais foram interpretadas à luz da teoria do equilíbrio pontuado<sup>10</sup> ou interrompido (BAUGARTNER; JONES, 2010). Segundo esse modelo analítico, as mudanças ocorrem de “[...] forma irregular, não linear, ou por etapas, em que períodos relativamente longos de estabilidade política são intercalados por raros períodos de mudança substancial” (HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2009, p. 233). Assim, essa perspectiva parte de uma base teórica dupla, que compreende as instituições políticas e o processo decisório a partir de uma racionalidade limitada. Dessa forma, em face da impossibilidade de a sociedade se conhecer e agir sobre todas as áreas a um só tempo, as políticas setoriais, como a educação, fazem-se dentro de subsistemas que compreendem ideias e crenças a respeito de como o processo político deveria ser conduzido em dado contexto (CAPELLA, 2007). Quanto mais coesos esses valores, mais uma política tende a se manter em equilíbrio.

Um esquema do modelo de equilíbrio pontuado pode ser visto na Figura 4, abaixo:



Fonte: elaborada pelo autor a partir de Baumgartner e Jones (2010).

<sup>10</sup> Segundo Capella (2018), a expressão 'equilíbrio pontuado' foi tomada de empréstimo, pelos autores, do campo das Ciências Biológicas. Ela se refere ao fato de que a mudança evolucionária não ocorre sempre de maneira lenta e constante, como defendida por Charles Darwin (Cf. ELDREDGE; GOULD, 1972).

No entanto, os subsistemas de ação não são homogêneos, mas compostos por atores com interesses distintos, muitas vezes divergentes. O interesse sob o qual se organiza o maior número de atores, ou aqueles com maiores recursos de poder, detém o monopólio no subsistema (*policy monopoly*). O subsistema projeta, de si mesmo, uma imagem política (*policy image*) definida pelo monopólio no seu interior. Os contrários ao paradigma dominante podem, eventualmente, buscar a disseminação de valores contrários aos vigentes (*feedbacks*), que, a depender da força e coesão dominantes, podem ou não afetar a ideia dominante (CAPELLA, 2018).

Dessa maneira, no interior dos subsistemas, predominam mudanças lentas, graduais e incrementais (equilíbrio). Em algumas situações, em geral não previstas, esse equilíbrio pode ser pontuado (ou interrompido) por rápidas mudanças, internas ou externas ao subsistema, que alcançam o macrossistema. Com a atenção das arenas decisórias (*policy venue*) voltada para a questão crítica, o subsistema torna-se propenso às mudanças, à reorganização dos atores internos e à produção de novas imagens (BAUMGARTNER; JONES, 2010). Grandes mudanças no macrossistema também se refletiriam nos subsistemas, abrindo possibilidade para modificações mais expressivas nas políticas setoriais. Em contrapartida, algumas mudanças no macrossistema, eventualmente, podem não interferir no equilíbrio de um dado subsistema (BAUMGARTNER; JONES, 2010).

O capítulo está organizado em três partes, quais sejam: os três ciclos conjunturais definidos da dinâmica institucional do sistema educacional brasileiro (no tocante à educação). Inicialmente, discute-se o período em que a responsabilidade educacional estava a cargo dos estados, a saber, da Proclamação da República, em novembro de 1889, até a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930. A segunda parte trata da progressiva centralização decisória na União e da execução de políticas educacionais na Era Vargas, nas fases provisória, constitucional e do Estado Novo (1930-1945). Ainda na segunda seção, são abordadas as disputas por projetos educacionais para o país e em torno da construção da LDBEN, no contexto da República Nova. Por fim, a terceira seção do capítulo analisa a centralização da oferta educacional e sua repercussão nas relações federativas após o Golpe de 1964 e a imposição da Ditadura Militar até a redemocratização (1964-1987), às vésperas da Constituinte.

### 3.1 A OFERTA DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA NO ADVENTO DA REPÚBLICA: PROJETO MODERNIZADOR E LEGADO INSTITUCIONAL

A historiografia educacional brasileira aponta que o problema da oferta de educação escolar ascendeu à agenda das políticas públicas do país na virada do século XIX para o XX (SAVIANI, 2008). Naquele contexto, um significativo processo de mudanças na compreensão da função da escola teria resultado em uma série de reformas educacionais nos estados (ROMANELLI, 2014). Esse período ficou conhecido na literatura historiográfica como de “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico” (NAGLE, 2001). O clima de reformas se concatenaria com um ideário republicano, que se manifestava nas concepções didático-pedagógicas e na representação arquitetônica dos prédios escolares (FARIA FILHO; 2000), favorecendo um entrelaçamento entre “projetos de sociedade e projetos de educação” (GONÇALVES; NOGUEIRA, 2018, p. 4).

No entanto, apesar das noções de entusiasmo e otimismo pela educação, bem como do fato de os ideais republicanos apregoarem a importância do Ensino Primário para toda a população desde o Manifesto Republicano de 1870 (PESSOA, 1973), a nova forma de governo limitou-se a inscrever na Constituição Federal de 1891 (BRASIL, 1891, art. 72, § 6º) que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”, acrescentando, que caberia ao Congresso Nacional – não privativamente – “animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências” (BRASIL, 1891, art. 35, § 2º). Nada mais foi dito sobre o Ensino Primário, ao contrário dos níveis secundários e superior, que receberam mais destaque no texto constitucional (GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2019).

Uma possível explicação para a ausência de regulamentação nacional para o Ensino Primário seria a existência de um legado institucional em que a educação era de responsabilidade das províncias desde o Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834), o que retroagiria uma espécie de ‘federalismo’ educacional, portanto, ao Império (CURY, 2008). O princípio de descentralização efetivado pela CF/1891 apenas confirmou uma forma de organização precedente, normatizando que o governo federal não poderia intervir em questões peculiares aos estados (BRASIL, 1891, art. 6º). Os estados também foram organizados de forma que se assegurasse autonomia aos municípios “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891, art. 68).

Os dados de instrução pública dos quatro primeiros recenseamentos gerais (Tabela 5), sumarizados no 4º Recenseamento Geral da População de 1920, demonstram um cenário de

mudanças no atendimento e revelam que o Brasil apresentou melhora nas taxas de atendimento educacional aferidas pela alfabetização da população:

**Tabela 5** – População alfabetizada do Brasil e de Minas Gerais – 1872-1920

Ano	Brasil			Minas Gerais		
	Não sabem ler	Sabem ler	Total	Não sabem ler	Sabem ler	Total
1872	1.564.481	6.834.253	<b>8.398.734</b>	1.816.022	223.713	<b>2.039.735</b>
1890	2.120.559	9.324.332	<b>11.444.891</b>	1.397.867	331.404	<b>1.729.271</b>
1900	4.448.681	8.973.578	<b>13.422.259</b>	2.674.358	920.110	<b>3.594.468</b>
1920	7.454.698	16.684.601	<b>24.139.299</b>	4.671.533	1.216.641	<b>5.888.174</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir do 4º Recenseamento Geral da População de 1920 (BRASIL, 1929).

Em pouco menos de meio século, a população alfabetizada cresceu aproximadamente 287% (BRASIL, 1929). O percentual de alfabetizados, embora crescente em relação ao total da população, permaneceu relativamente baixo: se, em 1872, apenas 18,6% da população era alfabetizada, em 1920 esse percentual ainda não havia alcançado um terço da população (30,9%). Em Minas Gerais, o crescimento das taxas de alfabetização entre 1872 e 1920 apresentou percentual semelhante ao nacional, 288%, mas com taxas de alfabetização menores – 10,9% em 1872, e 20,6% em 1920.

Além disso, a porcentagem da população alfabetizada em idade de ingresso no Ensino Primário e Secundário (7 a 14 anos), utilizada aqui como *proxy* de frequência às escolas, era muito reduzida. O Censo do Império e os dois primeiros da República não faziam separação das informações sobre domínio da leitura e da escrita por grupos de idade, o que ocorreu apenas no recenseamento de 1920. Esses dados apontam que, naquele ano, apenas 19,7% das crianças e dos adolescentes brasileiros de 7 a 14 anos frequentavam escolas primárias (BRASIL, 1929). Em Minas Gerais, apenas uma em cada sete crianças nesta faixa de idade (15,6%) estava matriculada em escolas de instrução primária.

O crescimento do atendimento no país se fazia com expressiva variação entre as unidades da Federação. A divisão regional presente no recenseamento de 1920 revela que a instrução primária se distribuía de maneira desigual nas regiões do Brasil:

**Tabela 6** – Matrículas no Ensino Primário da população de 7 a 14 anos, por região – Brasil (1920)

Região	Não sabem ler	Sabem ler	Total
Norte	2.392.601	358.557	<b>2.751.158</b>
Centro	1.221.705	509.034	<b>1.730.739</b>
Sul	1.250.304	229.231	<b>1.479.535</b>
<b>Total</b>	<b>4.864.610</b>	<b>1.096.822</b>	<b>5.961.432</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir do 4º Recenseamento Geral da População de 1920 (BRASIL, 1929).

O norte do país, que abrangia, na classificação do Censo de 1920, os estados que compõem as atuais Regiões Norte e Nordeste (com exceção da Bahia), apresentava as piores taxas de atendimento da população em idade regulamentar no Ensino Primário, 13%. Já o sul do Brasil, que corresponde às atuais Regiões Sul e Sudeste (com exceção do Espírito Santo, que foi classificado no Centro, conjuntamente com Mato Grosso, Goiás e Bahia), apresentava 29,4% das crianças e dos adolescentes de 7 a 14 anos matriculados.

Dentro de cada estado, também se manifestavam diferenças no atendimento da instrução primária. Em geral, as capitais registravam maior número de crianças matriculadas do que as cidades do interior (BRASIL, 1929). No caso de Minas Gerais, a capital Belo Horizonte foi a única dentre as então 178 cidades a ter um coeficiente em que mais da metade de população entre 7 e 14 anos estava na escola (65,3%). A média de atendimento dos municípios mineiros, em 1920, foi de 17,2%.

A maioria das 21.748 escolas de Ensino Primário então existentes no Brasil eram subvencionadas pelos estados (9.612, 44%). Destas, 4.712 (22%) eram mantidas pelas municipalidades, 6.977 (32%) eram custeadas por particulares e 447 (2%) ficavam a cargo da União. Minas Gerais contava com 3.694 escolas naquele ano (BRASIL, 1929).

Segundo relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio de 1919, as municipalidades despenderam em instrução pública naquele ano, em média, cerca de 9,4% do total de suas receitas, enquanto os estados aplicaram 12,8% (BRASIL, 1919). Os municípios de Minas Gerais despenderam cerca de 2,8% do total de suas receitas com a instrução pública.

Desse modo, ainda que um ideal modernizador estivesse presente na Primeira República (1891-1930), os alcances das diferentes reformas educacionais nos estados foram limitados (GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2019). Seus efeitos se concentraram em regiões centrais e pontos estratégicos do país, permanecendo a grande maioria dos municípios incapazes de ampliar a oferta educacional, e sua população se mantendo alijada do processo.

### **3.1.1 Legislação mineira sobre o Ensino Primário e as condições de oferta na Primeira República: regulamentação e segmentação**

Entre a proclamação da República e a promulgação da Constituição Estadual, em 1891, estiveram à frente do governo mineiro, na condição de interinos, oito presidentes (então denominação oficial do governador de estado): Antônio Olinto Pires (novembro de 1889); Cesário Alvim (1889-1890); João Pinheiro (de fevereiro a julho de 1890); Domingos José da Rocha (de junho a julho de 1890; agosto de 1890; de outubro a dezembro de 1890); Jacques Bias Fortes (de julho a agosto de 1890; de dezembro de 1890 a fevereiro de 1891); Frederico Augusto Álvares da Silva (de fevereiro a março de 1891); e Augusto de Lima (de março a junho de 1891). Nesse período, a rede educacional instalada no estado era muito restrita em relação ao total de municípios do território, contando com 1.985 cadeiras de instrução primária,<sup>11</sup> sendo 502 em cidades e vilas; 881 em freguesias; e 602 em distritos e povoados (LIMA, A., 1891). Porém, só havia professores em exercício em apenas 1.570 delas, dentre os quais somente 22% tinham feito o curso Normal.

A primeira legislação republicana sobre educação em Minas Gerais foi o Decreto n° 260, de 1 de dezembro de 1890 (MINAS GERAIS, 1890), portanto antes mesmo da promulgação da Constituição do Estado. Inspirado na Reforma Benjamin Constant, o decreto criou o Ginásio Mineiro aos moldes do Ginásio Nacional, regido pelas mesmas regras do Decreto n° 981 da capital federal. A legislação mineira também tratou das Escolas Normais, voltadas para a formação de professores primários, tendo em vista o reduzido número de docentes com essa qualificação.

No capítulo III do Decreto n° 260/1890, estavam dispostas as normatizações do Ensino Primário no estado. Esse tipo de ensino poderia ser ofertado por escolas administradas pelo poder público estadual, pelas municipalidades e pela iniciativa particular (MINAS GERAIS, 1890, cap. III, art. 1°; 1993), sendo livre sua fundação, desde que atendessem às regras de higiene e se submetessem aos inspetores designados para esse fim (MINAS GERAIS, 1890, art. 2).

A educação escolar foi organizada em dois graus: o 1° grau para crianças de 7 a 12 anos; e o 2° para adolescentes de 12 a 15 anos. As escolas poderiam oferecer três tipos de cursos: o curso elementar (que compreendia leitura e escrita; aritmética; e instrução moral e

---

<sup>11</sup> Nesse contexto, a expressão ‘cadeiras de instrução primária’ designa o modelo com que se configurava a escola primária brasileira, aparelhada de maneira isolada, com funcionamento pedagógico organizado em torno do próprio professor, com precário controle por parte do Estado (FARIA FILHO, 2000).



cívica); o curso médio (além dos componentes presentes no curso elementar, geografia e história; ciências físicas e história natural; língua portuguesa e agronomia); e o curso superior (além dos anteriores, desenho geométrico; canto coral; exercícios calistênicos; e trabalhos manuais). A legislação estabelecia uma diferenciação entre as territorialidades quanto ao curso que poderia ser oferecido: nos distritos e áreas rurais, deveria haver apenas escolas de 1º grau, com curso elementar (MINAS GERAIS, 1890, art. 21); nas cidades e vilas, os três tipos de curso estavam autorizados.

Além disso, o Decreto nº 260/1890 estabelecia duas restrições para o funcionamento das unidades escolares: nenhuma escola de 1º grau poderia ser criada sem que os habitantes dos distritos, das cidades e das vilas fizessem a doação do prédio para as aulas e para a habitação do professor (MINAS GERAIS, 1890, art. 28); e não poderiam ser criadas escolas em localidades com menos de mil habitantes. Assim, é possível inferir que pelo menos 30% das cadeiras de instrução no estado, por estarem em distritos, ficaram, naquele primeiro momento, limitadas à oferta de cursos elementares, sem oportunidades de continuidade. Da mesma forma, um número de municípios poderia ficar sem nenhuma escola, devido ao fato de sua população ser em número inferior ao definido, com oferta do Ensino Primário realizada apenas por professores em cadeiras isoladas e turmas mistas.

Com a promulgação da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1891), foi garantido, no § 6º do art. 3º, direito a todos os brasileiros e estrangeiros residentes em Minas Gerais ao Ensino Primário gratuito. Em seu artigo 3º, estabelecia a incumbência privativa da Assembleia Legislativa – à época, Congresso Estadual – para criar as leis sobre a instrução pública (MINAS GERAIS, 1891, art. 5º) e estabelecer uma comissão para sua organização (MINAS GERAIS, 1891, art. 38º, inc. XI). Os municípios teriam administração livre e independente, com conselho eleito em sufrágio, com as mesmas regras para as eleições gerais, sendo de livre deliberação das Câmaras Municipais a utilização do orçamento municipal para, entre outras coisas, o custeio da instrução primária. No artigo 117, a Constituição Estadual apontou ainda que a lei da instrução pública deveria assegurar a obrigatoriedade do aprendizado em condições convenientes (inciso I), dar preferência a professores diplomados para investidura nos cargos de magistério (inciso II) e instituir a fiscalização das instituições particulares no tocante à higiene e à moralidade (inciso IV).

Cumprindo a função para a qual foi designado pela Constituição do Estado, o Congresso mineiro (re)organizou a instrução pública em 1892, na forma da Lei nº 41, de 3 de agosto. Já em seu artigo primeiro, a Lei deixou claro que a responsabilidade pela direção, administração e inspeção do ensino público e particular no território estadual era do

presidente do estado, exercida por meio de seu secretário do interior (MINAS GERAIS, 1892). Na nova organização, deveriam ser criados Conselhos Municipais e Distritais nas sedes de cada município (art. 28) e distrito (art. 35), responsáveis por fazer a gestão, em nível local, das unidades escolares, incluindo o recenseamento da população com idade para o Ensino Primário (art. 61). Apesar da existência dos Conselhos, a criação de escolas estava reservada ao Congresso mineiro (art. 78); e a nomeação de professores efetivos, ao presidente do estado (art. 95).

De acordo com a legislação, o governo ficava autorizado a emitir créditos para construir e equipar as escolas. Nos anos de 1893 a 1896, deveriam ser construídos 120 prédios escolares nas cidades e vilas; e entre 1897 e 1902, pelo menos 525 escolas nas sedes de distritos. As cidades, vilas e distritos em que as escolas seriam construídas foram escolhidas a partir de proposta enviada pela Câmara Municipal de cada cidade, que deveria arcar com metade de todas as despesas (MINAS GERAIS, 1892, art. 331, §§ 2º, 4º e 5º). Para a efetivação da construção, era exigido um número mínimo de estudantes matriculados, a saber: 15 alunos para escolas rurais (estabelecidas em localidades cuja população fosse inferior a mil habitantes ou 150 crianças na idade regulamentar); 20 alunos para as escolas distritais (localizadas em áreas com população superior a mil habitantes ou 150 crianças em idade regulamentar); e 25 para as urbanas (localizadas em vilas e cidades) (MINAS GERAIS, 1893, arts. 73-75). Do contrário, não seria autorizado o funcionamento da escola, devendo as crianças existentes serem organizadas em turmas mistas, com professores em cadeiras isoladas (art. 76).

Definidas as estruturas da oferta do Ensino Primário pela legislação do estado, é possível perceber um caráter centrífugo em relação à União, mas centralizado no Executivo Estadual. Para todos os efeitos, as escolas administradas pelas municipalidades equivaliam às escolas particulares e somente receberiam subvenção por parte do erário estadual em caso de crescimento das receitas. Apesar desse crescimento ter sido verificado por todo o período, os repasses não foram regulares, como demonstram os relatórios dos secretários do interior ao longo da Primeira República (GONÇALVES NETO; OLIVEIRA, 2019).

### 3.1.1.1 Reformas da Educação Primária na Primeira República em Minas Gerais e desigualdades de condições de oferta: evidências dos discursos

O contexto em que a Lei nº 41/1892 foi aprovada era de bastante precariedade nas escolas de Minas Gerais. Em mensagem ao Congresso Estadual em 1893, o então presidente do estado, Afonso Pena, escreveu:

É lamentável o estado da generalidade das escolas públicas, no que toca à sua instalação material. Desde a casa, que em geral nenhum conforto ou condição higiênica oferece, até a mobília falta completamente. Para fornecimento de livros, papel, penas e mais objetos necessários aos alunos pobres, *muito eficaz deve ser a intervenção das câmaras municipais. Dotadas, como foram, de amplos recursos, e custeando o Estado grande número de cadeiras de instrução em pequenos povoados, nada mais razoável e justo do que os poderes locais, câmaras e conselhos distritais, tomarem a si auxiliar os meninos pobres para frequentarem as escolas públicas.* (PENA, 1893, p. 32, grifo nosso).

O presidente previa, inclusive, que, pelo fato de algumas municipalidades já terem criado escolas, esse serviço deveria “[...] ser transferido às câmaras, encarregando-se o Estado de manter e custear as escolas das vilas e cidades e povoados mais importantes” (PENA, 1893, p. 33). Ou seja, para Afonso Pena, o poder público estadual deveria se encarregar das regiões centrais de Minas Gerais, enquanto a responsabilidade pela instrução pública dos locais menores e mais afastados seria dos poderes municipais.

No mandato seguinte, o então presidente do estado, Crispim Jacques Bias Fortes (1894-1898), também discorre sobre a questão do papel das municipalidades em mensagem enviada ao Congresso. O presidente destacou que, desde as eleições de representantes nas cidades, vilas e distritos, as Câmaras Municipais passaram a ter grande importância no tocante à instrução pública. Na mensagem, afirma que “[...] algumas municipalidades têm criado estabelecimentos de Ensino Secundário, e quase todas têm se preocupado da criação de escolas de Ensino Primário” (FORTES, 1895, p. 11).

O presidente aponta ainda que os municípios que dispunham de maiores recursos pecuniários estavam levando à frente obras de melhorias nas cidades e nas escolas sob suas jurisdições. No entanto, as escolas mineiras ainda funcionavam “[...] em geral em prédios que nenhum conforto ou condição higiênica oferecem [...] [e] um grande número de cadeiras achavam-se preenchidas por professores provisórios, que nem sempre têm as habilitações precisas para o magistério” (FORTES, 1895, p. 12). Dessa forma, solicitava os créditos previstos na Lei nº 41/1891, argumentando ser “[...] de grande proveito a decretação de verba razoável para a construção gradual de edifícios adequados nas diversas localidades, onde

possam elas instalar-se convenientemente” (FORTES, 1895, p. 12). Ou seja, há indícios de divisão de responsabilidades entre o governo estadual e os governos das cidades, vilas e distritos.

Em levantamento de fontes para sua tese de doutoramento sobre a frequência escolar na Primeira República, Fabiana de Oliveira Bernardo (2020) transcreve uma fala de Henrique Augusto de Oliveira Diniz, secretário do interior na gestão de Bias Fortes, sobre os prédios escolares. Para o secretário,

[...] o fato de [as escolas] estarem, como continuam a estar, mal e precariamente acomodadas em casas particulares, constitui indubitavelmente um grande obstáculo à marcha regular do ensino. É, portanto, de incontestável utilidade para o melhor andamento dos trabalhos escolares que sejam construídos, *ao menos nas cidades*, os prédios necessários para as escolas. (DINIZ, H., 1896 *apud* BERNARDO, 2020, p. 56, grifo nosso).

A fala do secretário Henrique Diniz denota uma divisão regional demarcada e hierárquica das responsabilidades para com a instrução pública, na qual, pelo menos nas cidades, deveria haver um esforço por parte do governo do estado para a melhoria das condições. O precário funcionamento das escolas nas casas dos professores acentuava as já difíceis condições de remuneração, recomendando-se, inclusive, aumento de seus vencimentos:

Devo dizer, finalmente, que é precária a situação dos professores primários, que além de sofrerem as dificuldades determinadas pela atual carestia da vida, ainda veem sobrecarregados os seus vencimentos com o ônus do aluguel da casa em que funcione a escola. Penso que o Congresso seria justo decretando a melhoria dos vencimentos desses professores. (DINIZ, H., 1897 *apud* BERNARDO, 2020, p. 56-57).

Ainda sobre os professores, o secretário Henrique Diniz também manifestou preocupação com o número expressivo das cadeiras de instrução primária regidas por professores provisórios. Para ele, a “[...] classe dos professores provisórios não serve convenientemente aos interesses da instrução” (DINIZ, H., 1897 *apud* BERNARDO, 2020, p. 65), uma vez que estes eram “[...] nomeados sem que a lei exija prova suficiente de habilitação” (DINIZ, H., 1897 *apud* BERNARDO, 2020, p. 65). Sobre o assunto, Bias Fortes, concordando com seu secretário, não mais efetivou a contratação de professores sem formação, explicitando em mensagem ao Congresso, em seu último ano de mandato, que “[...] não julguei de bom conselho prover cadeiras com professores provisórios, que incontestavelmente tem [*sic*] sido uma das causas do lastimoso estado em que se acha o Ensino Primário” (FORTES, 1898, p. 15). A associação dessa decisão com as informações (já

citadas) disponíveis no relatório de Augusto de Lima (1891), demonstram que esses professores atuavam exatamente fora das cidades e vilas, o que, provavelmente, diminuiria ainda mais a oferta da instrução primária nos distritos e nas freguesias, especialmente naqueles em que a educação estava a cargo das municipalidades.

Como abordado, tanto a Constituição Estadual quanto a Lei nº 41/1892 dispuseram que o provimento das instalações para cada escola teria custos repartidos entre o Executivo Estadual e as Câmaras Municipais. A repartição de responsabilidades entre o poder estadual e as localidades sugere a existência de arranjos institucionais para a oferta da instrução primária. Por um lado, a legislação estabeleceu que nenhuma escola de primeiro grau seria criada sem que os habitantes das localidades fizessem doações de prédios para a realização das aulas (MINAS GERAIS, 1892, art. 26). Por outro, as municipalidades eram também instadas a contribuir com recursos próprios para o estabelecimento de condições mínimas de oferta.

As repercussões desse arranjo também reverberam no discurso de Wenceslau Brás Pereira Gomes, secretário do interior no governo de Francisco Silviano de Almeida Brandão (1898-1902) e futuro presidente do estado e da República, que sucedeu a Bias Fortes. Em 1899, quando da promulgação da Lei nº 281, de 16 de setembro (MINAS GERAIS, 1899), que deu nova organização à instrução pública no estado e substituiu a Lei nº 41/1892, o secretário, em mensagem ao Congresso, afirmou:

A meu ver, convém sejam suprimidas as escolas rurais que *deverão ficar a cargo das municipalidades*, e eliminada de nossas leis a classe dos professores provisórios, que tem concorrido poderosamente para rebaixar o nível intelectual do professorado público mineiro. *Mais vale ter poucas escolas e boas, à altura dos intuítos do legislador, do que tê-las muitas e péssimas.* Releva consignar-me aqui que sobe acerca de três mil contos a importância gasta somente com a instrução primária, e que não lisonjeia aos otimistas ver os resultados obtidos. (GOMES, 1899 *apud* BERNARDO, 2020, p. 46, grifo nosso).

Para o então secretário do interior do estado, autoridade pública responsável pela administração da educação escolar, as escolas simbolizavam o progresso desejado no primeiro período republicano. No entanto, não significavam, em absoluto, o acesso universal ao direito à educação. Apesar de existirem vozes contrárias e dissonantes ao fechamento das escolas rurais (BERNARDO, 2020), o projeto foi aprovado. Segundo a autora, a consequência de não mais se manter as escolas rurais e distritais, criadas após 1893 com recursos do estado (art. 2º), deixando-as a cargo dos municípios, foi uma queda significativa no número de escolas de instrução primária durante os anos seguintes.

De acordo com os dados da Secretaria do Interior do Estado, em 1898, havia 2.138 escolas primárias mantidas pelo governo estadual em Minas Gerais. Estas se subdividiam em 567 escolas rurais, 480 escolas urbanas e 1.091 escolas distritais. Após a Lei nº 281/1899, este número foi reduzido em cerca de 1/3 (1.476 escolas), sendo 476 urbanas e mil distritais. Ou seja, as cadeiras rurais deixaram de ser custeadas pelo governo do estado de Minas Gerais e foram gradativamente desaparecendo, dado que os municípios não tinham, em geral, meios para mantê-las, conforme relatório da Secretaria do Interior daquele ano (MINAS GERAIS, 1898 *apud* BERNARDO, 2020).

Após breve interstício de Joaquim Cândido da Costa Sena, que assumiu após a morte de Silviano Brandão, o governo seguinte foi o do presidente estadual Francisco Antônio Salles (1902-1906). Em sua mensagem ao Congresso, abordou a questão do estado das escolas mineiras, ao afirmar que

A decadência do ensino público é visível. Há falta de prédios próprios onde funcionem as escolas, em condições higiênicas, providos de mobília e material escolar conveniente. A maior parte dos professores falta o preparo necessário, a educação pedagógica, o estímulo, e, enfim, a inspeção do ensino. A falta de frequência de alunos que se nota nas escolas é a consequência desse estado a que o ensino se acha reduzido. (SALLES, 1903, p. 30).

Secretário do interior quando do governo de Francisco Salles, o futuro presidente da República Delfim Moreira, ao comentar a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 7 a 13 anos presente no Decreto nº 1.348, de 8 de janeiro de 1900 (MINAS GERAIS, 1900), que regulamentou a Lei nº 281/1899, assim se pronunciou:

Pensamos, entretanto, que o ensino obrigatório não poderá ser posto em plena execução, senão depois de tomadas algumas medidas de importância, tendentes ao melhoramento das escolas, atualmente, na sua quase totalidade, mal instaladas, desprovidas de mobília e do necessário material escolar. Será de grande utilidade, senão de necessidade inadiável, que o governo fique habilitado a adquirir ou mandar construir, *ao menos nas cidades, enquanto não possa ser em todo o Estado, prédios apropriados ao funcionamento das escolas públicas primárias. Construídos esses prédios, progressivamente, a começar pelas cidades principais do Estado, precisa o governo dotá-las da necessária mobília e material escolar, aparelhando-os convenientemente para o seu regular funcionamento.* De palpitante necessidade é também o preparo profissional do professorado, por meio da criação das Escolas-Modelos, onde se habilite para o desempenho de sua árdua tarefa, compenetrando-se do importantíssimo papel que lhe cabe na direção dos estudos primários. (RIBEIRO, 1903 *apud* BERNARDO, 2020, p. 27, grifo nosso).

Nesse sentido, Wenceslau Brás, Francisco Salles e Delfim Moreira verbalizavam uma imagem política hegemônica no interior do subsistema educacional mineiro da Primeira República: era preferível ao estado manter poucas escolas e apenas nas principais cidades, mas que fossem bem equipadas e com bons professores. A infrequência – e, por conseguinte,

o fechamento das escolas – era resultado do seu péssimo estado de conservação, portanto boas condições de oferta deveriam ser pré-requisito para expansão da educação obrigatória e da construção de novos estabelecimentos escolares por parte do estado. Às municipalidades caberia arcar com a criação de suas próprias escolas.

Uma das primeiras ações do governo do presidente estadual João Pinheiro da Silva (1906-1908) foi uma nova lei de organização da instrução primária do estado, a Lei nº 439, de 28 de setembro de 1906. Com o Decreto nº 1.960, de 16 de dezembro de 1906, os estabelecimentos de ensino de Minas Gerais passaram a ser organizados em dois tipos, como escolas isoladas e grupos escolares. Essa reforma também determinava a construção da Escola Normal para a formação dos professores do estado, o que se concretizou em março de 1907, com a criação, em Belo Horizonte, da Escola Normal da Capital.

As escolas rurais foram novamente autorizadas, mas, dado que a exigência de um número mínimo de alunos era a mesma para as escolas urbanas, na prática, estas não eram credenciadas pela Secretaria. Para o então secretário de interior de João Pinheiro, Manoel Thomaz de Carvalho Brito, essa modificação era fundamental, pois

Com o Grupo [escolar] se consegue a divisão do trabalho escolar, a fiscalização permanente, o estímulo dos professores, a execução uniforme do programa do ensino, a atração do aluno para a escola, a frequência assídua, o hábito das crianças viverem em sociedade, corrigindo-se, modificando-se, aperfeiçoando-se, de modo que o ideal republicano da igualdade pode ser atingido naturalmente no trato de poucas gerações. (BRITO, 1907 *apud* BERNARDO, 2020, p. 50).

O secretário também defendeu a construção desse modelo de escola ao se referenciar nas construções prediais dos Estados Unidos, símbolo do progresso desejado no período. Em sua compreensão, é

[...] na escola que se prepara a futura geração e os responsáveis pela causa pública devem recordar que o prédio escolar que deixarem na sua passagem pelas elevadas posições será eternamente nas localidades o atestado vivo do seu zelo como intermediário entre a geração passada e a geração por vir. Na América do Norte, ao divisar-se ao longe uma povoação, o prédio que mais se destaca é o da escola. É preciso que entre nós, com a energia de quem precisa recuperar o tempo perdido, se promova a construção dos templos em que a geração atual revele o seu altruísmo, preparando a futura geração para a vida numa pátria livre. (BRITO, 1907 *apud* BERNARDO, 2020, p. 57).

A mensagem enviada ao Congresso Estadual pelo presidente do estado João Pinheiro da Silva revela como esses dois componentes – os prédios escolares e a formação dos professores – foram apresentados como pré-requisitos para a expansão do ensino público primário do estado a partir do poder público estadual. Ou seja, era preferível que não

existissem escolas, como de fato ocorria em expressivo número de localidades rurais e/ou mais pobres, a que estas não apresentassem as condições esperadas pelo modelo do grupo escolar.

Uma das estratégias para esse corte foi o estabelecimento de um número mínimo de crianças em idade escolar para a instalação de quatro escolas. Com a matrícula exigida pelo artigo 81 do decreto de regulamentação, não seriam instaladas “[...] escolas que até o dia 21 de janeiro não apresentarem matriculados, no mínimo 40 alunos nos distritos e 45 nas cidades e vilas” (MINAS GERAIS, 1906b). Na prática, os grupos escolares foram inviabilizados para a maior parte dos municípios do estado. Se, para algumas localidades, os grupos escolares representavam verdadeiros palácios, para número expressivo de municípios, as escolas permaneceram como pardieiros, nos dizeres de Faria Filho (2000), isso quando existiam.

Nova modificação no ordenamento da instrução pública primária em Minas Gerais se deu no mandato do presidente estadual Júlio Bueno Brandão (1910-1914), por meio da Lei nº 533, de 24 de setembro de 1910 (MINAS GERAIS, 1910), regulamentada pelo Decreto 3.191, de 9 de junho de 1911 (MINAS GERAIS, 1911). Essa legislação, a maior e mais completa até então, apresentava como justificativa a redução de despesas (MINAS GERAIS, 1910, art. 18, inc. VI), e a maioria de suas modificações diziam respeito às atribuições fiscalizadoras dos inspetores. Apesar da profundidade de detalhes quanto a diferentes aspectos da educação no estado, a nova organização não trouxe inovações em relação aos parâmetros adotados nas legislações anteriores, o que caracteriza as mudanças como essencialmente incrementais.

Pela nova organização, a autorização para a aprovação das plantas e dos projetos (e a própria construção) de prédios escolares, assim como para a distribuição de materiais didáticos, seria de competência do próprio secretário do interior (MINAS GERAIS, 1910, art. 19, § 6). Ampliaram-se as atribuições dos inspetores, tornando-se a oferta mais centralizada no Executivo Estadual.

A nova reforma também apresentou, com detalhes, como deveriam ser construídos os prédios, delimitando a metragem das salas, a disposição das janelas, a lista de materiais didáticos essenciais e até a lista de livros para a biblioteca. Materiais de consumo como papel, pena, tinta, lápis, giz branco e de cor, etc. também foram discriminados no decreto (MINAS GERAIS, 1911, art. 12). Da mesma forma, um capítulo inteiro (capítulo VII do título V) trazia as regras de higiene que deveriam ser observadas.

A partir do governo de Bueno Brandão como presidente do estado, nota-se uma mudança no tom da abordagem sobre as instalações escolares presente nas mensagens anuais ao Congresso. Se, até João Pinheiro, as mensagens apontavam a persistência da falta de boas



instalações e a precariedade da formação dos professores, como constatado nos levantamentos históricos de Carvalho (2019) e Bernardo (2020), a partir de 1910 é nítido que o discurso passa a gravitar em torno das melhorias já realizadas, com destaque para os grupos escolares:

O melhoramento das condições materiais dos estabelecimentos de ensino do Estado tem sido para a Secretaria uma preocupação constante, no intuito de proporcionar o possível conforto aos professores e às crianças escolares. O movimento que se tem operado ultimamente em torno desta questão, mais considerável de ano para ano, evidencia bem claramente que o povo se identificou, por tal forma com os negócios da instrução, que não seria mais admissível o retrocesso ao longo caminho percorrido. O grupo escolar, estabelecimento que, pela sua perfeita organização interna, produz maiores resultados práticos, tem-se multiplicado por toda a parte devido, ora à intervenção benéfica de várias câmaras municipais, ora à ação conjunta dessas aos dos particulares. (BRANDÃO, 1912, p. 17).

A mensagem do presidente do estado sugere que o desenvolvimento de melhores condições dos prédios escolares e do professorado não foi fruto apenas das modificações legais efetuadas nos últimos anos, mas também de uma participação essencial das localidades. Ou seja, apesar do protagonismo dos presidentes do estado, determinados arranjos institucionais possibilitavam a oferta da instrução nas municipalidades, com recursos das Câmaras. Por certo que, apesar de o grupo escolar representar o corolário do ideal modernizador (FARIA FILHO, 2000), permeava a concepção dos governantes uma hierarquia espacial, afeita à expansão da modernização.

Delfim Moreira – secretário do interior em dois períodos, 1903-1906 e 1911-1913 – segundo Gonçalves (2008), foi o mais importante articulador da expansão da instrução pública no estado, tanto como secretário quanto como presidente estadual (1914-1918). Assim, ampliaram-se ainda mais os grupos escolares primários por Minas Gerais (VISCARDI, 2020), mas o contexto internacional da guerra prejudicou a concretização de outros projetos educacionais, como atestam suas mensagens ao Congresso, e não foram efetuadas grandes alterações do ponto de vista normativo em seu mandato.

Em Minas Gerais, a última reforma educacional de vulto durante a Primeira República<sup>12</sup> se deu no governo do presidente do estado Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e de seu secretário de interior, Francisco Luís da Silva Campos (CARVALHO; CARVALHO,

---

<sup>12</sup> Existiram modificações na organização da instrução pública nos mandatos dos presidentes estaduais Artur Bernardes (1921-1924) e no de seu sucessor, Mello Viana (1924-1926). No primeiro, foram criadas escolas rurais, nomeados professores de Ensino Primário e estabelecido o ensino facultativo da religião católica. No segundo, focou-se nas escolas normais e em seus docentes, sendo criados também numerosos grupos escolares. No mandato de Mello Vianda, também foram aprovados programas de ensino para o jardim de infância e para cursos complementares, primários agrícolas e o Ensino Primário (CARVALHO; GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2016).

2013). O pensamento liberal de Antônio Carlos, especialmente o de Francisco Campos, estabelecia – ainda que dentro da lógica de modernização conservadora da Primeira República – modificações importantes na concepção da finalidade da educação. No último governo mineiro antes da Revolução de 1930 e da ascensão de Getúlio Vargas ao poder, a formação de uma mão de obra para a industrialização já se fazia presente no tom das reformas implementadas pela Lei nº 926, de 24 de setembro de 1926 (MINAS GERAIS, 1926), regulamentada pelo Decreto nº 7.970, de 15 de outubro de 1927 (MINAS GERAIS, 1927) (CARVALHO; GONÇALVES NETO; CARVALHO, 2016).

A nova lei estabeleceu uma divisão do Ensino Primário em fundamental e complementar, dentre os quais este último tinha um caráter técnico-profissional (MINAS GERAIS, 1927, art. 1º). Além disso, também subdividia, com mais clareza, as escolas infantis e as escolas primárias (art. 2º). O Decreto nº 7.970/1927 ampliou as obrigações dos inspetores escolares em sua função de fiscalização, com especial atenção às normas de saúde pública, haja vista os 42 artigos dedicados às questões de higiene. As instalações escolares e seu aparelhamento também receberam bastante atenção do referido decreto, com 54 artigos tratando de diversos aspectos exigidos e esperados das escolas de Educação Primária.

Um elemento inovador trazido pela reforma foi o estabelecimento de uma carreira docente, até então inexistente, sendo o provimento das escolas feito por processo de livre escolha. O Decreto nº 7.970/1927 passou a especificar o provimento por meio das promoções por tempo de serviço; e o Decreto nº 8.162, de 20 de janeiro de 1928 (MINAS GERAIS, 1928), aprovou um novo regulamento para as escolas normais, priorizando, no processo de promoções, aqueles professores que tivessem obtido formação nessas escolas.

A questão dos professores se tornou o elemento central das mensagens ao Congresso Estadual nos anos de governo de Antônio Carlos. Por outro lado, a despeito da presença de exigências bastante rigorosas, no Decreto nº 7.970/1927, a questão da interiorização da construção de prédios escolares parece ter mudado de orientação. Para o presidente do estado, a expansão era mais importante do que a qualidade dos prédios em si, pois,

[...] em quase todos os lugares, ainda na capital, há necessidade premente de novas edificações escolares, já não digo edificações que sejam as melhores casas das cidades, como se disse das escolas de um grande povo, mas que apenas ofereçam o espaço bastante para a acomodação dos alunos. (ANDRADA, 1930, p. 33).

Dessa forma, pode-se inferir que o princípio que guiara a expansão da escolarização a partir do ideal modernizador e higienista republicano, bem como a prioridade à construção de grupos escolares arquitetonicamente assemelhados a palacetes, começou a ceder lugar para

uma outra imagem política. Essa inferência se reforça com o discurso de Francisco Campos, ainda em 1927, por ocasião do centenário da instrução primária no Brasil (contado a partir da Lei de 15 de outubro de 1827), quando foi organizado o I Congresso de Instrução Primária do Estado de Minas Gerais (VAZ, 2012). Em seu discurso na sessão solene de abertura, Campos disse:

[...] o melhoramento e o aperfeiçoamento do ensino primário é obra de muito mais relevância e urgência do que o da sua difusão por processos inadequados [...]. Difundir a instrução primária nos moldes em que é comumente ministrada é um critério puramente quantitativo, ao alcance de qualquer máquina burocrática, por mais torpe que seja sua marcha. [...] Cumpre-lhe, porém, em continuação à obra dos seus antecessores, contribuir com o seu concurso, que não dispensa, antes invoca o vosso, para a obra de construção e de aparelhamento do nosso ensino primário, dotando-o dos instrumentos indispensáveis ao preenchimento da sua missão, que consiste, mesmo em uma democracia, não tanto em produzir eleitores, como em formar homens que, sendo eleitores, possam ser igualmente cidadãos. (CAMPOS, 1927, p. 456).

Assim, é possível afirmar que as transformações econômicas e sociais dos anos de 1920, e, posteriormente, as repercussões da crise de 1929 pressionaram por uma nova concepção de educação, da qual a reforma Antônio Carlos/Francisco Campos aponta os indícios. Nos últimos dias de mandato, a reforma se consolidou com a criação da Secretaria de Educação e Saúde Pública, por meio da Lei nº 1.147, de 6 de setembro de 1930 (MINAS GERAIS, 1930). A Secretaria, como síntese da reforma, objetivava, para Campos (1930, p. 71),

[...] organizar a instrução primária em moldes simples e concisos, de modo a aumentar o seu coeficiente de rendimento útil e a facilitar e incrementar a sua intensa difusão, tornando-a presente e eficaz em todo o território do estado, cuja área escolar deve tender, o mais rapidamente que for possível, a coincidir com a sua área geográfica, incorporando, assim, aos benefícios da civilização a densa e compacta massa de analfabetos, transformando-os em outros tantos instrumentos de produção de bens econômicos e espirituais; aí está uma urgente e imperativa exigência, não somente da nossa vocação democrática, como dos interesses fundamentais da circulação e incremento da riqueza coletiva.

Sobre a expansão das escolas pelo interior do estado, Campos escreveu:

Convergi para a educação pública toda a minha atenção. Fiz dela a preocupação dominante de meu governo. Concentrei nela o melhor dos meus esforços. Reformei o ensino normal e primário. Fundei dezenove escolas normais e refundi, de todo em todo, as duas únicas escolas normais oficiais existentes. Criei e instalei 3.662 escolas primárias, o que quer dizer que foram multiplicadas por três as escolas que encontrei. Fundei e instalei quatro ginásios. (CAMPOS, 1930, p. 236).

Em certa medida, a reforma mineira de Francisco Campos e, de maneira geral, as inovações introduzidas pelo governo do presidente Antônio Carlos acomodavam as novas

forças que despontavam no cenário político-econômico do país e antecipavam as transformações que viriam. A frase-síntese atribuída ao presidente mineiro revela o espírito de uma mudança nas estruturas, desde que negociada com as oligarquias, então dominantes: “Façamos a revolução, antes que o povo a faça” (PEIXOTO, 2003).

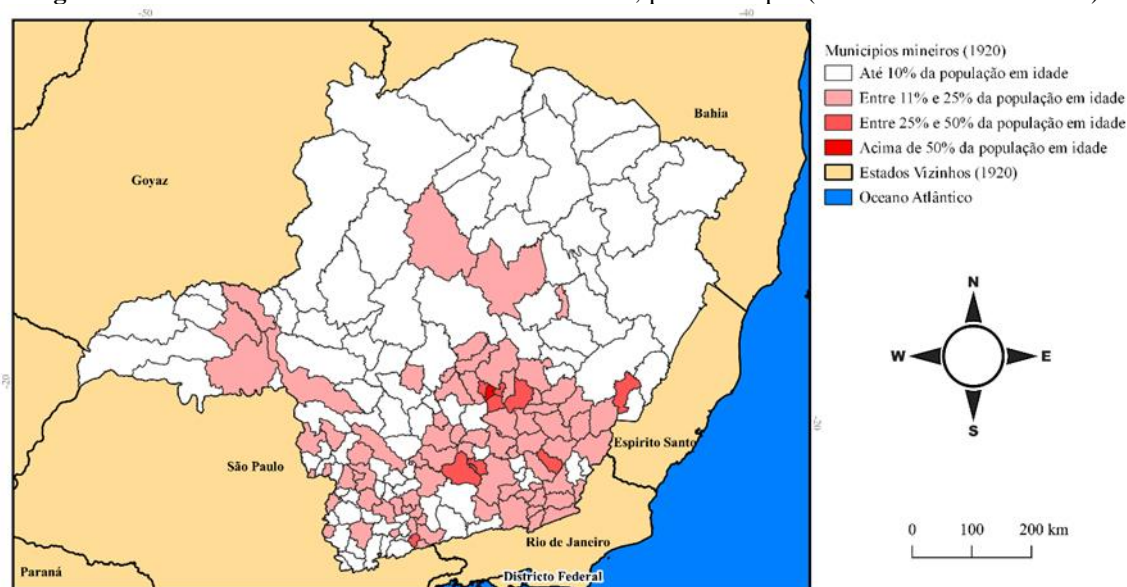
### 3.1.1.2 Expansão desigual como resultado das reformas da Primeira República

Apesar de ter ampliado de forma expressiva o número de escolas até então existentes no estado, uma dificuldade objetiva se antepõe ao mapeamento exato da expansão após a reforma estadual implementada por Antônio Carlos e Francisco Campos. Porém, o recenseamento de 1920 permite algumas reflexões sobre as três primeiras décadas do regime republicano em Minas Gerais, no que diz respeito à educação.

É possível perceber, tanto nas legislações quanto nos discursos dos presidentes do estado e dos secretários do interior, uma ressignificação do lugar da educação na ideia de modernização e progresso (o otimismo pedagógico e o entusiasmo pela educação, tão discutidos pela historiografia educacional), que permeava a nova forma de governo. Em Minas Gerais, talvez as duas expressões máximas desse sentido modernizador no período da Primeira República sejam o advento da reformulação arquitetônica dos grupos escolares, na Reforma João Pinheiro (1906), e a incorporação de muitos ideais liberais e escolanovistas, na Reforma Francisco Campos (1927) (CARVALHO; CARVALHO, 2013).

Porém, o mapeamento dos dados relacionados à instrução pública no Censo de 1920 (Figura 5) sugere que o processo de expansão das escolas primárias ficou restrito a algumas regiões do estado. A distribuição dos municípios quanto ao percentual de crianças alfabetizadas (associado aqui à frequência escolar) em relação ao total da população entre 7 e 14 anos demonstra que, fora a capital, Belo Horizonte, única cidade do estado com mais da metade das crianças e dos adolescentes alfabetizados nessa faixa etária, os municípios com os maiores percentuais estavam localizados em áreas mais urbanizadas (PAULA, 2000) e vinculados a polos mais dinâmicos da economia nacional, como São Paulo e o Rio de Janeiro (WIRTH, 1982).

**Figura 5** – Percentual de alfabetizados em Minas Gerais, por município (divisão territorial de 1920)



Fonte: elaborada pelo autor a partir do 4º Recenseamento Geral da População de 1920 (BRASIL, 1929).

Essa concentração territorial pode ter sido ocasionada, em grande medida, pelos fatores limitantes instituídos pela própria legislação – e sua mudança incremental –, a saber, exigência de um número mínimo de estudantes para o estabelecimento e funcionamento de escolas e a contrapartida das Câmaras Municipais no financiamento da criação/manutenção das escolas nas suas respectivas cidades. Ou seja, municípios com grande população rural (e dispersa territorialmente) e/ou com poucos recursos financeiros – que parece ser o caso da maior parte das cidades mineiras na Primeira República – não conseguiam sequer ter escolas próprias, nem promover a abertura de escolas estaduais.

Contraditoriamente, as imagens produzidas pela concepção hegemônica da política educacional do período, ao mesmo tempo em que apregoavam a modernização dos prédios escolares e da formação do professorado, faziam-no apenas para certas regiões do estado. A centralização das decisões no presidente do estado e no Congresso Estadual, mesmo que abrisse liberdade para a iniciativa das municipalidades em fundar escolas (e a incentivasse, em certa medida), não oportunizava possibilidades reais para sua execução, a não ser em algumas poucas cidades, mais desenvolvidas economicamente. As escolas de distritos e freguesias permaneceriam sem atenção por parte do poder público estadual e/ou na forma de escolas isoladas, reunidas e/ou rurais, alheias ao processo. Essas escolas ficaram a cargo das municipalidades, que, com reduzida capacidade fiscal, pouco puderam modificar a realidade de seus estabelecimentos.

A centralização do período seguinte, agora na União, não mudará a política de estreitamento de oferta educacional em Minas Gerais, ainda que, qualitativamente, as funções

atribuídas à educação possam ter se alterado profundamente (PEIXOTO, 2003). Em relação às responsabilidades dos níveis de governo, o que se verá é a manutenção de lógicas de organização no estado, mas com direcionamento nacionalmente centralizado.

### 3.2 AS TENTATIVAS DE EDIFICAÇÃO DE UMA EDUCAÇÃO NACIONAL: CENTRALIZAÇÃO E PROJETOS EM DISPUTA

No decorrer da Primeira República, a educação manteve certa estabilidade em sua agenda política como subsistema (BAUGARTNER; JONES, 2009). Se, externamente, a *policy image* disseminada era a de que a instrução pública formava as bases da modernização e do progresso que a nova forma de governo representava; internamente, o direito à educação primária, atribuído a todos, não encontrava respaldo na operacionalização da política educacional. Aos poderes públicos, pelo menos em Minas Gerais, cabia a construção e manutenção de prédios escolares à altura da obra modernizadora empreendida, organizada na forma de grupos escolares, nas principais cidades e vilas do território. Às municipalidades, principalmente àquelas fixadas em regiões menos desenvolvidas, cabia um esforço local para dividir despesas com o poder público estadual, a fim de viabilizar a construção de escolas. Do contrário, teriam que arcar sozinhas com escolas – muitas vezes menores, precárias e/ou na forma de cadeiras isoladas – em seus distritos e áreas rurais, inviabilizando, em parte expressiva delas, a ampliação e a melhoria desse serviço.

Apesar de uma hegemonia política presente nessa concepção, o subsistema educacional também apresentava contradições internas. As diferentes reformas levadas a cabo na década de 1920, tais como as de Sampaio Dória em São Paulo (1920), Carneiro Leão no Rio de Janeiro e em Pernambuco (1922-1926), Lourenço Filho no Ceará (1922), Anísio Teixeira na Bahia (1924), Fernando de Azevedo no Distrito Federal (1928) e mesmo a já citada reforma mineira de Francisco Campos, durante a presidência de Antônio Carlos (1927), ainda que não rompessem com a lógica estabelecida (NAGLE, 2001), davam indícios de que as ideias hegemônicas apresentavam rachaduras na sua coesão.

A questão de como a educação era ofertada se tornou tema de discussões educacionais no seio da sociedade civil, mais especificamente no âmbito da Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada em 1924 por iniciativa de Heitor Lyra. Ainda que o foco dos documentos e das conferências da ABE estivesse mais ligado às concepções educacionais e pedagógicas em si, alguns de seus membros estiveram à frente das reformas nos estados.

Muitos deles foram, inclusive, responsáveis por um dos mais importantes documentos do período, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932.

A eclosão do movimento de 1930, que pôs fim à Primeira República, alterou profundamente o macrossistema, possibilitando mudanças mais significativas nos subsistemas, como o da educação. A Revolução de 1930, embora não tenha rompido totalmente com as estruturas oligárquicas estaduais (ABRÚCIO, 1998), abriu caminho para um contínuo fortalecimento do Estado brasileiro, em um sentido de centralização. Quanto à educação, se, na Primeira República, não houve nenhuma norma nacional que regulasse a Educação Primária, a não ser os poucos (e vagos) termos da CF/1891 e da Reforma Benjamin Constant (esta, de caráter modelar), o período de 1930 a 1964, que se inicia na Era Vargas (1930-1945) e passa pelo República Nova (1945-1964), foi cenário de uma profusão de normas e instruções, em um ideário pedagógico renovado (SAVIANI *et al.*, 2004).

Embora, oficialmente, a Educação Primária permanecesse como atribuição dos estados, a criação do Ministério da Educação (1930) e as reformas empreendidas no período estabeleceram novos dispositivos de coordenação e relações intergovernamentais com lógicas condutoras das ações de tendências centralizadoras. Essas diretrizes se articulavam a uma perspectiva de transição de uma economia agrário-exportadora para uma sociedade em franca industrialização (ROMANELLI, 2014). O Convênio Nacional de Ensino Primário de 1942, a Lei Orgânica do Ensino Primário e a LDBEN/1961, dentre outras normas, são exemplos de como, apesar da manutenção da responsabilidade dos estados para com o Ensino Primário, este passaria a ser ofertado mediante o estabelecimento de novas relações intergovernamentais entre a União, os estados e os municípios, configurando uma nova dinâmica nos arranjos institucionais da oferta educacional.

A expansão da escola primária foi expressiva nesse período. Se, na última década da Primeira República, o número de escolas foi de 21.748, em 1920, para 27.662 em 1932, perfazendo um aumento de 27%; entre 1932 e 1942, o crescimento foi de 59%, chegando a 43.975 unidades escolares de Ensino Primário (INEP, 1944). Se, em 1920 (Tabela 5), o percentual da população atendida ainda não havia alcançado um terço da população em idade escolar (30,9%), em 1964, segundo dados do 1º Censo Escolar do Inep, a taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos já havia passado da metade, com 67,2% (INEP, 1967). Minas Gerais, que em 1920 tinha 20,6% da sua população com a idade necessária frequentando escolas, chegou a 60% no início da década de 1930. No entanto, as desigualdades territoriais permaneciam: 72% do total da população na faixa etária

correspondente que não frequentava escolas ou nunca havia ingressado estavam nas regiões rurais do Brasil.

A desigualdade também se observava nas regiões do país (Tabela 7). A Região Nordeste (que não contava com a Bahia na divisão regional do período) era a que apresentava a menor média de atendimento a crianças na Educação Primária, com pouco mais da metade (54,4%). A Região era também a que apresentava menor percentual de atendimento rural e, juntamente com a Região Leste (atual Sudeste, sem São Paulo e com a Bahia), tinha taxas de atendimento nas áreas rurais menores que 50%. A Região Sul (que, além dos atuais três estados, contava com São Paulo) era a com maior percentual total de atendimento, com 72,1%.

**Tabela 7** – Percentual de frequência no Ensino Primário da população urbana e rural em relação ao total da população de 7 a 14 anos, por região – Brasil (1964)

Região	Frequência urbana (%)	Frequência rural (%)	Frequência total (%)
Norte	88,80	56,20	<b>71,50</b>
Nordeste	79,70	39,20	<b>54,40</b>
Leste	80,20	48,70	<b>66,40</b>
Sul	82,10	62,20	<b>72,10</b>
Centro-Oeste	80,20	53,00	<b>71,80</b>
<b>Total</b>	<b>82,20</b>	<b>51,90</b>	<b>67,20</b>

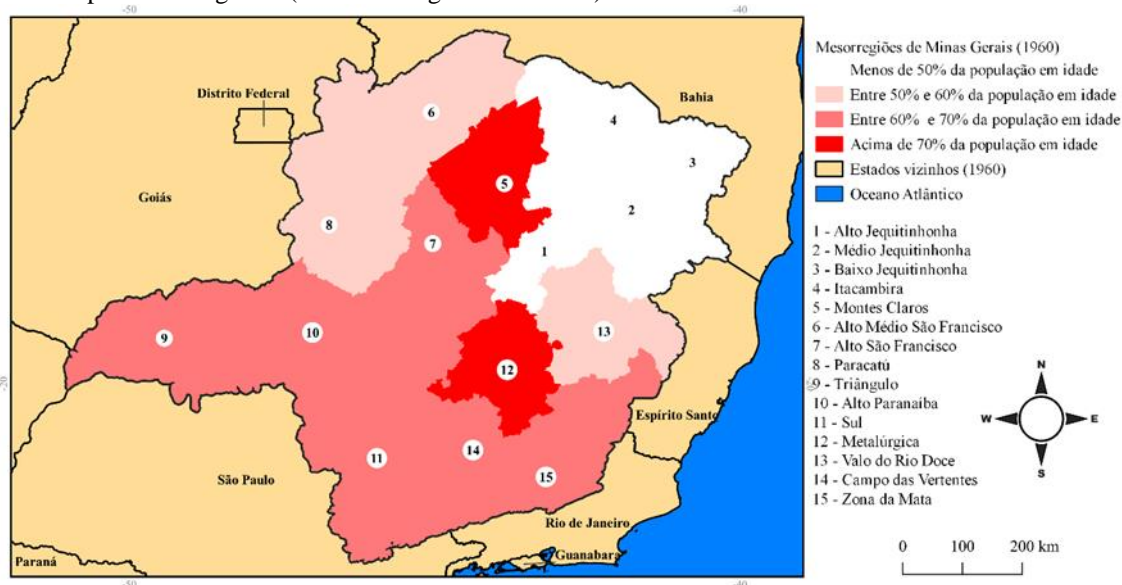
Fonte: Moreira (1965).

Em Minas Gerais, a expansão territorial do Ensino Primário entre 1920 e 1960 também foi expressiva. Se, em 1920, apenas Belo Horizonte atendia mais da metade da sua população em idade (BRASIL, 1929), em 1964, essa realidade já se fazia presente em 12 das 15 mesorregiões do estado.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> A divulgação dos dados do Censo Escolar de 1964 não foi feita com desagregação por município, mas por mesorregião fisiográfica (INEP, 1967).



**Figura 6** – Percentual de atendimento do Ensino Primário em relação ao total da população de Minas Gerais, por mesorregião – (divisão fisiográfica de 1960)<sup>14</sup>



Fonte: elaborada pelo autor a partir do primeiro Censo Escolar (INEP, 1965).

Mesmo com a expansão geral da escolarização primária, as áreas com menores taxas de atendimento, identificadas pelo primeiro Censo Escolar, correspondiam, em grande medida, às regiões do estado com as mais baixas taxas de atendimento de 1929 (*cf.* Figura 5). Dessa maneira, os dados sugerem que o esforço da oferta pública do Ensino Primário em Minas Gerais empreendido no segundo ciclo conjuntural da República (correspondente à Era Vargas e à República Nova), apesar de ter ampliado significativamente o número de escolas e as matrículas nas diferentes regiões do estado, repercutiu pouco nas desigualdades territoriais.

### 3.2.1 Novo ordenamento jurídico educacional: Era Vargas e República Nova

A Revolução de 1930 é considerada, por muitos autores, um “Estado de compromisso”, no qual o poder público se colocou, no plano governamental, como agente da operacionalização de uma burguesia industrial em ascensão (SAVIANI, 2013). Nessa organização do macrossistema, uma nova imagem da política educacional passou a ser forjada no interior do subsistema de educação, com diferentes grupos disputando a hegemonia. Predominaram, no período, os embates ideológicos entre liberais, grupo que congregava diferentes vertentes, mas que, em geral, se identificavam com as renovações pedagógicas em curso desde os anos de 1920, com destaque para Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira,

<sup>14</sup> O mapa não traz a divisão territorial de cada mesorregião, nem os limites municipais de 1960, por dificuldades operacionais com a base georreferenciada do IBGE.

Lourenço Filho, entre outros, e setores ligados à Igreja Católica (Pe. Leonel Franca e Alceu Amoroso Lima), que apregoavam a necessidade de um acordo entre escola, família e Estado (CURY, 1984). Apesar de Ghiraldelli Júnior (1990) asseverar que também tiveram papel nos embates ideológicos dos anos de 1930 a Ação Integralista Brasileira, à direita, e a Aliança Nacional Libertadora, à esquerda, pelo menos quanto à educação, a centralidade das disputas se deu entre pioneiros e católicos.

A postura do recém-empossado Getúlio Vargas como presidente provisório, segundo Cury (1984), foi a de mediador, visando à acomodação das forças, tanto que escolheu para o recém-criado Ministério da Educação (MEC)<sup>15</sup> o reformador mineiro Francisco Campos, ou seja, um renovador, bem como, no âmbito da primeira reforma nacional da educação sob sua gestão, facultou aos estabelecimentos de ensino, incluindo os primários, o ensino da religião (Decreto nº 19.941, de 30 de abril de 1931), agradando aos católicos.<sup>16</sup>

Embora focada no Ensino Secundário, a Reforma Francisco Campos (a nacional) apresentava tendências centralizantes para toda a educação. A criação dos distritos de inspeção, sob autoridade de inspetores federais designados pelo MEC, reforçava a normalização em âmbito nacional, pela qual a educação passava a ter (ROMANELLI, 2014), em uma tentativa de homogeneidade das práticas, processos e resultados (DALLABRIDA, 2009). Esse movimento centralizador, que já estava presente no decreto de criação do MEC (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930), ao colocar sob jurisdição do órgão “*todos os assuntos relativos ao ensino*” (BRASIL, 1930, art. 2º, grifo nosso), fica ainda mais claro com a criação do CNE pelo Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931 (BRASIL, 1931a).

Apesar de, na exposição de motivos do decreto, Campos afirmar que o CNE exerceria “[...] funções de superintendência e de controle em tudo quanto se refira às equiparações de institutos de *ensino secundário e superior*” (BRASIL, 1931a *apud* GUILHERME; SANTOS, 2019, grifos nossos), o CNE tinha a atribuição de firmar as diretrizes gerais não somente do Ensino Secundário e Superior, mas também do Primário (BRASIL, 1931a, art. 5º, alínea f). Willian Guilherme e Sônia Santos identificaram, nas atas do CNE, apenas nos seis primeiros anos de sua existência, pareceres relativos à autorização de funcionamento, ou ordenação de

---

<sup>15</sup> Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública quando da sua criação (14 de novembro de 1930), rebatizado de Ministério da Educação e Saúde Pública em janeiro de 1937. Em julho de 1953, passou a ser designado de Ministério da Educação e Cultura, do qual adveio a sigla MEC. Apesar de, em março de 1985, a Cultura ter sido desmembrada da pasta, a sigla continua a ser utilizada para designar o atual Ministério da Educação (cf.: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/apresentacao>).

<sup>16</sup> Saviani (2014) aponta que, quando do Decreto nº 19.941/1931, liberais e católicos ainda não haviam rompido oficialmente. Ambos os grupos compunham a ABE, e as clivagens eclodiriam no final daquele ano, durante a IV Conferência Nacional de Educação.

fechamento, de mais de 440 instituições educacionais, demonstrando como o poder central, na figura do MEC, dos distritos de inspeção e do CNE, passou a exercer jurisdição sobre a educação, inclusive sobre o Ensino Primário, ainda que este, oficialmente, estivesse a cargo dos estados.

As disputas ideológicas entre liberais e católicos (que recrudescerão no interciclo conjuntural posterior, o da elaboração da LDBEN/1961) não os colocavam em lados opostos quanto à manutenção da educação subordinada aos interesses econômicos. Para Cury (1984), os equívocos da reconstrução educacional dos primeiros anos da década de 1930 se davam porque essa reconstrução significava a “[...] continuidade das relações essenciais do capitalismo, agora sob nova forma” (CURY, 1984, p. 190).

É exemplo dessa convergência quanto à organização da educação a entrevista que o pioneiro Lourenço Filho concedeu ao jornal *Folha de Minas* em dezembro de 1927:

A desejada e necessária organização unitária da educação brasileira, sobre as bases e os princípios do Estado, agora instituído, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual iriam contrariar-se as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola às exigências da vida econômica de cada núcleo de população. A unidade necessária aos fins políticos sociais não pressupõe a uniformidade rígida das instituições escolares, no que toque a organização e o funcionamento de cada qual; mas sim, com relação ao espírito que deva inspirar o trabalho educativo, por todas as classes e escolas. (LOURENÇO FILHO, 1937, p. 3 *apud* VAZ, 2012, p. 62).

Portanto, por mais que discordassem quanto a alguns aspectos, ambos os grupos concordavam com uma centralização decisória no tocante à educação, na qual os estados fossem os implementadores locais da política.

Essa convergência entre os dois ideários era imprescindível para o Estado: Vargas, no discurso de tomada de posse como presidente provisório, em 3 de novembro de 1930, afirmou que o trabalho de reconstrução nacional passava, entre outras ideias centrais, pela “[...] difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os estados” (VARGAS, 1930, p. 18). Dito de outro modo, o desenvolvimentismo estatalmente orientado, que tinha início naquele momento, contava com a educação como um de seus alicerces: para os rumos da industrialização, era imperativo o estabelecimento de arranjos com os estados, visando à promoção da Educação e do Ensino Primário.

Esse ideal se fazia presente no meio da intelectualidade educacional, como disposto no *Manifesto dos Pioneiros* de 1932:

Se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (AZEVEDO *et al.*, 1984, p. 407).

Os pioneiros argumentavam que as modificações realizadas nos anos de 1920 dissociavam as reformas educacionais das reformas econômicas. Essa “[...] sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema” (AZEVEDO *et al.*, 1984, p. 407), resultara em um modelo dual, anacrônico e que não servia aos propósitos do país. O alinhamento dos pioneiros às premissas lançadas por Vargas no discurso de posse verifica-se no desejo de uma escola “[...] reconstruída sobre a base da atividade e da produção, em que se considera o trabalho em si mesmo, como fundamento da sociedade humana” (AZEVEDO *et al.*, 1984, p. 411). Quanto ao papel do Estado, este deveria prover uma escola com função pública, única (igual para todos), gratuita e laica. Em relação às responsabilidades da oferta, o Manifesto propunha não a centralização, mas sim a aplicação de uma doutrina federativa e descentralizadora – fundamentada em um plano comum –, que conseguisse expandir o ensino para todo o país. À União caberia o estabelecimento de princípios gerais; e ao MEC, a fiscalização e o socorro onde houvesse necessidade (AZEVEDO *et al.*, 1984).

As diretrizes estabelecidas no Manifesto de 1932 entraram, quase que integralmente, no anteprojeto do capítulo sobre a educação elaborado pela ABE (1934) para a Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1933. Destaca-se a necessidade da elaboração, por parte da União, de um Plano Nacional de Educação e o estabelecimento de um fundo composto de receitas para o financiamento dos sistemas. No tocante às atribuições das localidades, o documento apontava que

A tendência de descentralização administrativa não chegou, entretanto, a levar a comissão a entregar aos municípios a direção dos seus sistemas locais de ensino. Razões provenientes de nossa evolução histórica, do estado embrionário da maioria dos municípios brasileiros, como ainda da necessidade de orientação especializada e técnica dos sistemas educacionais, militaram a favor da centralização parcial dos sistemas educacionais nos Estados. (ABE, 1934).

No entanto, nesse anteprojeto, a Comissão de Sistematização não fixou percentuais para o fundo de financiamento e retirou qualquer menção à obrigação dos poderes públicos para com a expansão da escolarização, apesar da manutenção do ensino obrigatório (GHIRALDELLI JR., 1991).

Dessa maneira, a promulgação da nova Carta Constitucional de 1934 incorporou muito das discussões que estavam em curso no período. Ela era mais específica, em relação à educação, do que a de 1891, com um capítulo exclusivo para o tema – o Capítulo II do Título V –, além de reservar à União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional (BRASIL, 1934, art. 5, inc. XIV) e de elaborar o Plano Nacional de Educação (art. 150, alínea a), reforçando o sentido centralizador da orientação educacional, já introduzido pelo MEC e pelo CNE. Pela primeira vez, houve vinculação de receitas para a educação (10% para a União e 20% para os estados), e os estados permaneceram responsáveis pela organização e manutenção de seus sistemas, tornando-se, objetivamente, implementadores de políticas nacionais de educação.

O texto constitucional é considerado, por parte dos historiadores da educação (GHIRALDELLI JR., 1990; SAVIANI, 2013), como uma vitória dos católicos. Essa interpretação decorre do fato de que dois dispositivos constitucionais possibilitavam a destinação de recursos públicos para instituições privadas, essencialmente para as confessionais. A alínea ‘e’ do artigo 150 estabeleceu que à União cabia “[...] exercer ação supletiva onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções” (BRASIL, 1934). Já o artigo 154, por sua vez, isentava de impostos os “[...] estabelecimentos particulares de educação primária gratuita” (BRASIL, 1934). Esses dois artigos, de certa maneira, na prática, não só oficializaram uma rede de ensino particular mas também a estimularam, em detrimento da rede pública (GHIRALDELLI JR., 1991). Em outras palavras, ao invés de subsidiar a expansão de escolas primárias, especialmente em localidades mais pobres e zonas rurais, a subvenção financeira era canalizada para as escolas católicas, não necessariamente localizadas nessas regiões.

O advento do Golpe de 1937 e a instauração do regime ditatorial do Estado Novo inverteram a lógica presente na CF/1934. Se, nesta, a prioridade do poder do Estado era a educação pública, na Carta Magna de 1937 “[...] a rede pública ganharia sua constituição no e a partir do sistema privado” (CURY, 2008). Ou seja, a educação privada seria a principal rede constitutiva do sistema de ensino, cabendo ao Estado colaborar para “[...] facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (BRASIL, 1937, art. 125). A desobrigação do Estado para com a manutenção e expansão do ensino justifica a eliminação, no texto de 1937, da vinculação de receitas que havia sido prevista na carta anterior. Destaca-se que Francisco Campos foi o principal responsável pela elaboração da Carta Constitucional de 1937, encerrando nela todas as mudanças de que havia participado

desde os anos de 1920. Na educação, esse movimento, aparentemente contraditório, foi de fortalecimento da centralização decisória quanto às diretrizes educacionais e de direcionamento de recursos para as instituições privadas confessionais católicas, no que ficou conhecido pela historiografia da educação como “modernização conservadora” (ROMANELLI, 2014).<sup>17</sup>

No âmbito do MEC, o ministro Gustavo Capanema (que ficou à frente do órgão de 1934 a 1945) promoveu, em 1938, a criação da Comissão Nacional de Ensino Primário. Na exposição de motivos, o ministro informou ao presidente que a organização do Ensino Primário, até aquele momento, tinha sido considerada como um negócio peculiar dos governos estaduais e municipais, no qual o governo federal se apresentava de modo superficial, destacando que a situação, da forma com que estava sendo encaminhada, precisava mudar (CAPANEMA, 1938). Para Capanema, a maioria das escolas primárias não apresentava as qualidades essenciais que delas se esperava, nem quanto ao ensino, nem quanto à moralidade. Assim, “[...] para mudar tais males, só uma solução se oferece: a intervenção do governo federal” (CAPANEMA, 1938, p. 2).

Ainda na exposição de motivos, o ministro afirma que essa intervenção não tinha como função tirar de estados e municípios a responsabilidade para com esse nível de instrução, mas sim fazer com que a União assumisse o papel de traçar suas diretrizes fundamentais e cooperar financeiramente com os governos subnacionais. A criação da comissão foi oficializada por meio do Decreto-Lei nº 868, de 18 de novembro de 1938 (BRASIL, 1938). Suas competências eram:

- a) organizar o plano de uma campanha nacional de combate ao analfabetismo, mediante a cooperação de esforços do Governo Federal com os governos estaduais e municipais e ainda com o aproveitamento das iniciativas de ordem particular;
- b) definir a ação a ser exercida pelo Governo Federal e pelos governos estaduais e municipais para o fim de nacionalizar integralmente o ensino primário de todos os núcleos de população de origem estrangeira;
- c) *caracterizar a diferenciação que deve ser dada ao ensino primário das cidades e das zonas rurais;*
- d) estudar a estrutura a ser dada ao currículo primário bem como as diretrizes que devam presidir a elaboração dos programas do ensino primário;
- e) opinar sobre as condições em que deve ser dado nas escolas primárias o ensino religioso;
- f) indicar em que termos deve ser entendida a questão da obrigatoriedade do ensino primário;
- g) estudar a questão da gratuidade do ensino primário, opinando sobre as contribuições com que as pessoas menos necessitadas são obrigadas a concorrer para

---

<sup>17</sup> Como se verá adiante, para o caso de Minas Gerais, embora o fim da vinculação e a desobrigação discutidas por Cury (2008) repercutissem na diminuição do número de escolas federais e estaduais, o Ensino Primário passou a ser essencialmente municipal e não privado (cf. capítulo 3).

as caixas escolares, bem como sobre o destino a ser dado ao produto destas contribuições;

h) estudar a questão da preparação, da investidura, da remuneração e da disciplina do magistério primário de todo o país. (BRASIL, 1938, art. 2, grifos nossos).

Ou seja, além da eleição da escola privada como caminho para a educação brasileira por parte da CF/1937, a Comissão oficializava o que já ocorria desde a Primeira República: a diferenciação entre as escolas urbanas e rurais (BRASIL, 1938, art. 2, alínea c). A institucionalização da intervenção federal se reforça nas atas das reuniões da Comissão, quando o ministro Capanema afirma que qualquer mudança real na educação para a transformação social e cultural do Brasil somente seria possível com um poder centralizado, que a direcionasse para o que se pretendia. A educação deveria beneficiar os projetos do Estado Novo, com a função de orientar as pessoas para uma instrução adequada, requisitos necessários para fortalecer a economia com o ensino industrial, além de garantir uma sólida formação das elites (QUADROS; MACHADO, 2015). Em 1943, no âmbito das Reformas Capanema, a Comissão se dissolveu, tendo suas atribuições passadas para o CNE.

As Reformas Capanema foram um conjunto de decretos-leis que reorganizaram a estrutura educacional do país a partir das chamadas leis orgânicas (SAVIANI, 2013). Essas reformas, em grande parte alinhadas ao espírito da CF/1937, de instrução vocacional e profissional, criaram o Ensino Industrial (Decretos-Lei n° 4.048 e 4.073/1942), reformaram o Ensino Secundário, dividindo-o em um primeiro ciclo de quatro anos de duração, denominado ginásial, e um segundo ciclo de três anos, subdividido em duas modalidades: o curso clássico e o curso científico, visando à preparação do aluno para a inserção no Ensino Superior (Decreto-Lei n° 4.244/1942). O Decreto-Lei n° 6.141/1943 (BRASIL, 1943) era voltado para o Ensino Comercial. Segundo Ghiraldelli Júnior (1990), se o caráter dual da educação brasileira, mesmo não escrito, já se fazia presente desde o início da República, as reformas empreendidas no Estado Novo oficializaram, na prática, esse ensino dual. A maioria da população teria acesso apenas ao ciclo ginásial, quando muito, e um pequeno grupo teria condições de ingressar no segundo ciclo, pavimentando um caminho elitista para o Brasil, nos termos do desenvolvimento do ensino público (GHIRALDELLI JR., 1990).

O fim do Estado Novo em 1945 e a subsequente redemocratização oportunizaram novas possibilidades de rearranjos para as imagens das políticas educacionais, interrompendo o equilíbrio hegemônico vigente na Era Vargas. Antes mesmo da promulgação da nova Constituição, foi aprovado mais um decreto-lei, que, apesar de ter sido feito na gestão interina de Raul Leitão da Cunha, acabou por ser incluído nas Reformas Capanema (SAVIANI, 2013). Dessa forma, mesmo com a janela de oportunidades abertas para mudanças no interior do

subsistema, os grupos de interesse que haviam sido hegemônicos na Era Vargas ainda se faziam presentes e atuantes. O Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946 (Lei Orgânica do Ensino Primário), dispunha que os estados deveriam organizar e manter seus sistemas de ensino a partir das diretrizes nacionais (com abertura para adaptações regionais). Cada estado também ficava responsável pelo estabelecimento de órgãos de inspeção sanitária para a autorização de funcionamento de escolas privadas e municipais – iguais, para todos os efeitos da lei. Os professores deveriam ter formação mínima para o cargo e/ou terem prestado exame específico para ingresso, incumbindo aos estados a responsabilidade pela criação e manutenção de programas de contínuo aperfeiçoamento técnico dos docentes (BRASIL, 1946a, art. 35). A construção e o aparelhamento dos prédios escolares de Ensino Primário deveriam seguir normas nacionalmente estabelecidas e em cooperação com a União.

Os debates para a Constituição Federal de 1946 resgataram parte dos princípios da Carta Magna de 1934, incluindo aí o caráter supletivo do sistema federal e sua cooperação com os sistemas dos estados e do Distrito Federal, além da vinculação de 10% dos impostos da União e 20% dos impostos dos estados para o financiamento da educação (CURY, 2005).

Outro elemento importante introduzido pela CF/1946 foi a obrigatoriedade de empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de 100 funcionários em manter o Ensino Primário para os servidores e seus filhos (BRASIL, 1946b, art. 168, inc. III e IV). Isso fez com que as regiões mais urbanizadas, com empresas e indústrias de maior porte, passassem a ter maiores taxas de atendimento escolar. Isso explica, em parte, porque a maior expansão registrada no período (cf. Tabela 7) ocorreu exatamente na Região Sul, que incluía São Paulo. Ou seja, além de já ser a região de maior escolarização desde a Primeira República, também foi a região que apresentou maior crescimento nas taxas de escolarização primária no pós-Era Vargas.

Em Minas Gerais, também se observa esse movimento: as duas regiões que apresentaram maior crescimento nas taxas de atendimento do Ensino Primário foram as Regiões Metalúrgica (onde estava localizada a capital Belo Horizonte) e Montes Claros (cf. Figura 6), que foi polo de ações, primeiramente, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste e, depois, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), atraindo muitas empresas e indústrias (DULCI, 1999; WIRTH, 1982). Uma vez que estas estavam obrigadas constitucionalmente a manter escolas primárias para os filhos de seus funcionários, o crescimento se deu pela via das instituições particulares mantidas pelas empresas.



Na CF/1946, a União se tornou responsável por legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, na forma de lei específica (BRASIL, 1946b, art. 5, inciso XV, alínea d). Até aquele momento, é possível identificar um período de estabilidade no interior do subsistema de educação. Nas palavras de Demerval Saviani (2013, p. 271), no período “[...] compreendido entre 1932 e 1947, as ideias pedagógicas no Brasil foram marcadas por um equilíbrio entre a pedagogia tradicional, representada predominantemente pelos católicos, e a pedagogia nova”. É certo que esse equilíbrio alternava momentos mais tensos e outros mais harmoniosos (SAVIANI, 2013), mas as discussões para a elaboração da lei para a normatização da educação prevista na CF/1934 (futura LDBEN/1961) podem ser consideradas um momento crítico (na perspectiva de Baumgartner e Jones, 2009), propício para mudanças mais substanciais na imagem política, a partir das arenas decisórias.

Essas discussões se iniciaram em um contexto de intensa polarização entre as concepções de educação presentes no interior do subsistema educacional. De um lado, o próprio ex-ministro Gustavo Capanema, um importante interlocutor pela manutenção das reformas empreendidas em sua gestão, e mesmo das posteriores, que guardavam os mesmos princípios, marcadamente pactuados com as lideranças católicas. De outro, as concepções ligadas à ABE. Ainda que suas visões sobre a educação e a natureza do homem tenham se aproximado após o Manifesto de 32 (AVELAR, 1978), no tocante à forma como a educação deveria ser ofertada, os grupos se diferenciavam diametralmente. A força das ideias representadas pelo ex-ministro Capanema ainda demonstrava coesão nas imagens políticas do subsistema, o que fez com que a primeira versão do projeto de LDBEN, claramente influenciada pela ABE e remetida ao Congresso em 1948, fosse arquivada no ano seguinte (GHIRALDELLI JR., 1990). Para Capanema, o caráter descentralizador do projeto significaria a desconstrução do que fora realizado anteriormente, o que seria nefasto para a educação brasileira (SAVIANI, 2005).

A questão foi retomada apenas no final de 1956, em um cenário político-econômico de expansão do nacional-desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek (1956), iniciado pelo governo eleito de Getúlio Vargas (1950-1954). O crescimento econômico do país demandava ainda mais educação escolarizada, a qual, como dito, se dava principalmente nos polos urbanos e industriais do país. O debate congressual que levou ao retorno da LDBEN à agenda foi iniciado a partir de fala do deputado Padre Fonseca e Silva, em tom crítico à Anísio Teixeira e a outros reformadores, que, embora tivessem perdido a disputa na década de 1930, passaram a ocupar postos-chave em órgãos educacionais, como o Inep, por exemplo (SAVIANI, 2013). A questão central dessa fase girava em torno do Ensino Confessional.

A ABE questionava o fato de que considerável parte dos já escassos recursos da educação estava sendo enviada para escolas particulares. Para esse grupo, o financiamento público deveria permanecer exclusivamente nas escolas públicas. Essa posição se materializou no projeto da LDBEN apresentado pelo então ministro da educação, Clemente Mariani, fruto de uma comissão hegemônica por representantes ligados à ABE (como Lourenço Filho e Fernando de Azevedo) (SAVIANI, 2013). Em oposição a essa proposta, foi protocolado um Substitutivo pelo deputado Carlos Lacerda, escrito em 1958<sup>18</sup> e baseado nas resoluções do Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (1948), que dava proeminência às escolas particulares – notadamente, às confessionais. Para responder a esse substitutivo, foi publicado, na grande imprensa, um novo manifesto, composto pelo mesmo grupo que assinara o documento de 1932, além de muitos novos colaboradores, denominado *Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados*.

Tanto o Substitutivo Lacerda como o novo Manifesto tinham como elementos centrais a retomada da discussão entre centralização e descentralização; escolas públicas e escolas privadas; ensino laico e ensino confessional. No anteprojeto de Lacerda, competiria ao Estado apenas a verificação de condições mínimas para o funcionamento dos estabelecimentos escolares, que deveriam se fundamentar no princípio da liberdade de ensino. Quanto às condições materiais, cada escola deveria preencher um mínimo de condições de higiene e conforto, variáveis segundo as possibilidades e necessidades relativas da região (LACERDA, 1958). Já o texto do Manifesto apresentava um cenário educacional ainda mais problemático do que o encontrado em 1932. Segundo os autores, os poderes públicos falharam em prever e coordenar a expansão da educação. Com isso,

[...] se agravaram desmedidamente os problemas de edificações e instalações escolares, é outra afirmação que caiu no domínio comum e já não precisa, por sua evidência, nem de pesquisas para pô-la à prova dos fatos nem do reforço de pareceres de autoridades na matéria. O professorado de ensino primário (e mesmo o do grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural quer do ponto de vista pedagógico, é constituído, na sua maioria, por leigos (2/3 ou 3/4 conforme os Estados); não tem salário condizente com a alta responsabilidade de seu papel social nem dispõe de quaisquer meios para a revisão periódica de seus conhecimentos. (AZEVEDO *et al.*, 1959).

O texto final da LDBEN/1961, composto pelo Congresso Nacional, tinha um tom conciliador entre as várias tendências, mas, objetivamente, trazia poucas alterações em

---

<sup>18</sup> Carlos Lacerda protocolou dois substitutivos para o texto da LDBEN, sendo o primeiro em novembro de 1958, sustado pelo próprio deputado, e um segundo em janeiro de 1959, aprofundando suas convicções (MONTALVÃO, 2013).

relação à Constituição vigente (CUNHA; XAVIER, 2010). Prevaleceu a orientação renovadora, cara aos partidários do ideal modernizador da educação e da ABE, apesar das grandes concessões feitas à iniciativa privada (FERNANDES, Florestan, 1966; SAVIANI, 2013). Dentre as alterações mais significativas, destacam-se a elevação da vinculação constitucional da União de 10% da receita de impostos para 12%; a (re)criação do Conselho Federal de Educação (CFE) e dos Conselhos Estaduais; e a previsão de um Plano Nacional de Educação. Ainda segundo a nova lei, a autorização para o funcionamento das escolas primárias e secundárias, assim como seu reconhecimento e inspeção, dar-se-iam mediante a presença de instalações satisfatórias e garantias de remuneração condigna aos professores (BRASIL, 1961, § 1º, alíneas b e d). Essas regras deveriam ser fixadas pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Coube a Anísio Teixeira a elaboração do Plano Nacional de Educação previsto na LDBEN/1961. O resultado foi um documento com metas quantitativas e qualitativas, a serem executadas em oito anos (KRAHE, 2006). Dentre as metas quantitativas, o plano ambicionava fazer, além da matrícula de toda a população em idade escolar primária, com que o sistema contasse, até 1970, com professores primários diplomados, sendo 20% em cursos de regentes, 60% em cursos normais e 20% em cursos de nível pós-colegial. Também foram estabelecidas metas para a implementação de ensino em tempo integral nas escolas primárias e a ampliação de jornada no ensino de nível médio para seis horas diárias (TEIXEIRA, 1962a).

Para alcançar as metas, o texto definiu as normas reguladoras da aplicação dos recursos. O plano previa que 75% do fundo seriam destinados a atender à manutenção, expansão e melhoria do ensino; e 22%, a atender ao aperfeiçoamento do magistério. O montante destinado à manutenção, expansão e melhoria do ensino seria calculado em 70% dos recursos inversamente proporcionais à renda *per capita* e 30% na razão diretamente proporcional à população em idade escolar. A quota de auxílio por aluno seria estabelecida a partir da definição do salário do magistério, e os municípios que não atingissem a quota com recursos próprios e estaduais receberiam auxílio financeiro da União. Essa complementação teria como objetivo melhorar o nível do ensino, elevando a qualidade do magistério, bem como os trabalhos de supervisão e orientação, aumentando o período escolar e os recursos didáticos materiais. Dez por cento do auxílio federal aos estados e territórios seriam reservados para construção, reconstrução e conservação dos prédios escolares e seus equipamentos (TEIXEIRA, 1962a).

O CFE detinha competência para elaborar o plano, por força da LDBEN/1961. Apesar disso, a CF/1946 exigia que qualquer inclusão discriminada de dotações orçamentárias

necessárias ao custeio de serviços públicos, assim como o ordenamento de despesas dos estados, dependeria de aprovação legislativa. Por isso, Anísio Teixeira tratou de discutir o modelo de financiamento do Ensino Primário em um texto chamado *Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário*. O objetivo era descrever a operacionalização do fundo e a discriminação orçamentária quanto a seus recursos para o ano de 1963, a fim de apresentá-lo ao Congresso Nacional (TEIXEIRA, 1962b). No entanto, o contexto social conturbado pela radicalização política, as mudanças institucionais trazidas pela Emenda Constitucional que estabeleceu o sistema parlamentarista entre 1961 e 1963 e o agravamento da crise econômica impediram que o projeto avançasse.

Anísio Teixeira ainda apresentaria novamente a proposição de um fundo para a educação em outro texto (*Educação é um direito*, de 1968), já durante o período militar (1964-1985), com uma nova configuração dos percentuais (AMARAL, 2001). No novo arranjo, 55% do fundo seria destinado para o pagamento de professores; 7% para administração e serviços; 13% para a biblioteca e materiais de ensino; 15% para assistência, alimentação e saúde; e 10% para prédios e equipamentos. Porém, mais uma vez, o projeto não teve prosseguimento, em razão do endurecimento do regime militar após o Ato Institucional nº 5 e o fechamento do Congresso Nacional naquele mesmo ano.

### **3.2.2 Educação em Minas Gerais: ideário liberal, matrizes conservadoras**

Apesar de haver uma correspondência entre o novo poder central estabelecido, pelo menos no campo educacional, por meio do reformador mineiro Francisco Campos no Ministério da Educação, na prática, o governo de Olegário Maciel (1930-1933), já sob o governo provisório de Vargas, adotou uma política restritiva para o setor (PEIXOTO, 2000). Se o aprofundamento dos princípios liberais da reforma de Antônio Carlos/Francisco Campos foi efetivado, em 1932, pelo Decreto nº 10.362, de 31 de maio, por outro lado, nos primeiros meses de governo, para fins de economia, foram suspensas as atividades em todas as escolas primárias rurais do estado, bem como foram diminuídos os vencimentos dos professores de escolas fora das cidades (Decreto nº 9.892/1931). Também foram adiadas, por tempo indeterminado, quaisquer obras públicas, inclusive a construção de escolas (Decreto nº 9.890/1931).

Ainda que a situação fosse conjuntural, dada a desorganização inicial da economia no pós-Revolução de 1930 (PEIXOTO, 2000), pode-se considerar que essas escolhas refletem a resiliência de certa compreensão, na imagem política do interior do subsistema, acerca das

prioridades quanto à oferta educacional para determinados grupos e territórios, como pode ser visto em mensagem encaminhada ao Congresso mineiro por Noraldino Lima, então secretário de Saúde e Educação do governo Olegário Maciel:

A necessidade de economizar não obliterou em nenhum de nós o senso do grande papel desempenhado na formação intelectual do povo mineiro pelo excelente aparelho que já possuímos. [...]. *Não se fechou um só ginásio, nem mesmo um grupo escolar de cidade ou distrito.* (LIMA, N., 1932 *apud* PEIXOTO, 2000, p. 6, grifo nosso).

Essa postura se refletiu em diminuição drástica do número de estabelecimentos e matrículas em Minas Gerais. Se, em 1930, havia 5.173 escolas, dois anos depois esse número diminuiu 53%, passando o estado a contar com apenas 2.430 escolas. O número de matrículas no início do governo Olegário Maciel era de 451.766 e, após as modificações efetivadas por Noraldino Lima (MINAS GERAIS, 1933), o total de matriculados no Ensino Primário passou a ser 272.021, 39% a menos que em 1930 (PEIXOTO, 2000).

Assim, no período, as desigualdades de oferta de Ensino Primário entre áreas urbanas e rurais se acentuaram. Além de nenhuma instituição de Ensino Primário nas cidades e distritos terem sido fechadas, a competência de manter escolas rurais foi atribuída aos municípios (Decreto n° 11.297, de 1934), com a Secretaria ainda sob responsabilidade de Noraldino Lima, mas já sob o governo do interventor Benedito Valadares (1933-1945). Os municípios – com exceção da capital –, que, desde a reforma de Antônio Carlos/Francisco Campos, tinham que repassar parte de suas receitas para o poder estadual, a fim de auxiliarem na manutenção das escolas em seu território, foram desobrigadas desse compromisso. O recurso, a partir de então, seria revertido para o custeio de suas próprias escolas, urbanas, distritais e rurais (MINAS GERAIS, 1934). Com a crise econômica, conforme destacado no excerto de Noraldino Lima acima citado, os municípios, em sua maioria já em situação bastante precária, passaram a ter que arcar com mais despesas, o que, na prática, representou a paralisação da expansão da escolarização primária para o interior.

Essa organização da oferta educacional foi ratificada pela nova Constituição Estadual em 1935. A educação, com diretrizes nacionalmente elaboradas (art. 89), seria implementada pelo sistema estadual, com Ensino Primário obrigatório e gratuito (art. 91). Os municípios tiveram 10% de sua renda tributária vinculados ao ensino (MINAS GERAIS, 1935, art. 71), cabendo exclusivamente a estes entes o Ensino Primário rural, conforme estabelecido no Decreto n° 11.297/1934.

Ao contrário da profusão de reformas da Primeira República, o governo de Benedito Valadares durante a Era Vargas foi particularmente inócuo na ampliação da Educação Primária. Os esforços do poder público estadual se concentraram, especialmente, na composição de uma educação voltada para a construção de valores pátrios e alicerçados na formação de mão de obra (PEIXOTO, 2003). Analisando os dados do balanço estatístico educacional de 1942, Ana Maria Peixoto (2000) aponta que, apesar da intensa propaganda da Secretaria de Educação e do interventor, foram criadas apenas 601 escolas primárias no estado em 15 anos. Destas, 381 eram rurais, com apenas uma única turma multisseriada, variando entre 30 e 50 estudantes, sendo sua contribuição para o cômputo total de matrículas relativamente pequena (PEIXOTO, 2000). As ações estatais eram voltadas mais para a celebração de festas cívicas e a formação ideológica do que para a promoção da escolarização primária (VAZ, 2012), o que permaneceu por todo o período do Estado Novo (PEIXOTO, 2003).

A questão da Educação Primária voltou à agenda estadual somente após a redemocratização e como reflexo da Lei Orgânica do Ensino Primário e das determinações da CF/1946. O governo de Milton Campos (1947-1951) se caracterizou pelo alinhamento de Minas Gerais às políticas nacional-desenvolvimentistas, em voga no âmbito federal (LEROY, 1985), e a educação faria parte desse esforço. A primeira iniciativa do governo, nesse sentido, foi a consolidação de toda a legislação educacional, que, ao longo do tempo, foi se tornando dispersa e fragmentada. O Decreto nº 3.508, de 21 de dezembro de 1950 (MINAS GERAIS, 1950), dispôs sobre a organização funcional do Ensino Primário. A nova estrutura, com forte caráter hierárquico, intencionava a garantia do cumprimento da obrigatoriedade prevista na CF/1946 (LEROY, 1985).

Pela primeira vez no estado, foi normatizada a exigibilidade de um percentual mínimo de atendimento educacional para o Ensino Primário, estabelecido em 80% da população em idade escolar nas cidades, vilas e zonas rurais de cada municípios (art. 248). Essa legislação também determinou que a criação de novas unidades escolares obedeceria aos seguintes preceitos: a) iguais oportunidades de Ensino Primário para a população de todos os municípios, dando especial atenção para aqueles com maiores *déficits*; b) iguais oportunidades entre sedes municipais, distritais e rurais (art. 251). Além disso, o poder público estadual, com base em análises demográficas, estabeleceria a prioridade para a expansão das unidades escolares com ênfase nos municípios com as menores taxas de atendimento em relação à população em idade escolar (art. 252). As novas construções seriam estabelecidas segundo o princípio de “extrema simplicidade e extrema economia” (art. 254), a

fim de que mais escolas fossem construídas com menor utilização de recursos orçamentários. Também seria feito um esforço de redução dos vencimentos dos professores, de forma que um número maior deles pudesse ser contratado.

No Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção do governo Milton Campos, buscar-se-ia, dentre outros aspectos, integrar a política de desenvolvimento econômico a uma política de modernização rural. E essa modernização passava pela educação (PINHO, 2009), que, como visto, foi deliberadamente limitada nas áreas rurais durante a maior parte da Primeira República e das sucessivas fases da Era Vargas. No entanto, para Noêmia Leroy (1985), essa estratégia estava mais fundamentada em uma tentativa do governo estadual de retomar relações de cunho clientelista com os municípios, em que a educação servia como instrumento de barganha política, do que em um real interesse no desenvolvimento econômico dessas regiões pela via da educação. Essa compreensão parece ir ao encontro da tese da intensificação da “sede clientelista”, que se rearticulou no Estado desenvolvimentistas de 1945 a 1964 (ABRÚCIO, 1998).

De qualquer forma, a gestão Milton Campos, que teve à frente da Secretaria de Educação Abgar Renault e Helena Antipoff (chefe do então recém-criado Serviço de Orientação Técnica do Ensino Primário e Normal em Zonas Rurais), foi um período de grande expansão do Ensino Primário pelo território do estado, superando a inércia do período da interventoria de Benedito Valadares e sendo responsável, em grande medida, pela mancha de escolarização do mapa da Figura 6.

Segundo Leroy (1985), a estrutura administrativa do Ensino Primário de Minas Gerais, estabelecida no governo de Milton Campos, permaneceu com poucas alterações – ou com uma “gradual interação de formas modernas e tradicionais” (LEROY, 1995, p. 62) – durante todo o período dos governos de Juscelino Kubitschek (1951-1955), Clóvis Salgado (1955-1956) e José Francisco Bias Fortes (1956-1961). Apenas durante o mandato de Bias Fortes a discussão sobre a nova LDBEN, de âmbito nacional, chegou a seu ápice, repercutindo, no âmbito do estado, na apresentação, por parte do então secretário de educação, Ciro Maciel, de um projeto de reforma educacional. Na exposição de motivos, Maciel afirmou que era preciso estruturar a expansão do ensino pelo interior do estado,

[...] fora da órbita de influência política, libertando-o de injunções estranhas ao verdadeiro interesse público, as mais das vezes orientadas no sentido de vantagens e dos favores pessoais, trazendo, por isso mesmo, e contraposição, desvantagens e desfavores para a coletividade. (MACIEL, 1960 *apud* LEROY, 1985, p. 63).

As discussões que se seguiram ao projeto giravam, principalmente, em torno da proposição do estabelecimento de delegacias regionais de ensino e de uma ressignificação das inspetorias escolares. O objetivo desse movimento era a descentralização do serviço educacional, como fica claro nas considerações de Ciro Maciel sobre o projeto:

A descentralização dos serviços da Secretaria é desejada, há longo tempo, por todos aqueles que, em seus diversos órgãos centrais, respondem pelos encargos da chefia. Não apenas os trabalhos relacionados com a inspeção reclamam a providência, mas quantos outros, em decorrência da centralização existente, de forma inadequada, responsável pelos frequentes emperramentos da máquina central, de cujo bom funcionamento depende, sem dúvida, o próprio êxito do ensino. (MACIEL, 1960 *apud* LEROY, 1985, p. 65).

Já no contexto da LDBEN/1961, foi aprovada, em 8 de janeiro de 1962, a Lei nº 2.610, que estabelecia o novo Código do Ensino Primário, e, com ela, a criação de 13 Delegacias Regionais de Ensino. Apesar do discurso de Maciel, Noêmia Leroy (1985) considera que, na prática, a centralização do ensino não foi modificada. No entanto, é possível constatar aqui uma mudança em relação às inspetorias (MINAS GERAIS, 1962, arts. 148 a 157), que passaram a compreender, além da fiscalização, também um papel de assistência. Com um caráter mais técnico e pedagógico do que as anteriores indicações, baseadas em relações mais claramente políticas e clientelistas, as inspetorias do Código do Ensino Primário de 1962 representaram a abertura de novas relações entre o poder central e as localidades quanto à oferta de serviços educacionais, que seriam mais bem caracterizadas em legislações posteriores (Decreto nº 7.362/1964; Decreto nº 8.248/1965).

Todas as mudanças efetivadas repercutiram em crescimento significativo no total de matrículas no Ensino Primário. Se, no início da Era Vargas, Minas Gerais registrava 329.148 alunos, passados 15 anos, no final do governo de Benedito Valadares, esse número era de 479.108 ( $\Delta = 45,5\%$ ). Quinze anos depois, em 1961, já no governo de José Magalhães Pinto (1961-1966), o estado registrava 844.545 matrículas no Ensino Primário ( $\Delta = 76,2\%$ ). Ainda que se considere que parte dessa evolução se deva ao crescimento demográfico do período, a expansão da escolarização primária, sobretudo para o interior do estado, foi fruto de mudanças de concepções no interior do subsistema educacional. Considerando apenas o período posterior à gestão de Abgar Renault, a variação de crescimento foi de, aproximadamente,  $\Delta = 57,5\%$  no estado. Ainda que a expansão do Ensino Primário nas áreas rurais tenha sido 'destravada' pelo Decreto nº 3.508, de 21 de dezembro de 1950 (MINAS GERAIS, 1950) e pelo Código de Ensino Primário de 1962, Lei nº 2.610, de 8 de janeiro (MINAS GERAIS, 1962), o avanço da escolarização se deu mais acentuadamente nas áreas



urbanas. Por exemplo, enquanto no estado como um todo a variação foi de 57,5%, em Belo Horizonte a variação foi de  $\Delta = 74,1\%$ .

### 3.3 ACIRRAMENTO IDEOLÓGICO E CENTRALIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO

A década de 1960 representou a fase mais aguda da defasagem do sistema educacional em face do modelo econômico desenvolvimentista até então adotado no país (ROMANELLI, 2014). Lourenço Filho, analisando o processo de escolarização na metade do século XX, apontou que, para uma população ligada a uma economia de subsistência (como a brasileira o era, predominantemente, até aquele período), a educação formal não se constituía em elemento prioritário. Porém, o era para uma

[...] economia de mercado ascendente e maior diferenciação do trabalho, por deslocamento crescente de elementos ativos dos setores econômicos primários (agricultura, pecuária, mineração) para as manufaturas e atividades industriais em geral. Quando isso se passa, vê a crescer as ocupações terciárias (administração, transportes e serviços em geral) cuja influência na integração das pequenas comunidades logo se faz sentir. Então a leitura e a escrita passam a ter preço, são sentidas como úteis e benéficas, e a demanda do ensino normalmente se eleva, ao mesmo tempo que maiores recursos advindos de maior produção, possibilitam maior e mais diferenciada oferta. (LOURENÇO FILHO, 1965, p. 266).

As mudanças econômicas e demográficas provocaram um aumento de demanda potencial e da procura efetiva por educação escolar. Ao analisar as *Estatísticas da Educação Nacional* do Ministério da Educação de 1960 a 1971, Otaíza Romanelli (2014) discute que, apesar de a ampliação do atendimento a essa demanda ter sido considerável, a expansão não foi suficiente para atender a população em idade escolar. A autora aponta ainda que, além da oferta insuficiente, o rendimento interno do sistema escolar apresentava resultados pífios.

Do total de ingressantes na 1ª série primária, em 1960, somente 14,4% ingressaram na 1ª série ginásial e apenas 6,3% concluíram a escolarização básica (ROMANELLI, 2014). Os exames de admissão, nacionalmente instituídos pelo Decreto nº 19.890/1931 (na Reforma Francisco Campos), figuravam como filtros, pelos quais a grande maioria da população em idade escolar não avançava. Para a autora, essa seletividade escolar poderia ser explicada por fatores de ordem econômica, social e cultural, assim como pela estrutura arcaica da escola. Dentre os elementos estruturais da escola, Otaíza Romanelli (2014, p. 97) elenca a existência de métodos tradicionais de ensino e avaliação, bem como enfatiza que “[...] a falta de recursos materiais e de equipamento escolar adequado, somada à presença de alta percentagem de

mestres leigos e mal preparados, completa os dados dessa equação cujo resultado é o baixo índice de rendimento escolar”.

Nesse contexto, a vitória do movimento golpista em 1964, em parte, foi auxiliada pela articulação de organizações civis, que representavam coalizões de defesa de direita (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) e se organizaram para financiar, produzir e difundir ideais vinculados às suas concepções de sociedade. Destacaram-se, nesse contexto, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes). A base social de sustentação dessas organizações acentuava o caráter dual da escola com a busca, por parte de setores das camadas médias e altas, por diferenciação de *status* em relação às camadas populares, que cada vez mais demandavam educação escolarizada (DREIFUSS, 1987).

O Ibad se organizou no ano de 1959, recebendo contribuições de empresários brasileiros e estrangeiros, e agia nos poderes Legislativo e Executivo (sobretudo estaduais), fornecendo dinheiro, materiais em geral para campanha, faixas, cartazes e propagandas. Fundado no final de 1961, o Ipes, por sua vez, articulou-se por meio de empresários do Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como objetivos

[...] promover a educação cultural, moral e cívica dos indivíduos, desenvolver e coordenar estudos e atividades de caráter social e, por meio de pesquisa objetiva livre, tirar conclusões e fazer recomendações que irão contribuir para o progresso econômico, o bem estar social e fortalecer o regime democrático no Brasil, Para realçar ainda mais a sua fachada, o Ipes era apresentado (por sua liderança) entre o grande público, como uma organização educacional, que fazia doações para reduzir o analfabetismo das crianças pobres – e como um centro de discussões acadêmicas. (DREIFUSS, 1987, p. 162).

A ação conjunta entre os membros do denominado “Complexo Ipês/Ibad”, conforme expressão cunhada por René Dreifuss (1987), elevou-os à condição de ideólogos do regime, no tocante à educação. Emergia e se consolidava assim uma concepção produtivista e tecnicista de ensino (SAVIANI, 2008), que perduraria por todo o período de exceção (1964-1985).

A concepção difundida pelo Complexo Ipês/Ibad foi desenhada em um documento intitulado *Delineamento geral de um plano de educação para a democracia no Brasil*, de 1964, elaborado por João Roberto Moreira, bem como no fórum *A educação que nos convém*, em 1968 (SAVIANI, 2008). De maneira geral, a perspectiva de educação que embasava o texto de Moreira era a teoria do capital humano. Para essa teoria, a escolarização possibilitaria ao indivíduo acumular conhecimentos e capacidades de trabalho, obtendo assim capital humano, ampliando a sua produtividade e incrementando o desenvolvimento econômico

pessoal e do país (SCHULTZ, 1961). O papel da escola seria favorecer o incremento marginal de escolaridade, que garantiria o incremento marginal de produtividade (SCHULTZ, 1961). Além disso, o documento é permeado por uma concepção privatista e individualista de educação, condenando qualquer intervenção estatal, com exceção do pagamento de taxas e bolsas para subsidiar alunos em escolas privadas.

Já o fórum *A educação que nos convém* apresentou, de maneira mais detalhada, as concepções do Complexo Ipês/Ibad para a educação. Estruturado em 10 eixos temáticos, dentre os quais 4 referentes à Educação Básica e uma conferência síntese final, o fórum se organizou por meio das falas dos conferencistas, que expressavam os anseios, os desejos e as preocupações políticas da direita (SOUZA, M., 1981). Dentre os oradores, estavam militares de alta patente, professores universitários e representantes de grupos empresariais e do governo.

De maneira geral, o fórum buscava estabelecer diretrizes para lidar com a questão da evasão escolar e do excessivo número de reprovações (SOUZA, M., 1981). Segundo as sínteses das conferências, o fracasso escolar indicava a baixa produtividade no nível primário. Em vista disso, defendia-se um currículo básico de oito anos de escolarização mínima e progressiva para todos os brasileiros, eliminando-se a divisão entre a escola primária e a secundária. Do mesmo modo, advogava-se que a formação dos professores deveria se dar no Ensino Superior. O fórum apontava uma estrutura de curso secundário semelhante ao modelo norte-americano, sobretudo para atender as classes médias, reforçando o caráter dualista da escola, na qual haveria duas opções: capacitação profissional ou encaminhamento para um curso superior (SOUZA, M., 1981).

Quanto à forma com que a educação deveria ser ofertada, os conferencistas, em geral, apontavam que esta era uma questão secundária. Um exemplo desse posicionamento é a abordagem do professor Paulo de Assis Ribeiro no eixo 'Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro'. Em sua fala registrada nas atas do fórum, Ribeiro afirmou os problemas específicos das construções escolares: ainda que fossem de máxima relevância, não seriam abordados no evento. Segundo o conferencista, as questões ligadas aos recursos financeiros necessários para aplicação da infraestrutura não apresentavam as mesmas dificuldades do que a questão da reorganização do ensino ou de sua natureza, tampouco as das reprovações. Para Ribeiro,

A falta de espaços úteis pode ser resolvida com a melhor eficiência do ensino, acelerando o fluxo do imenso reservatório de matrículas já existentes; por outro lado, um adequado critério de localização aumenta muito a rentabilidade das disponibilidades financeiras também já existentes; e, por fim, tratando-se da

construção de prédios, todas as facilidades são criadas pelos órgãos legislativos e autoridades do executivo. (IPÊS, 1969, p. 21).

A conferência síntese do fórum (proferida por Luiz Gonzaga do Nascimento Silva, à época ex-ministro do Trabalho e Previdência Social) reforçou o segundo plano em que se encontrava a questão da oferta. Para o conferencista, era necessário ser pragmático em relação à educação, abandonando o idealismo que caracterizara os reformadores da primeira metade do século. Dada a evolução tecnológica, seria possível a “[...] adoção de novas técnicas de ensinar, intensivas e de mais imediatos resultados, de novas cartilhas, e de novos instrumentos, como a televisão e o rádio” (IPÊS, 1969, p. 164). Além disso, para o ex-ministro, era “[...] preciso afastar a tendência brasileira de gastar mais com os *meios* do que com os *fins*, mais com a *casa*, a *escola*, do que com a prestação do ensino” (IPÊS, 1969, grifos do autor).

A CF/1967 coadunava-se com as diretrizes educacionais do Complexo Ipês/Ibad. Fortalecia o ensino privado, inclusive mediante a previsão de amparo técnico e financeiro, por meio da substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; instituiu a progressiva eliminação do Ensino Superior gratuito; estabeleceu a necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do Ensino Médio e superior aos que comprovassem insuficiência de recursos (BRASIL, 1967, art. 168); e limitava a liberdade de cátedra (arts. 153, 174 e 178).

Essa Constituição também foi marcada pela desconstrução do frágil sistema de financiamento que se configurou na CF/1946 e na LDBEN/1961 (BRASIL, 1961, art. 92). As vinculações de recursos que essas leis traziam foram desconsideradas quando da instauração do Regime Militar, em 1964, e não foram retomadas na CF/1967. A Carta Constitucional da Ditadura Militar estabeleceu a gratuidade e, portanto, a obrigatoriedade de repasse de recursos apenas para o Ensino Primário. Entretanto, essa Constituição nada dispôs sobre a vinculação de receitas. A questão foi, em parte, revista por meio da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969), que estabeleceu, além de outras coisas, uma vinculação de 20% das receitas tributárias municipais para o Ensino Primário.

A despeito da retirada da vinculação constitucional de recursos, a CF/1967 efetivou uma contribuição mensal obrigatória por parte das empresas vinculadas à Previdência Social, denominada Salário-Educação. Esse dispositivo já estava previsto na CF/1946, no artigo 178, inciso II, no qual as empresas com mais de cem empregados eram obrigadas a “[...] manter o ensino para seus servidores e filhos destes” (BRASIL, 1946b). No entanto, a falta de regulamentação inviabilizou a sua execução. O dispositivo constitucional só passaria a ter eficácia com a promulgação da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 (BRASIL, 1964), que

adotou o percentual de 2% sobre o salário-mínimo, a ser recolhido pelas empresas em relação a cada empregado, independentemente do estado civil e do número de filhos. A Lei nº 4.863, de 29 de janeiro de 1965 (BRASIL, 1965), reformulou o percentual e a base de cálculo, que passou a ser o valor total da folha de pagamento recolhido pelas empresas, ao passo que o percentual foi fixado em 1,4%. Empresas com mais de cem empregados poderiam deixar de contribuir se tivessem Ensino Primário próprio ou distribuíssem bolsas de estudos aos empregados ou aos seus filhos, mediante convênios firmados com escolas privadas.

O Salário-Educação foi a primeira legislação brasileira a especificar recursos para construção de escolas e equipamentos de salas de aula. Segundo o §2º do art. 4º da Lei nº 4.863/1965 (BRASIL, 1965), durante os três primeiros anos de vigência do Salário-Educação, 40%, 50% e 60% de seus recursos, respectivamente, seriam obrigatoriamente aplicados em despesas de custeio, e o restante em construções e equipamentos de salas de aula. Nos anos seguintes, a percentagem atribuída à construção e aos equipamentos deveria ser fixada pelo CFE.

Um novo ajuste legal, a EC nº 24, de 1º de dezembro de 1983 (BRASIL, 1983b), regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985 (BRASIL, 1983a), também chamada ‘Emenda Calmon’, em referência a seu autor, o senador João Calmon, dessa vez mais abrangente, reestabeleceu a vinculação à educação de parte das receitas de impostos da União e dos estados, além de reafirmar a vinculação municipal.

Paralelamente à construção ideológica da concepção educacional do regime e à elaboração da legislação relativa à educação, o governo empreendeu uma série de acordos com organismos internacionais, que alteraram profundamente os quadros da educação do país no novo contexto institucional (ROMANELLI, 2014). Essas políticas eram estratégicas no cenário geopolítico da Guerra Fria e se institucionalizaram em importantes entidades, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, principalmente, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid). Na década de 1960, uma série de acordos com a Usaid, alicerçados na perspectiva produtivista, visava oferecer auxílio técnico e financeiro ao governo brasileiro. Esses acordos subsidiaram a construção da legislação educacional do país e reorganizaram a educação brasileira naquele contexto, tanto em relação à reforma universitária quanto em relação à educação de 1º e 2º graus (Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, considerada uma Lei de Diretrizes e Bases, a Lei nº 5.692/1971).

A nova legislação sintetizava uma compreensão de educação e sociedade que se construiu na década de 1960 e que pode ser percebida no discurso do presidente Médici (1969-1974), proferido por ocasião de sua elaboração. De acordo com o general,

A desconexão entre os diversos graus de ensino; a alarmante evasão do ensino primário e, nele, a repetência em taxa muito alta. [...] Além disso, currículos irrealísticos exigem forte carga horária de informações puramente acadêmicas, sem qualquer preocupação de qualificação gradativa de mão-de-obra [sic] nacional ao longo das diversas etapas dos cursos. Com vistas à melhor produtividade do ensino, já está pronto o estudo para a integração do curso primário com o primeiro ciclo do atual Ensino Médio, de modo a criar-se o conceito de educação fundamental, que virá corrigir os defeitos de desconexão hoje existentes entre os currículos desses graus de ensino. [...] Neste os ginásios, orientados para o trabalho, desempenharão papel de relevo no despertar das vocações. Para esse fim, estão em plena vigência dois convênios. Um com a Usaid, no valor de 64 milhões de dólares, com participação igual do Brasil e da Aliança para o Progresso, visando à instalação de 287 ginásios orientados para o trabalho no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, na Bahia, na Guanabara e no Espírito Santo. O outro convênio, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), abrange 29,5 e cobre os estados do Pará, Sergipe, Goiás, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Distrito Federal, no total de 50 ginásios, com o mesmo objetivo. (MÉDICI, 1987, p. 406).

Com relação ao modo como a oferta escolar deveria ocorrer, a LDBEN/1971 apresentava poucos avanços. A lei estabeleceu como pressuposto que o ensino de 1º e 2º graus seria ministrado em estabelecimentos criados (ou reorganizados) sob critérios que assegurassem plena utilização de recursos materiais e humanos, sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes.

Quanto à formação de professores, a exigência deveria se elevar progressivamente. No 1º grau, da 1ª a 4ª série, a habilitação deveria ser específica (magistério); ainda no 1º grau, da 5ª a 8ª série, os professores deveriam ter formação mínima de licenciatura curta. Além disso, os sistemas de ensino deveriam estimular o aperfeiçoamento e a atualização constantes dos professores e especialistas de Educação, bem como remunerá-los de acordo com a qualificação, sem distinção do nível ensinado. Essa foi a primeira legislação educacional brasileira a determinar a existência de estatutos em cada sistema de ensino para estruturar a carreira do magistério (ABREU, 2013).

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo esgotamento do regime militar e pela reorganização da sociedade brasileira, seja pelo fortalecimento dos movimentos sociais, seja pelo viés associativista (GOHN, 2011). Nesse contexto, são criados, em 1978, a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). As duas associações, conjuntamente com a Associação Nacional de Educação (Ande) e o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), ambas de 1979, passaram a organizar, a partir de 1980, as Conferências Brasileiras

de Educação (CBE). Da mesma forma, surgiram a Associação Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), transformada mais tarde em Sindicato Nacional, e, para a Educação Básica, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (BOLLMANN, 2010).

Os novos atores coletivos passaram a exigir mudanças estruturais, o que se deu paralelamente ao processo de abertura política. Com a redemocratização em 1985, iniciaram-se as discussões para a elaboração de uma nova Constituição. Em relação à educação, o principal tema debatido na Assembleia Nacional Constituinte, na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, girou em torno da destinação dos recursos públicos, o que, de alguma forma, retomava um debate que havia sido central desde a década de 1950 (SILVA, 2008). O capítulo da educação expressou uma estratégia de conciliação entre os interesses conflitantes, o que possibilitou sua aprovação. Outra temática presente entre os assuntos mais amplamente polarizados pelos constituintes foi a valorização de professores, que acabou sendo restrita ao magistério público. A negociação entre os grupos divergentes centrou-se na garantia da dignidade profissional do professor, sendo secundarizadas as necessidades de sua qualificação e a responsabilidade do Estado nesse processo (SILVA, 2008).

Promulgada a CF/1988, uma nova fase da história da República e da educação brasileira se inaugura. A CF/88 estabeleceu direitos sociais universais, concedidos a grupos que até então não eram alcançados, dentre os quais a educação. Daí a nova Carta ter recebido a alcunha de “Constituição Cidadã” (CURY, 2002). Para Cury (2002, p. 254), o direito à educação, declarado em lei, ainda que remonte ao final do século XIX e início do XX, pode ser considerado uma conquista recente:

Assim, seja por razões políticas, seja por razões ligadas ao indivíduo, a educação era vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e, como tal, um caminho também de emancipação do indivíduo diante da ignorância. Dado este leque de campos atingidos pela educação, ela foi considerada, segundo o ponto de vista dos diferentes grupos sociais ora como síntese dos três direitos assinalados os civis, os políticos e os sociais ora como fazendo parte de cada qual dos três.

A elaboração da CF/88 se deu concomitantemente a um processo de rearranjo interinstitucional, descentralização e mundialização econômica. Essas transformações, em grande medida, eram respostas à crise fiscal da década de 1980, atribuída por diversos autores à ação estatal, burocrática e fortemente intervencionista (BRESSER-PEREIRA 1998; ARRETCHE, 1999). Essas mudanças, portanto, objetivavam alcançar alto grau de racionalidade técnica nas decisões e ações públicas, assim como padrões de eficiência administrativa, com o estabelecimento de metas e regulação por resultados, além de uma

acentuada redução de gastos com pessoal da área pública e avaliações de desempenho de setores e servidores. É nesse contexto que a atual legislação educacional brasileira é formulada, o que incidirá sobre suas características e sobre os quadros da oferta de educação escolar no período pós-1988.

### **3.3.1 Reflexos do regime militar na Educação Primária em Minas Gerais: centralização decisória, descentralização de execução**

Em Minas Gerais, o regime militar se instaurou durante o governo de Magalhães Pinto. O então secretário de Educação, José de Faria Tavares, antes de encerrar sua gestão, propôs um programa de reformas do Ensino Primário. Em seu discurso de apresentação, intitulado *Do novo programa do Ensino Primário vai depender o advento para Minas da era de seu desenvolvimento econômico*, ficam claras a presença da concepção da teoria do capital humano e a necessidade de investimentos educacionais para tirar o estado da estagnação econômica (LEROY, 1985). Para o secretário, a “[...] educação não é mais objeto de consumo, e, portanto, de poupança, mas sim campo de investimento e dos mais reprodutivos de quantos há no terreno da economia dinâmica contemporânea” (TAVARES, 1964, p. 21). Naquele contexto, Minas Gerais era superada economicamente por outras regiões do país, e o diagnóstico da estagnação era a falta de uma industrialização efetiva, decorrente de um baixo grau de urbanização e da predominância de atividades agropecuárias (DINIZ, C., 1981). A proposta de reforma do Ensino Primário ia ao encontro desse movimento.

O sucessor de Tavares na Secretaria de Educação durante a administração de Magalhães Pinto, Aureliano Chaves, deu prosseguimento aos esforços para a proposta. Em seu discurso de posse, fez referência às disputas travadas entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no plano internacional, apontando o fato de que as recentes conquistas soviéticas decorriam de seus investimentos em educação. E, tal qual, os EUA estavam revolucionando seus programas de educação, portanto era preciso que Minas Gerais também se prontificasse a fixar suas bases na educação.

No campo da administração educacional, o governo de Israel Pinheiro (1966-1971) empreendeu uma série de reformas com vistas à reorganização da administração pública estadual, baseadas em princípios de descentralização da oferta dos serviços, dentre os quais os de educação, sob coordenação do poder central do estado (LEROY, 1985). Essas reformas foram continuadas nos governos de Rondon Pacheco (1971-1975) e Aureliano Chaves (1975-



1978) e, no campo da educação, repercutiram na ampliação das Delegacias Regionais de Ensino e nas Inspetorias espalhadas pelo território do estado.

As Delegacias Regionais foram o instrumento administrativo utilizado para promover o processo de municipalização determinado pela nova LDBEN (Lei nº 5.692/1971). O Decreto nº 14.850, de 21 de setembro de 1972 (MINAS GERAIS, 1972), além de estabelecer para o estado, pela primeira vez, a meta da universalização do ensino de 7 a 14 anos, deu condições para a transferência aos municípios do que se passou a chamar de ensino de 1º grau, conforme previsto no parágrafo único do artigo 68 da LDBEN/1971 (BRASIL, 1971). A reforma educacional se iniciou pela capital e pelos municípios-sede das Delegacias Regionais (LEROY, 1985). A Resolução nº 706/1974 fixou as competências e atribuições dos departamentos e órgãos da Secretaria de Educação, que, por meio da Superintendência Educacional, criou uma Equipe Regional de Assistência Técnica aos Municípios, com o objetivo de dar assistência técnica aos serviços e às instituições municipais, para que os municípios tivessem condições de assumir o ensino de 1º grau.

Para Noêmia Leroy (1985), as reformas empreendidas no período sintetizam algumas das preocupações vigentes no período: a ideologia da racionalidade administrativa e da moralização, advogada desde a ascensão do regime militar, em 1964, e a compreensão da educação como investimento, sob a lógica do capital humano. A materialização, na educação, dessas preocupações teve como consequências

[...] a atribuição de um papel político aos técnicos; a alteração nos mecanismos de interferência político-partidários no Sistema de Educação, revestindo de novas formas o arcaísmo clientelístico e, através do planejamento administrativo adotado a partir de 1971, em toda a administração pública em Minas Gerais; a participação da comunidade esvaziada de suas características sociais; a facilitação do controle central, através da descentralização administrativa. (LEROY, 1985, p. 104).

Esse contexto, denominado por Abrúcio (1998) de apogeu do sistema “unionista-autoritário”, tinha como um de seus mecanismos a reprodução das relações administrativas entre a União e os estados nas relações entre o estado e seus municípios, denominada pela tecnoburocracia militar de ‘federalismo cooperativo’. Os entes federativos (os estados para com a União; e os municípios para com os estados), por meio de convênios de assistência técnica e de repasses de recursos, seguiam à risca as determinações centrais.

Um exemplo desse tipo de convênio foi a ‘Operação Escola’, originada do Decreto Federal nº 63.258, de 19 de setembro de 1968 (BRASIL, 1968), cujo objetivo era fazer cumprir a obrigatoriedade escolar na faixa etária dos 7 aos 14 anos. Para isso, foram efetuados termos de parceria com os governos estaduais, que deveriam fazer levantamentos estatísticos

da população nessa idade e dar condições para que se assegurasse sua escolarização. Em Minas Gerais, o atendimento à demanda do governo federal, a partir dos recursos suplementares enviados pela União, foi realizado por meio de “[...] autorização de novos aluguéis em caráter de emergência e o aproveitamento de todo o espaço possível para o atendimento de maior número de alunos” (REVISTA, 1969, p. 123).

Os reflexos dessa forma de expansão podem ser percebidos nos dados educacionais de atendimento da escolarização no estado. Ao término da Ditadura Militar, em 1985, Minas Gerais contava com 16.604 escolas de 1º grau e 2.716.997 matrículas, número significativamente menor do que as 15.710 escolas e os 1.577.472 estudantes matriculados no início do período (1964). Para as matrículas, a variação foi de  $\Delta = 72,2\%$ ; e para o número de unidades escolares, de apenas  $\Delta = 5,6\%$ . Ou seja, o esforço da expansão do atendimento do 1º grau em número de pessoas não foi acompanhado por um aumento do número total de estabelecimentos. A prioridade dada à contratação de aluguéis, ao invés da construção de novas escolas, e o aproveitamento dos espaços já disponíveis podem ter ocasionado o superdimensionamento das turmas no período. Porém, pode-se considerar que essa diretriz estava perfeitamente alinhada às concepções de Paulo de Assis Ribeiro, do Ipês/Ibad, para o qual a falta de escolas poderia ser resolvida com a melhor eficiência na utilização dos espaços, compreensão essa materializada na LDBEN/1971, que estabeleceu que os estabelecimentos de 1º e 2º deveriam ser reorganizados sob critérios que garantissem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes (BRASIL, 1971, art. 2).

### 3.4 CENÁRIO POPULACIONAL E EDUCACIONAL CONTEMPORÂNEO DE MINAS GERAIS

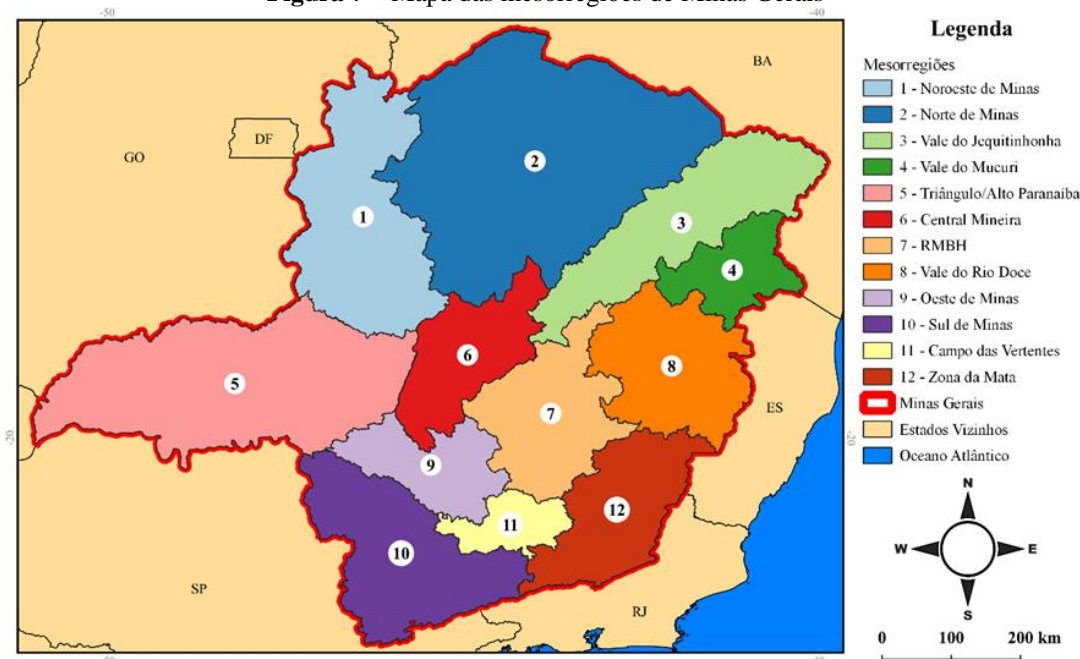
As seções anteriores deste capítulo discutiram a história do atendimento da etapa inicial de escolarização em Minas Gerais, em três ciclos conjunturais. Compreende-se que o processo de redemocratização, no ocaso da Ditadura Militar, inaugurou um novo ciclo conjuntural, que, como discutido na subseção 2.1.1 do capítulo 2, passou a ter no princípio político da igualdade de condições uma referência, ainda que com ressalvas. Esta seção apresenta o cenário populacional e educacional contemporâneo de Minas Gerais.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Minas Gerais contava, em 2018, com 853 municípios, agrupados em 12 mesorregiões, conforme suas características históricas, geográficas, sociais e econômicas. As regiões e o número de seus

respectivos municípios são: Noroeste de Minas (19), Norte de Minas (89), Vale do Jequitinhonha (51), Vale do Mucuri (23), Triângulo/Alto Paranaíba (66), Central Mineira (30), Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) (105), Sul de Minas (102), Vale do Rio Doce (44), Oeste de Minas (146), Campo das Vertentes (36) e Zona da Mata (142). Assim, algumas regiões concentram, proporcionalmente, um número significativo de municípios, e outras reúnem, relativamente, poucas cidades.

A disposição dessas regiões sobre o território do estado se dá da seguinte forma:

**Figura 7** – Mapa das mesorregiões de Minas Gerais



Fonte: elaborada pelo autor.

As regiões do estado de Minas Gerais e seus municípios apresentam desigualdades em relação ao PIB *per capita* (como já apresentado no mapa da Figura 1) e em seus Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), conforme a Tabela 8:

**Tabela 8** – PIB *per capita* <sup>(1)</sup> (2018) e IDHM (2010) das mesorregiões de Minas Gerais

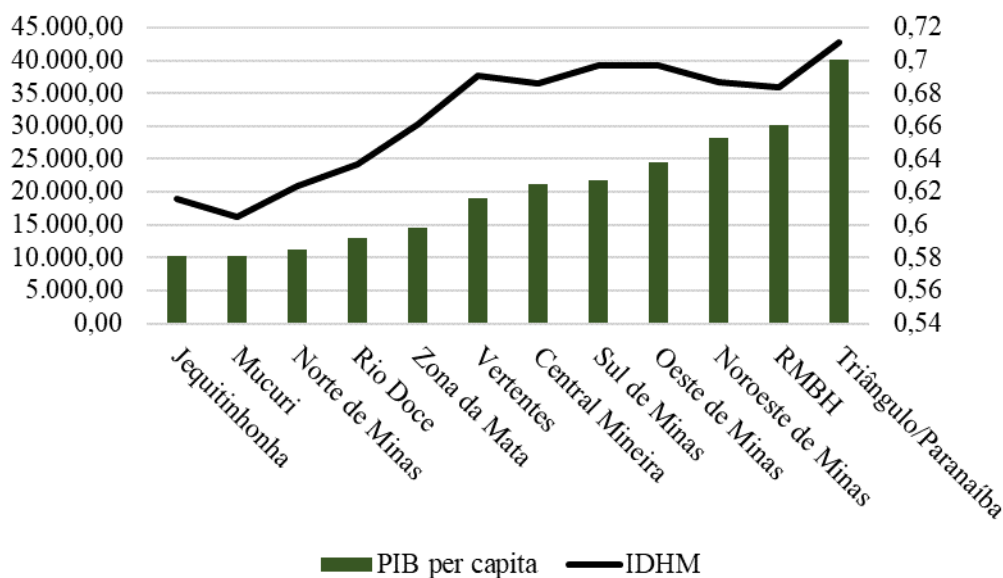
Mesorregião	PIB <i>per capita</i>	IDHM	Mesorregião	PIB <i>per capita</i>	IDHM
Noroeste de Minas	28.160,54	0,687	RMBH	30.222,62	0,684
Norte de Minas	11.202,43	0,624	Rio Doce	12.926,02	0,637
Jequitinhonha	10.267,44	0,616	Oeste de Minas	24.553,52	0,697
Mucuri	10.281,38	0,605	Sul de Minas	21.808,96	0,697
Triângulo/Paranaíba	40.030,01	0,711	Vertentes	19.102,99	0,691
Central Mineira	21.156,21	0,686	Zona da Mata	14.578,35	0,661
<b>Média do estado</b>				<b>20.169,75</b>	<b>0,667</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de FJP (2020) e Atlas Brasil (2014).

Nota: <sup>(1)</sup> em reais correntes.

O Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba apresenta o maior PIB *per capita* dentre as mesorregiões do estado, além de ser a região com maior IDHM de Minas Gerais. Já a Região Norte e os Vales do Jequitinhonha, do Mucuri e do Rio Doce, além de apresentarem os menores PIBs *per capita*, também concentram os menores IDHMs do estado, como pode ser graficamente percebido na Figura 8:

**Figura 8** – Gráfico do PIB *per capita* (2018) e do IDHM (2010) das mesorregiões de Minas Gerais

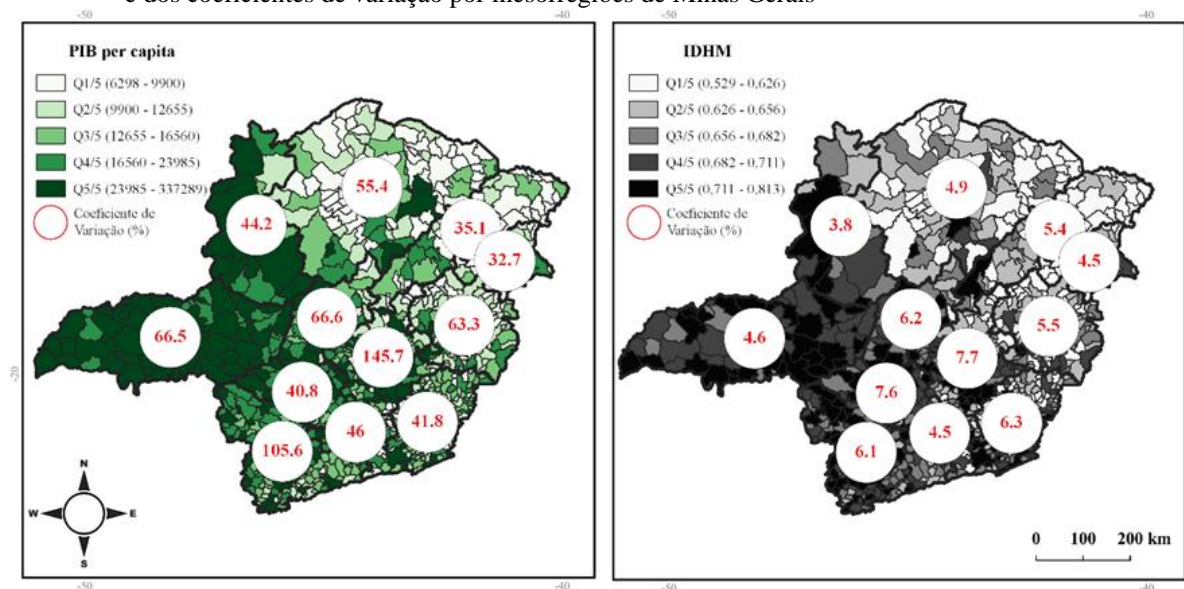


Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de FJP (2020) e Atlas Brasil (2014).

Mesmo não tendo os maiores PIBs *per capita* do estado, as Mesorregiões do Sul de Minas e da Zona da Mapa apresentam IDHMs mais próximos dos das regiões mais ricas, o que pode estar relacionado ao próprio desenvolvimento histórico do estado de Minas Gerais e à proximidade dessas regiões com os polos econômicos mais dinâmicos do final do século XIX e da primeira metade do século XX, Rio de Janeiro e São Paulo (WIRTH, 1982). Por outro lado, a RMBH, apesar de apresentar o segundo maior PIB *per capita* do estado, tem IDHM menor do que o de outras mesorregiões com mais baixo nível de riqueza, comparada à sua população. Isso pode ser explicado, em parte, pelas desigualdades internas de cada mesorregião.

Os mapas abaixo (Figura 9) apresentam os dois indicadores por município e o coeficiente de variação por região, demonstrando as disparidades de PIB *per capita* e IDHM no interior de cada mesorregião:

**Figura 9** – Mapas da distribuição territorial dos municípios mineiros por PIB *per capita* (2018) e IDMH (2010) e dos coeficientes de variação por mesorregiões de Minas Gerais



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de FJP (2020) e Atlas Brasil (2014).

A mesorregião com maior desigualdade entre seus municípios, tanto para o PIB *per capita* quanto para o IDMH, é a RMBH. Assim, coexistem no interior da região municípios como São Gonçalo do Rio Abaixo, que, com população estimada de 10.818 habitantes (2018) e alta arrecadação via transferências, devido à presença de atividade mineradora de exploração de ferro, apresenta PIB *per capita* de R\$ 337.288,81 (IDHM = 0,667), e municípios como Serra Azul de Minas, com população estimada (2018) em 4.220 habitantes e pouca diversidade econômica, com PIB *per capita* de R\$ 7.809,86 (IDHM = 0,557),  $\Delta \approx 4.300\%$ . Do mesmo modo, na mesma mesorregião, há municípios com IDMH muito alto,<sup>19</sup> como Nova Lima (0,813) e Belo Horizonte (0,810), e municípios com IDMH baixo (entre 0,50 e 0,59), como Santo Antônio do Itambé (0,557) e Rio Vermelho (0,558).

Embora os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri estejam entre as mesorregiões com menores médias, tanto de PIB *per capita* quanto do IDMH, não apresentam desigualdade acentuada entre seus municípios. Ou seja, a maioria deles tem patamares baixos de dinamismo econômico e de indicadores sociais. O mesmo pode ser dito da Zona da Mata.

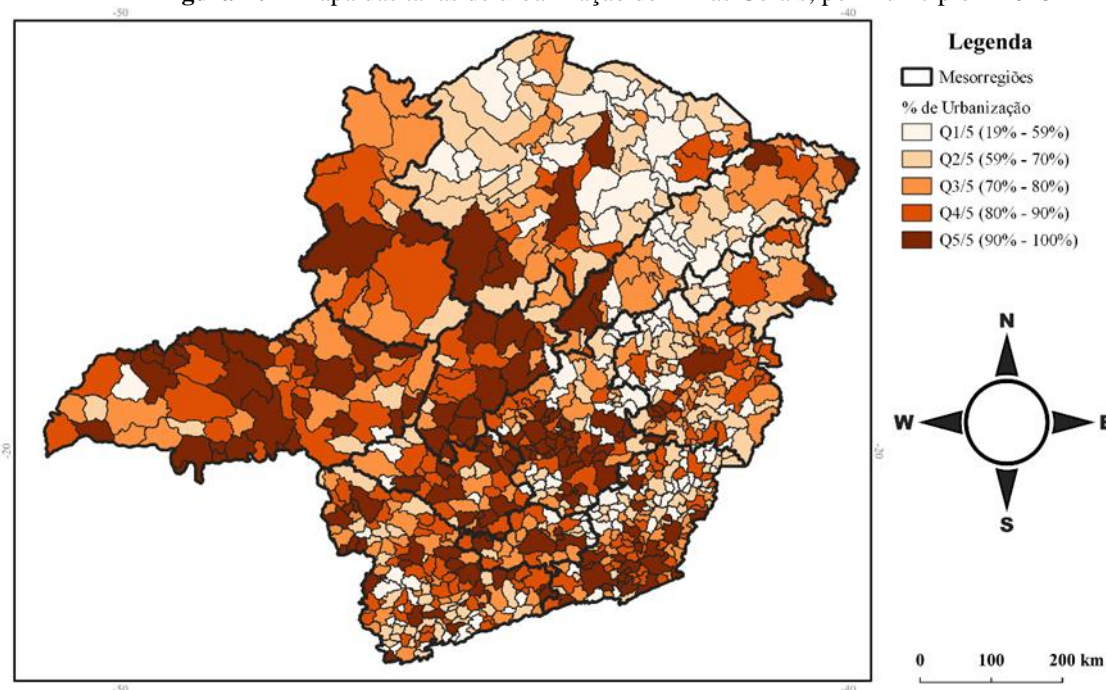
A Mesorregião Sul, que, como visto em seção anterior, foi alvo de ações de expansão do processo de escolarização, devidas, em parte, à sua proximidade com São Paulo, embora

<sup>19</sup> Classificação de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O IDMH varia em uma escala que vai de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. A escala classifica os países em cinco faixas: IDH muito alto (acima de 0,8), alto, médio, baixo e muito baixo (abaixo de 0,5). Cf. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3H6Ocp1>. Acesso em: 4 jul. 2021.

não figure entre as mesorregiões com municípios de maior dinamismo econômico, apresenta valores expressivos quanto ao IDHM, sugerindo que, pelo menos em parte, as políticas sociais precedentes podem ter repercutido em incremento do desenvolvimento social.

Por outro lado, as Mesorregiões Norte de Minas e Vales do Jequitinhonha e Mucuri são as que concentram maior percentual de áreas rurais (Figura 10). Foram exatamente estas áreas as que mais demoraram a receber atenção, no sentido do desenvolvimento de serviços públicos:

**Figura 10** – Mapa das taxas de urbanização de Minas Gerais, por município – 2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de FJP (2020).

O Norte de Minas é a mesorregião com maior número de municípios com taxa de urbanização de até 59% (35 municípios). Embora a Zona da Mata, o Vale do Rio Doce e a RMBH tenham maior número de municípios com essa taxa (33, 25 e 22 municípios, respectivamente) do que os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (19 e 7 municípios, respectivamente), é nos dois vales (além da mesorregião Norte) que se encontra o maior percentual da população vivendo nas áreas rurais, como se demonstra na Tabela 9:

**Tabela 9** – Percentual da população que vive em áreas rurais em Minas Gerais – 2010

Mesorregião	% População rural	Mesorregião	% População rural
Noroeste de Minas	21,60	RMBH	22,30
Norte de Minas	37,40	Rio Doce	29,90
Jequitinhonha	33,90	Oeste de Minas	19,90
Mucuri	37,10	Sul de Minas	24,30
Triângulo/Paranaíba	15,90	Vertentes	22,20
Central Mineira	18,50	Zona da Mata	27,40
<b>Média do estado</b>			<b>26,30</b>

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE (2010). Acesso em: 4 jul. 2021.

Na próxima seção, serão apresentadas as configurações do atendimento do Ensino Fundamental no estado de Minas Gerais e os reflexos das características e desigualdades socioeconômicas territoriais em relação a esse atendimento.

### 3.4.1 Atendimento ao Ensino Fundamental em Minas Gerais: a espacialização da matrícula

Além das assimetrias no número de cidades por região e das desigualdades de PIB *per capita* e IDHM no estado, o tamanho dos municípios em relação à sua população também é bastante assimétrico, com poucas cidades mineiras concentrando grande número de habitantes.

Ainda que as classificações dos municípios em relação ao seu tamanho/porte possam variar no tempo e no espaço, a literatura (BRITO; HORTA; AMARAL, 2001; IPEA *et al.*, 1999; STAMM *et al.*, 2013) e as notas técnicas do Censo Demográfico do IBGE (2010) apontam basicamente cinco agrupamentos para os municípios brasileiros quanto a esse particular: i) municípios com menos de 20 mil habitantes; ii) entre 20 e 50 mil habitantes; iii) entre 50 e 100 mil habitantes; iv) entre 100 e 500 mil habitantes; e v) acima de 500 mil habitantes.

Nesse aspecto, os municípios de Minas Gerais estão distribuídos de acordo com a Tabela 10. A tabela também apresenta o percentual de matrículas atendidas pelos entes federados (rede estadual e redes municipais), extraído do Censo Escolar da Educação Básica do Inep (2019), por cada classe de municípios. Optou-se por incluir as matrículas nas redes privadas conveniadas aos poderes públicos no cálculo do percentual de matrículas de cada ente responsável pelo termo de convênio:

**Tabela 10** – Distribuição das matrículas públicas no Ensino Fundamental dos municípios em Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018

Classes	População	Número de municípios	% população residente	% matrículas públicas	% matrículas estaduais <sup>(1)</sup>	% matrículas municipais*
1	<20.000	669	24,80	28,10	49,20	50,80
2	>20.000 e <50.000	113	16,20	17,40	54,00	46,00
3	>50.000 e <100.000	39	13,50	13,60	52,30	47,70
4	>100.000 e <500.000	28	24,60	23,80	49,70	50,30
5	>500.000	4	21,00	17,10	41,00	59,00
<b>Minas Gerais</b>		<b>853</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>49,20</b>	<b>50,80</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Inep (2019).

Nota: <sup>(1)</sup> percentual de matrículas estaduais e municipais em relação ao total de matrículas públicas no Ensino Fundamental por classe de tamanho da população, com exceção das matrículas conveniadas aos poderes estadual e municipal concomitantemente.

A maioria dos municípios mineiros (78,4%) tem menos de 20 mil habitantes, e neles residem quase um quarto da população do estado. Apesar de serem municípios pequenos em termos de população, as cidades de classe 1 e 2 (até 50 mil habitantes) perfazem, juntas, o atendimento educacional de quase a metade (45,5%) das matrículas públicas do Ensino Fundamental no estado. No outro lado, mais da metade das matrículas públicas (54,5%) estão distribuídas por 71 municípios acima de 50 mil habitantes, onde residem 59,1% da população. Somente nas quatro maiores cidades do estado (Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Uberlândia) residem 21% da população, as quais, juntas, respondem por mais de 17% do total das matrículas públicas no Ensino Fundamental.

Em Minas Gerais, a oferta do Ensino Fundamental apresenta uma distribuição das matrículas ligeiramente maior entre as redes municipais do que entre a rede estadual (48% das matrículas) (INEP, 2019). A maior participação das redes municipais na matrícula está nas cidades maiores, sendo as classes de municípios 2 e 3 (pequenos e médios) as únicas com maior percentual de matrículas na rede estadual (54% e 52,3%, respectivamente).

Quanto à etapa (Tabela 11), a distribuição federativa das matrículas entre o poder público estadual e os municípios revela possíveis arranjos institucionais (BRASIL, 1996c, art. 10) em curso para o atendimento do Ensino Fundamental. Os municípios se responsabilizam, majoritariamente, pelas séries iniciais (1° ao 5° anos) e pelo primeiro segmento da EJA, enquanto o estado assume, majoritariamente, as séries finais (6° ao 9° anos) e o segundo segmento da EJA.



**Tabela 11** – Matrículas municipais e estaduais em Minas Gerais, por etapa e modalidade de ensino – 2018

<b>Etapa e modalidade</b>	<b>Nº estadual</b>	<b>Nº municipal</b>	<b>Nº total<sup>(1)</sup></b>	<b>% estadual</b>	<b>% municipal</b>	<b>% Total</b>
Creche	1.856	258.611	260.467	0,70	99,30	<b>100,00</b>
Pré-escola	3.453	406.425	409.878	0,80	99,20	<b>100,00</b>
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	379.878	824.585	1.204.463	31,50	68,50	<b>100,00</b>
Anos Finais do Ensino Fundamental	708.242	306.965	1.015.207	69,80	30,20	<b>100,00</b>
Ensino Médio	723.545	6.196	729.741	99,20	0,80	<b>100,00</b>
EJA 1º segmento	1.912	21.523	23.435	8,20	91,80	<b>100,00</b>
EJA 2º segmento	63.632	39.560	103.192	61,70	38,30	<b>100,0</b>
EJA Ensino Médio	165.806	6.138	171.944	96,40	3,60	<b>100,00</b>
Outros	168.640	170.831	339.471	49,70	50,30	<b>100,00</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>2.216.964</b>	<b>2.040.834</b>	<b>4.257.798</b>	<b>52,10</b>	<b>47,90</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de Inep (2019).

Nota: <sup>(1)</sup> não estão computadas as matrículas de convênio com os poderes estadual e municipal concomitantemente.

Do total de matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, 68,5% são atendidas pelas redes municipais. Já para os Anos Finais, 69,8% do total de matrículas está na rede estadual. O mesmo ocorre com as matrículas da EJA. Enquanto, nos municípios, a matrícula do primeiro segmento da EJA é de 91,8%, no estado predominam as matrículas do segundo segmento dessa modalidade (61,7%).

Essa configuração, para os Anos Finais, está relacionada ao processo histórico (visto nas seções anteriores deste capítulo), ao longo do qual a expansão do ensino ginásial esteve a cargo do poder público estadual (GATTI; GATTI JÚNIOR, 2020). Para Zampiri (2014, p. 82) a

[...] justaposição de etapas anteriormente distintas (primário e ginásio) [a partir da LDBEN/1971] cujas organizações pedagógicas e administrativas ainda estão preservadas, o Ensino Fundamental [...] mantém as estruturas dos cursos originais unidas pelo manto da obrigatoriedade.

A predominância de matrículas municipais para os Anos Iniciais está relacionada, em Minas Gerais, ao processo de municipalização, mais intensamente após o Fundef (ZAMPIRI, 2014).

Se, ao longo do território nacional, é possível perceber distintos acordos de responsabilidade sem um critério definido, por vezes irregulares, não homogêneos (FARENZENA, 2006) ou disformes (ZAMPIRI, 2014), no caso da Região Sudeste do país,

Zampiri (2014) aponta que é possível formar pares de estados, e o par de Minas Gerais seria São Paulo. Ou seja, em ambos os estados, o processo de transferência de matrículas da rede estadual para a municipal se deu mais intensamente entre os municípios menores, enquanto nos maiores foi menos intenso (Tabela 12). Uma possível explicação para isso é que exatamente nos municípios maiores que se fez a expansão da escola primária no estado, corroborando a assertiva da autora de que, nessas cidades, se dá a maior participação da esfera estadual.

**Tabela 12** – Variação de atendimento ( $\Delta$  1996 - 2018) do Ensino Fundamental nos municípios de Minas Gerais em relação à classe de tamanho da população, por segmento – 2018

Porte do município	% de municipalização dos Anos Iniciais (1996-2018)	% de municipalização dos Anos Finais (1996-2018)
< 20.000	59,40	19,60
> 20.000 < 50.000	40,80	18,30
> 50.000 < 100.000	40,10	17,20
> 100.000 < 500.000	35,00	17,10
> 500.000	25,20	15,90
<b>Total</b>	<b>55,10</b>	<b>19,20</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Inep (1997-2019).

Ainda sobre o atendimento do Ensino Fundamental, cumpre discutir o papel dos convênios no estado de Minas Gerais. Foram localizadas, no Censo Escolar do Inep, para o ano de 2018, 100.311 matrículas oriundas de convênio com o poder público municipal (11.924 delas no Ensino Fundamental); 41.236 de convênio com o poder público estadual (17.509 no Ensino Fundamental); e 33.923 de convênio com os poderes estadual e municipal (20.683 no Ensino Fundamental). Na Tabela 13, demonstra-se a distribuição das matrículas conveniadas, por segmento, em relação à classe de tamanho dos municípios:

**Tabela 13** – Percentual de matrículas em escolas privadas conveniadas dos municípios de Minas Gerais, de acordo com a classe de tamanho da população, por ente administrativo – 2018

Porte do município	Ensino Fundamental (%)					
	Tipo de convênio nos Anos Iniciais			Tipo de convênio nos Anos Finais		
	Estadual <sup>(1)</sup>	Municipal <sup>(1)</sup>	Estadual e municipal <sup>(1)</sup>	Estadual <sup>(1)</sup>	Municipal <sup>(1)</sup>	Estadual e municipal <sup>(1)</sup>
< 20.000	20,10	78,70	1,20	1,50	96,20	2,40
> 20.000 < 50.000	33,30	65,10	1,50	1,50	94,90	3,70
> 50.000 < 100.000	34,20	64,60	1,20	3,90	93,30	2,90
> 100.000 < 500.000	36,50	62,40	1,20	2,10	96,00	1,90
> 500.000	33,30	66,30	0,40	2,40	97,00	0,50
<b>Total</b>	<b>30,40</b>	<b>68,50</b>	<b>1,10</b>	<b>2,20</b>	<b>95,80</b>	<b>2,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir do Inep (2019).

Notas: <sup>(1)</sup> inclui as matrículas conveniadas do primeiro segmento da EJA, ou seja, Anos Iniciais do ensino Fundamental.

<sup>(2)</sup> inclui as matrículas conveniadas do segundo segmento da EJA, ou seja, Anos Finais do ensino Fundamental

Das mais de 11 mil matrículas de Ensino Fundamental conveniadas, a maioria dos convênios se concentra nas redes municipais, com maior percentual nos municípios de menor porte populacional. Enquanto, para os municípios de porte intermediário e grande porte, uma em cada três matrículas conveniadas dos Anos Iniciais são firmadas com o poder público estadual, o mesmo ocorre somente em uma em cada cinco matrículas conveniadas nos municípios menos populosos.

Por fim, um último elemento sobre o atendimento a ser abordado diz respeito às matrículas rurais. Se as redes municipais dos pequenos municípios são responsáveis por maior atendimento no Ensino Fundamental, nessas cidades predominam também as escolas localizadas na zona rural. As redes dos pequenos municípios atendem à parcela expressiva (36,8%) das matrículas rurais do estado. O percentual de matrículas rurais nas redes municipais das cidades de classes 1 e 2 perfaz mais da metade (57%) do total de atendimentos. Os dados da Tabela 14 apontam que as matrículas rurais estaduais também estão concentradas nos municípios das classes 1 e 2, com 18,3% do total. Somando-se as matrículas estaduais e municipais, aproximadamente três em cada quatro matrículas rurais estão em municípios pequenos ou muito pequenos:

**Tabela 14** – Percentual de matrículas rurais do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população e dependência administrativa – 2018

Classes	População	% matrículas rurais		Total
		Estaduais	Municipais	
1	<20.000	11,90	36,80	<b>48,70</b>
2	>20.000 e <50.000	6,40	20,20	<b>26,50</b>
3	>50.000 e <100.000	3,10	9,80	<b>12,80</b>
4	>100.000 e <500.000	0,90	8,00	<b>8,90</b>
5	>500.000	-	3,00	<b>3,00</b>
<b>Minas Gerais</b>		<b>22,3</b>	<b>77,70</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Inep (2019).

Sinal convencional utilizado: - dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Conforme discutido na Figura 10, o Norte de Minas é a mesorregião com a maior área e a maior parte da população vivendo na zona rural. É nessa região que está o maior número de matrículas rurais, concentrando uma em cada quatro matrículas dessa localização no estado (10,3% delas estaduais, e 14,2%, municipais).

### 3.4.2 Taxa de escolarização líquida do Ensino Fundamental

A classificação dos municípios por seu porte fornece elementos para análises sobre a eficácia na gestão escolar. A taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental é medida pela razão entre o número de matrícula em relação à população em idade regulamentar (INEP, 2004) e permite a mensuração de um dos requisitos para a efetivação do direito à educação. Os municípios mineiros apresentam, em média, 12,2% de crianças e adolescentes (6 a 14 anos) em relação ao total da população, com reduzido desvio padrão (coeficiente de variação 0,08%), no entanto a taxa de escolarização líquida é distribuída de forma desigual entre as classes de municípios (Tabela 15):

**Tabela 15** – Taxa média de escolarização líquida no Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018

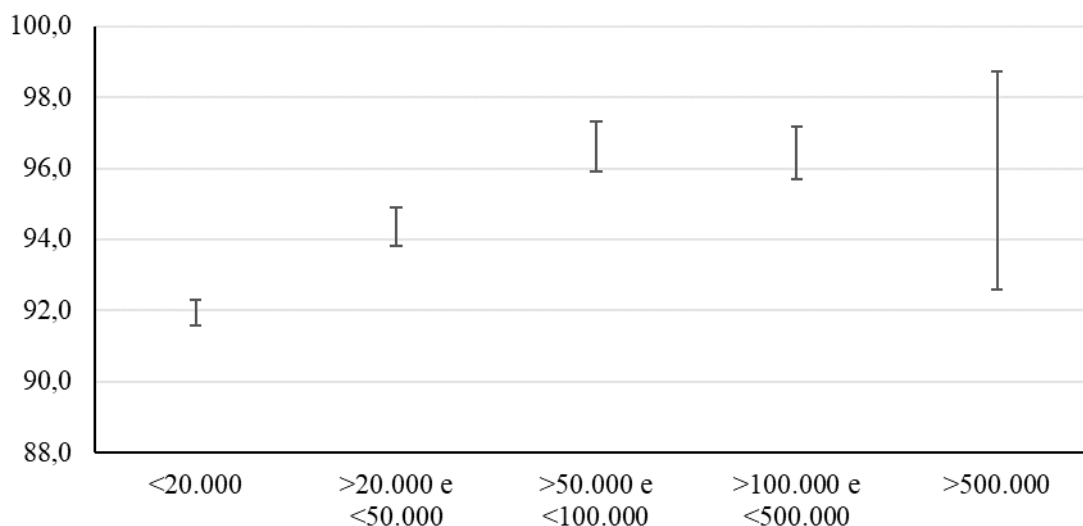
Classes	População	Média	Sd	Cv
1	<20.000	91,90 <sup>(1)</sup>	9,177	10,00
2	>20.000 e <50.000	94,30 <sup>(1)</sup>	5,892	6,00
3	>50.000 e <100.000	96,60 <sup>(1)</sup>	4,436	4,60
4	>100.000 e <500.000	96,40 <sup>(1)</sup>	4,027	4,20
5	>500.000	95,60	7,096	7,40
<b>Minas Gerais</b>		<b>92,60</b>	<b>8,601</b>	<b>9,30</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

Nota: <sup>(1)</sup> teste não paramétrico de Mann-Whitney de amostras independentes por pares de classes de tamanho da população.

Há diferenças estatisticamente significativas entre as medianas das taxas de escolarização líquida das cidades da classe 1 e as medianas das classes 2, 3 e 4 ( $U = 9573,50$ ;  $p < 0,05$ ); e entre a classe 2 e as classes 3 e 4 ( $U = 7117,50$ ;  $p < 0,05$ ). Graficamente, essas diferenças podem ser observadas no gráfico de barras de erro da Figura 11:

**Figura 11** – Gráfico de barras de erro das taxas de escolarização líquida do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018



Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

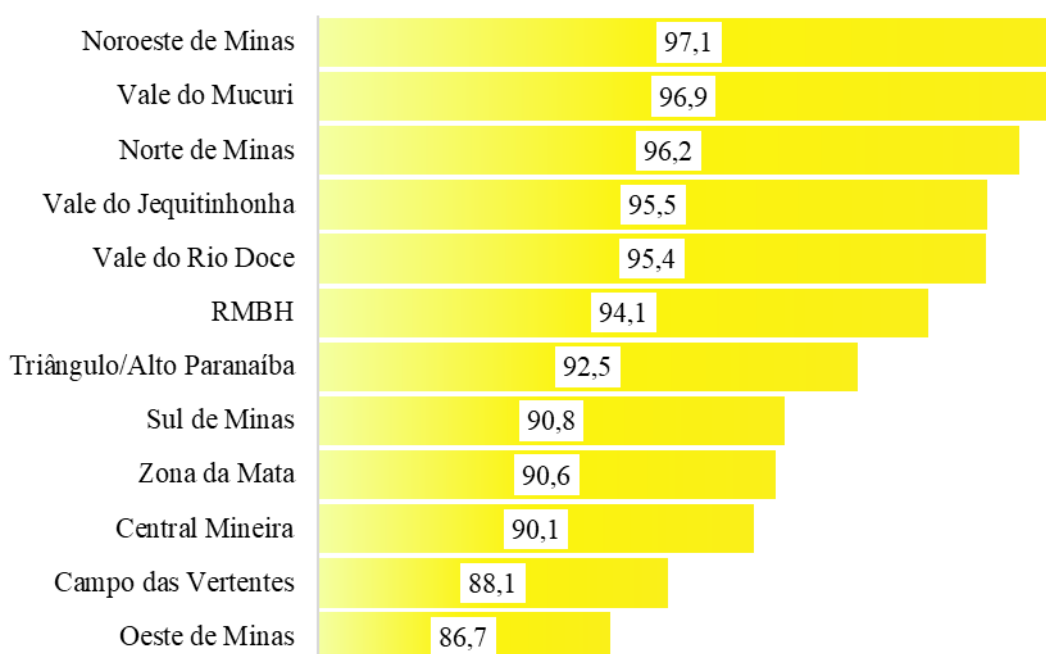
Proporcionalmente, as cidades da classe 1 apresentam menor percentual da taxa de escolarização líquida (91,9% em média); e as cidades de médio porte, o maior percentual (96,6%). Dessa forma, mesmo que, em números absolutos, as cidades muito pequenas e pequenas tenham, individualmente, menos estudantes do que as cidades maiores, em termos relativos, elas têm maiores *déficits* no atendimento de suas populações em idade escolar regulamentar em relação às maiores cidades.

Embora, em geral, tenham sido as cidades menores que, ao longo do tempo, foram preteridas no processo de expansão da escolarização primária em Minas Gerais, conjuntamente com as de maiores áreas rurais, os fatores históricos seriam insuficientes para explicar os maiores *déficits* de escolarização líquida. Além disso, como discutido na Tabela 12, foram exatamente essas cidades as que mais municipalizaram matrículas de Ensino Fundamental após o Fundef e o Fundeb, sugerindo que o determinante normativo, mesmo com o advento de maiores recursos financeiros por matrícula, foi insuficiente para garantir o atendimento de toda a população. Uma possível explicação seria que esses municípios concentram menores capacidades de implementação de políticas, na forma de estoque de

recursos fiscais, técnico-burocráticos, institucionais, de capacidade instalada, de atendimento e de natureza política (SARAIVA, 2020).

Quando se analisa a taxa de escolarização líquida por mesorregião do estado, não se observa associação dos menores percentuais às regiões menos desenvolvidas de Minas Gerais. Pelo contrário, as quatro regiões com os menores PIBs *per capita* e IDHMs (Figura 12) estão entre as cinco com maiores taxas de escolarização líquida. Por outro lado, o Oeste de Minas e o Sul de Minas, que têm dois dos três maiores IDHMs do estado, figuram entre as piores taxas de escolarização líquida de Ensino Fundamental:

**Figura 12** – Gráfico das taxas de escolarização líquida do Ensino Fundamental por mesorregião de Minas Gerais – 2018



Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

O cenário descrito aqui sugere um padrão de oferta do Ensino Fundamental, no qual os Anos Iniciais e o primeiro segmento da EJA são atendimentos, principalmente, pelas redes municipais; e os Anos Finais e o segundo segmento da EJA são ofertados pelo poder público estadual. Os dados relevam, no entanto, que esse modo de articulação do atendimento é afetado por outros elementos, variando quanto i) ao porte do município; e ii) à taxa de urbanização.

Embora a maioria dos municípios do estado sejam pequenos em termos populacionais, em conjunto, eles concentram quase metade das matrículas de Ensino Fundamental de Minas Gerais. Esses pequenos municípios acham-se distribuídos por todo o estado, principalmente

nas Regiões Central, Zona da Mata e Sul de Minas. Nas classes de extremos de população (classe 1 – municípios muito pequenos; e classe 5 – municípios muito grandes) é maior o percentual de atendimento do Ensino Fundamental da rede municipal; já os municípios de tamanho populacional intermediário têm maior percentual de matrículas estaduais. As matrículas em escolas privadas conveniadas com os municípios são proporcionalmente maiores nos municípios muito pequenos, pelo menos em relação aos Anos Iniciais. Os municípios com população muito pequena e pequena são também os que apresentam menores taxas de escolarização líquida.

Quase a metade das matrículas rurais de Ensino Fundamental do estado estão nos municípios muito pequenos, e três em cada quatro são municipais. Um quarto dessas matrículas rurais estão na Região Norte de Minas Gerais, uma das regiões com indicadores sociais e econômicos mais baixos do estado. Apesar disso, não é nesse tipo de mesorregião – Norte e Vales do Jequitinhonha, do Mucuri e do Rio Doce – que estão as mais baixas taxas de atendimento de crianças em idade regular no Ensino Fundamental, mas nas mesorregiões com padrão de desenvolvimento econômico intermediário.

### 3.5 EFEITOS DOS FATORES INSTITUCIONAIS DOS MODOS DE ARTICULAÇÃO NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL

As três primeiras seções deste capítulo argumentaram que, durante a República, a expansão da escolarização no estado de Minas Gerais obedeceu a critérios relacionados às concepções e necessidades de cada período. Inicialmente, o poder público estadual deu prioridade à construção de belos e bem equipados prédios escolares nas maiores cidades e nos polos mais desenvolvidos do estado, ficando a cargo das municipalidades a criação de escolas primárias nas cidades menores e nas áreas rurais. Com o crescimento da industrialização e as demandas por ampliação da escolarização primária, o estado passou também a dedicar esforços à expansão pelo interior do território, embora as variações de crescimento continuassem a ser maiores na capital e nas cidades mais populosas.

Se, no início da República, a expansão somente deveria ser autorizada em prédios escolares que apresentassem alto padrão, condigno ao ideário modernizador (os ‘palácios’, nas palavras de Faria Filho, 2000), essa compreensão foi sendo substituída por outra, a de que a etapa inicial de escolarização deveria ser organizada de maneira simples e concisa, com

objetivo de aproveitar ao máximo todo o espaço disponível – fossem prédios adequados para práticas escolares ou não – para o atendimento do maior número de alunos possível.

A quarta seção do capítulo apresentou o quadro do atendimento educacional público do Ensino Fundamental no estado de Minas Gerais, explicitando suas assimetrias em relação ao porte populacional; à distribuição de matrículas entre os entes federativos; e à taxa de escolarização líquida nessa etapa da Educação Básica.

Por isso, neste capítulo, os atributos escolhidos como *proxy* para a percepção dos efeitos históricos nos arranjos federativos para a oferta do Ensino Fundamental são o porte populacional dos municípios, bem como as taxas de urbanização e municipalização de vagas decorrentes do Fundef/Fundeb. A hipótese presente nessas escolhas é de que, como esses municípios foram, ao longo do tempo, desprivilegiados na expansão da escolarização no estado e/ou receberam escolas mais concisas, de acordo com a compreensão da época, esse legado histórico teria repercutido em piores condições de oferta. As questões pertinentes à capacidade econômica dos municípios tiveram seus efeitos controlados para as análises.<sup>20</sup>

### 3.5.1 Efeito da normatização sobre a infraestrutura

No capítulo 2 da tese, foi apresentado o modo como se constituiu, no período pós-1988, a legislação que normatiza as condições sob as quais o Ensino Fundamental (e a Educação Básica de maneira geral) deve ser ofertado. Essas condições passaram a se associar à garantia do padrão de qualidade, definido como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Embora sua metodologia seja distinta da adotada nesta tese, Cerqueira (2004) aponta que, em 2000, 12% das escolas mineiras tinham um perfil de alta infraestrutura; e 37%, perfil de baixa infraestrutura. Em 2017 – na escala de Alves *et al.* (2019) –, 28,8% das escolas estavam nas faixas VI e VII de IGE (ou perfil de alta infraestrutura, na tipologia de Cerqueira),  $\Delta = 16,8\%$ ; e apenas 16,7% nas faixas I, II e III de IGE (ou perfil de baixa infraestrutura, na tipologia de Cerqueira),  $\Delta = - 20,3\%$ .

---

<sup>20</sup> Embora o controle tenha sido realizado pelo montante de recursos de cada município de Minas Gerais vinculado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, o indicador de capacidade institucional de atendimento protegido (CAP) somente é apresentado no quarto capítulo da tese. Optou-se por manter a organização dos capítulos da forma como estão, tendo-se em vista que, assim, é possível proporcionar uma leitura mais coerente dos argumentos para cada fator interveniente dos modos de articulação para o atendimento do Ensino Fundamental entre estado e municípios, tomados como variáveis independentes.



Cerqueira (2004) não traz dados desagregados do porte municipal por estado, mas a sua conclusão para o país pode servir de base para a discussão sobre a realidade de Minas Gerais. Para o autor,

Entre os municípios de menor porte (até 10 mil habitantes), por exemplo, o percentual de escolas classificadas no perfil de baixa infraestrutura é da ordem de 61%, passando a 64,6% para municípios entre 10 e 20 mil habitantes e decaindo daí para frente, chegando a 9,4% entre municípios de maior porte (mais de 500 mil habitantes). No perfil de mais elevada infraestrutura, observa-se uma situação inversa, embora com percentuais de menor magnitude, que variam de 5,6% para escolas localizadas em municípios de até 10 mil habitantes, 3,9% para escolas localizadas em municípios entre 10 e 20 mil habitantes, com tendência crescente, chegando 26,5% no grupo de municípios de mais de 500 mil habitantes. (CERQUEIRA, 2004, p. 163).

Já no caso de Minas Gerais, 17 anos depois, 25,4% das escolas dos municípios de menor porte populacional eram de baixa infraestrutura, e 0,1% das escolas dos municípios de maior porte populacional estavam nessa condição (contra 64,6% e 9,4% das escolas do Brasil em 2000, respectivamente). No outro extremo, se, no Brasil, 5,6% das escolas dos municípios com pequena população e 26,5% das escolas dos municípios de grande população tinham perfil de alta infraestrutura; em 2017, Minas Gerais contava com 19,6% das escolas nos municípios pequenos em perfis de alta infraestrutura, e 52,9% das escolas nos grandes municípios.

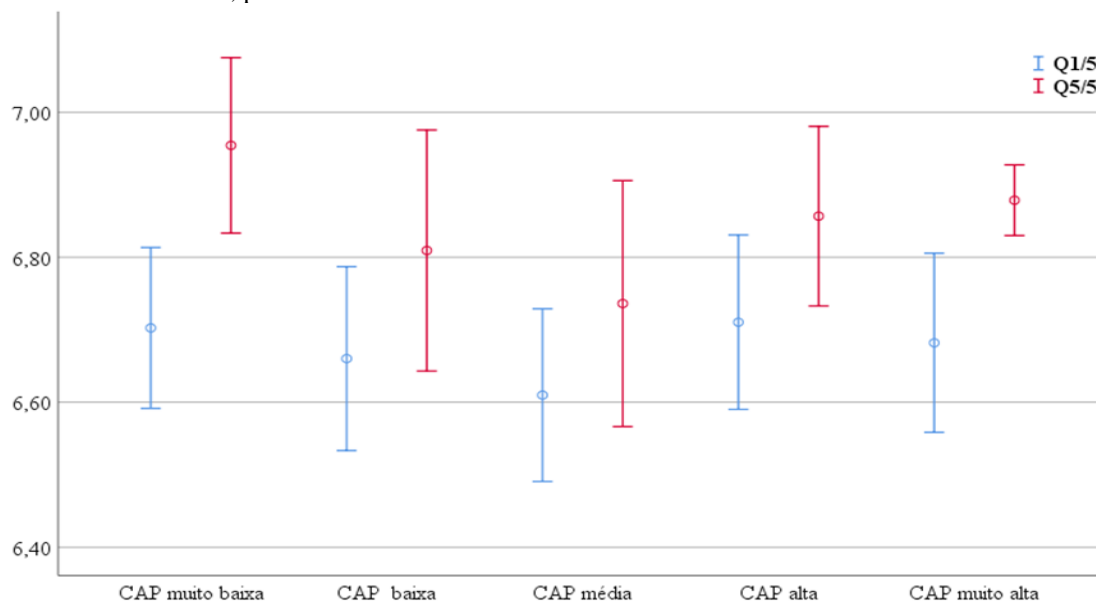
Ainda que não se possa associar diretamente as mudanças legais havidas nas duas últimas décadas às reduções dos percentuais de escolas de Ensino Fundamental com perfis de baixa infraestrutura, tampouco ao crescimento dos percentuais de escolas com perfis de alta infraestrutura, é razoável inferir que a constituição de princípios normativos sobre padrões de condições de oferta auxiliou esse processo. Ou seja, a constitucionalização da garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1988, art. 206, inciso VII) e a paulatina definição, por toda a legislação infraconstitucional, do que seriam as variedades e quantidades mínimas dos insumos indispensáveis ao ensino previstas na LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c, art. 4º, inciso IX) podem ser parte da explicação dessa evolução. Em outras palavras, a definição legal dos requisitos de como o ensino deveria ser ofertado nos últimos anos pode ter auxiliado na melhoria das condições de oferta das escolas mineiras.

### **3.5.2 Efeito do porte populacional e da taxa de urbanização sobre a infraestrutura**

Na Figura 13, apresentam-se as médias do IGE das escolas estaduais dos municípios menos populosos (1º quintil) e dos mais populosos (5º quintil). Em média, o indicador de

infraestrutura das escolas estaduais dos municípios maiores é superior ao dos municípios menores em todas as faixas de CAP. A variabilidade dos dados, representada pelas barras de erro, revela diferença estatisticamente significativa entre o Q1/5 e o Q5/5 para os municípios de CAP muito baixa e CAP muito alta:

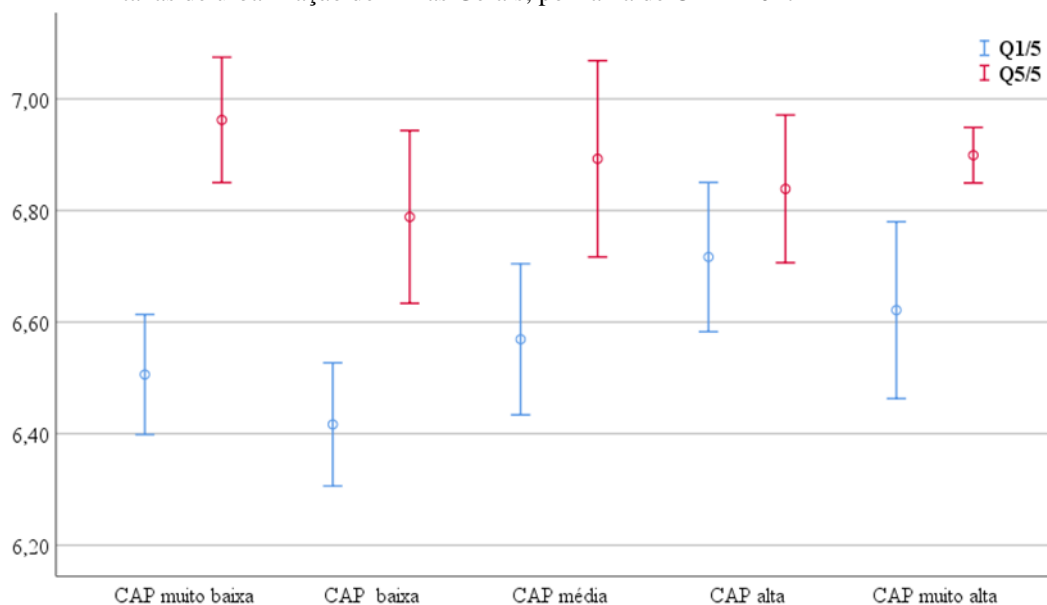
**Figura 13** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas estaduais dos municípios mais e menos populosos de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Quanto às escolas estaduais localizadas em municípios com menores (1º quintil) e maiores (5º quintil) taxas de urbanização, também se percebem médias superiores de IGE para escolas em municípios com maior percentual de pessoas vivendo em áreas urbanas. Por outro lado, o IGE é menor nas escolas com mais porcentagem de pessoas em áreas rurais (Figura 14). Não há diferença estatística apenas entre a média do IGE de escolas em municípios com maiores e menores taxas de urbanização para a faixa de CAP alta.

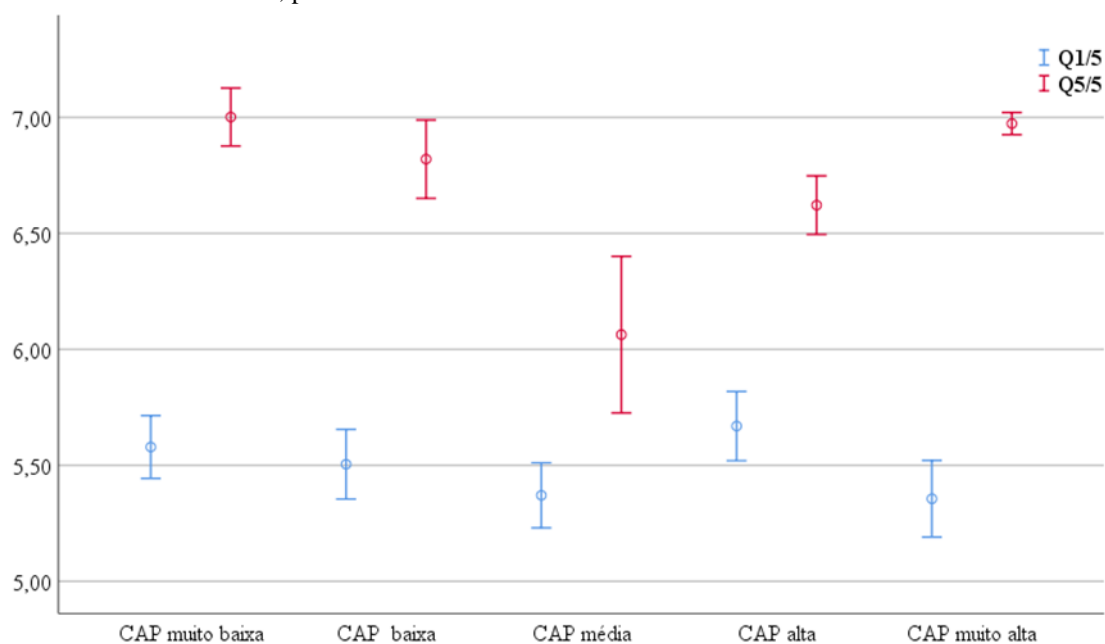
**Figura 14** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas estaduais dos municípios com maiores e menores taxas de urbanização de Minas Gerais, por faixa de CAP– 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Como discutido anteriormente, as menores cidades do estado e aquelas presentes em áreas rurais não foram alvo das ações de expansão das escolas públicas estaduais no início do período republicano em Minas Gerais. Isso ficou a cargo das municipalidades, que, em geral, tinham poucos recursos para investir em suas redes próprias. Devido ao fato de, no período seguinte, a expansão começar a ser feita dentro de uma outra lógica – escolas menos suntuosas do que os palácios da Primeira República –, mais voltada ao atendimento em massa, atrelado à demanda por escolarização, isso pode, em parte, explicar as diferenças entre a infraestrutura das escolas estaduais de municípios muito pequenos e muito grandes em termos de população e a infraestrutura das escolas com mais ou menos taxa de urbanização. Ainda que se esperasse que, em mais de um século de desenvolvimento educacional no estado, houvesse possibilidades de modificar a realidade das condições de oferta dessas escolas, é razoável supor que o legado histórico dessa tratativa diferenciada para o recebimento de escolas estaduais de Ensino Fundamental das menores cidades do estado e dos municípios com maiores áreas rurais, ainda hoje, reflete-se em piores condições de oferta. Já para as escolas municipais (Figura 15), as médias dos IGE são superiores, em todas as faixas de CAP, nos municípios com maior população:

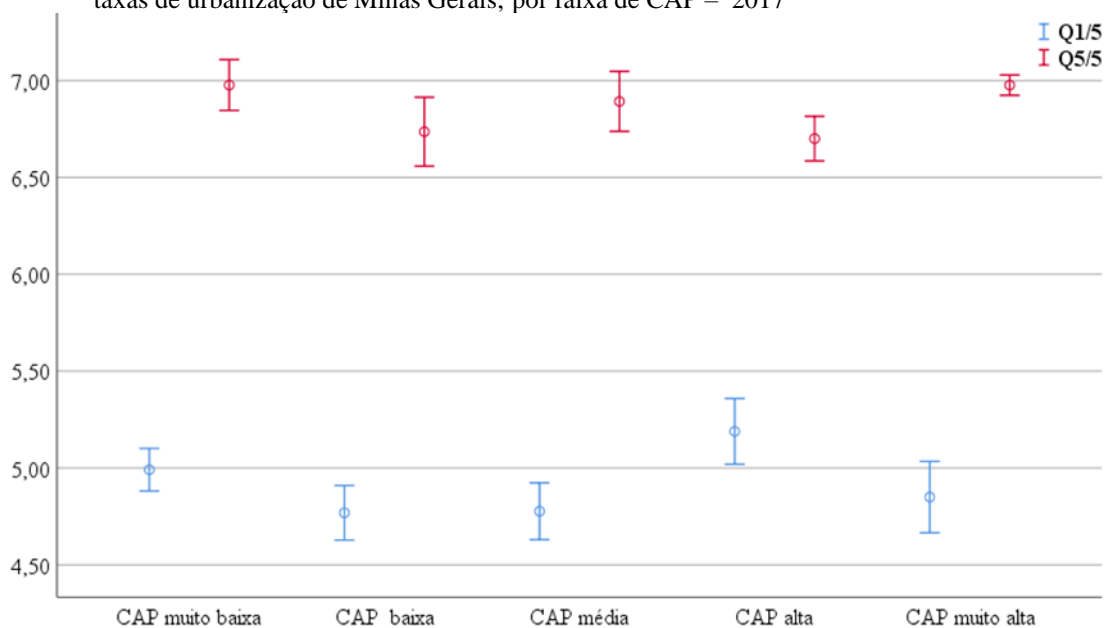
**Figura 15** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios mais e menos populosos de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

O mesmo ocorre na comparação entre o 1º e o 5º quintis das taxas de urbanização dos municípios de Minas Gerais em relação ao IGE. Nos municípios com menor percentual da população vivendo em áreas urbanas, são expressivamente superiores aos de escolas municipais presentes em municípios com maior percentual de pessoas em áreas rurais (Figura 16):

**Figura 16** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios com maiores e menores taxas de urbanização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017



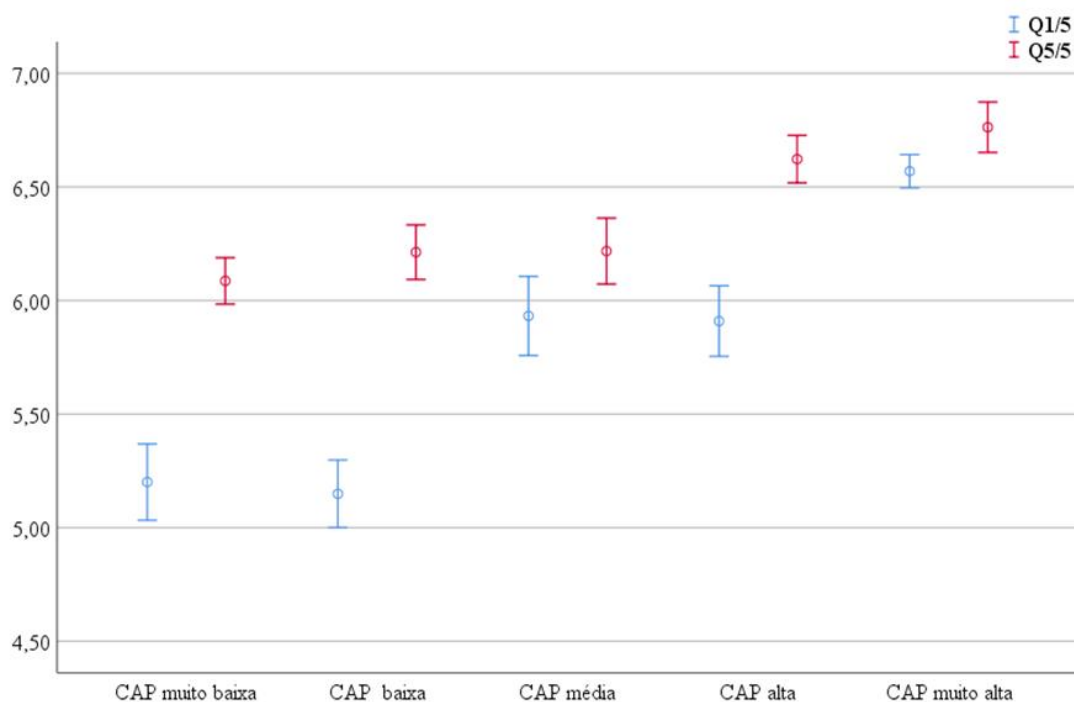
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

No caso das redes municipais, a variabilidade entre as escolas de municípios mais e menos populosos, e com maiores ou menores taxas de urbanização, com diferença estatística em todas as faixas de CAP, pode ser explicada, em parte, pelo fato de que, das maiores concentrações populacionais, emergem formas reivindicatórias de direitos sociais mais aperfeiçoadas (ZAMPIRI, 2014). Ou seja, em face de um legado histórico de escolas com baixas condições de oferta, uma menor mobilização social pode, inclusive, reforçar formas de desigualdade. Por exemplo, mesmo entre municípios de CAP muito alta, o tamanho da população e o percentual da população vivendo em áreas rurais parecem ter relação com o IGE das escolas municipais, sendo exatamente nessa faixa que se encontra a maior variação entre as condições de oferta das escolas.

### 3.5.3 Efeito da municipalização sobre a infraestrutura

Na Figura 17, apresentam-se as médias do IGE das escolas municipais de Anos Iniciais do estado. Para todas as faixas de CAP, o indicador de infraestrutura é maior entre os municípios que municipalizaram mais matrículas de Ensino Fundamental, com diferença estatística entre as escolas de municípios com menores taxas de municipalização para as faixas de CAP muito baixa, baixa e alta (ou seja, sem superposição das barras de erro):

**Figura 17** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais de Anos Iniciais dos municípios com maiores e menores taxas de municipalização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017



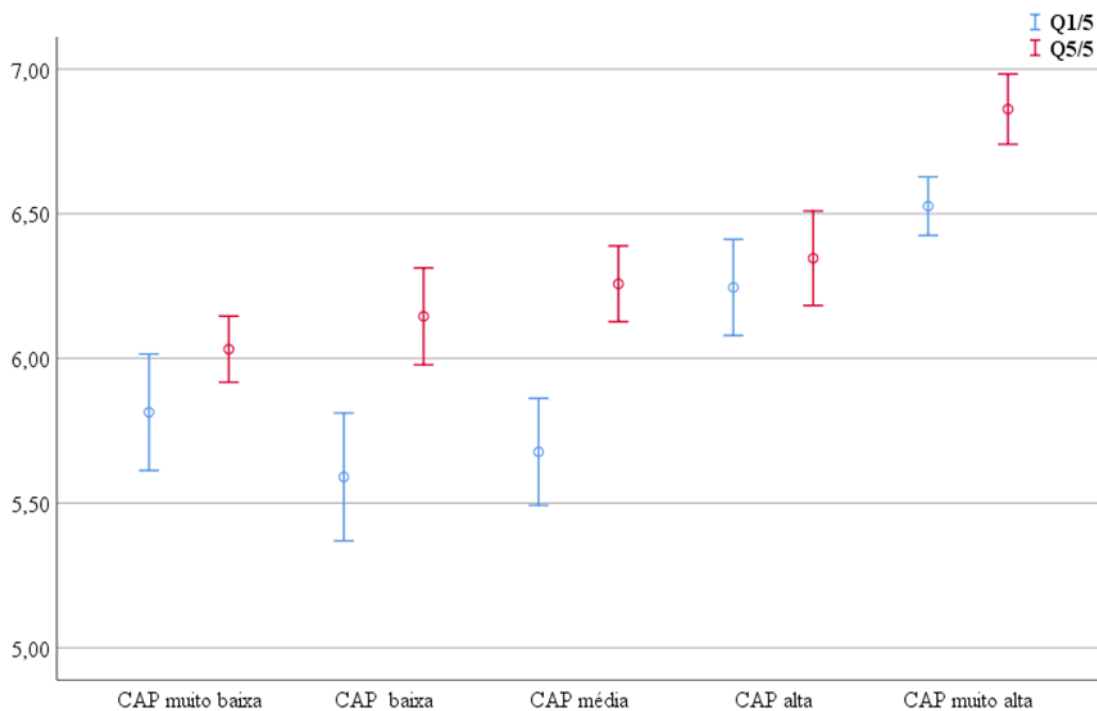
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Em Minas Gerais, a municipalização dos Anos Iniciais, apesar de ter sido significativa para todo o território, foi mais intensa em municípios das regiões intermediárias de desenvolvimento econômico do estado. E, exatamente nessa faixa de CAP, não houve diferença estatística entre as médias do IGE de escolas que municipalizaram mais e menos. Uma possível explicação para isso é que, nesses municípios, o aumento da receita via Fundeb foi compensado pelo aumento dos gastos com as novas matrículas (uma espécie de ‘soma zero’).

Para as diferenças nas faixas de CAP muito baixa e baixa, que municipalizaram menos intensamente, essa municipalização se fez, principalmente, com a cessão de uso dos bens móveis e imóveis da escola municipalizada. Ou seja, prédios de escolas estaduais tiveram a demanda integralmente absorvida pelo município. Com isso, antigas escolas estaduais, que, em geral, têm melhores índices de infraestrutura do que as municipais, teriam incrementado as médias do IGE dos municípios.

Já as taxas de municipalização de matrículas dos Anos Finais, apesar de menores do que as dos Anos Iniciais, repetiram os perfis quanto às mesorregiões do estado, com as regiões mais pobres sendo aquelas que, efetivamente, tiveram as menores taxas de municipalização. O gráfico da Figura 18 revela que as médias do IGE de escolas de municípios que mais e menos municipalizaram matrículas de Anos Finais do Ensino Fundamental somente são diferentes em municípios com CAP baixa, média e muito alta. Nas cidades de CAP muito baixa, a municipalização – para os Anos Finais –, ao contrário do que para os Anos Iniciais, deu-se mais na rede própria do que em escolas estaduais que se tornaram municipais. Isso ajuda a explicar a ausência de diferença estatisticamente significativa entre as médias do 1º e do 5º quintis de municipalização.

**Figura 18** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais de Anos Finais dos municípios com maiores e menores taxas de municipalização de Minas Gerais, por faixa de CAP – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

As diferenças nos municípios de CAP baixa e média podem ser decorrentes do fato de que, nesses tipos de perfil municipal, a municipalização das matrículas dos Anos Finais trouxe, efetivamente, novos recursos, que puderam ser revertidos em melhorias de infraestrutura. Diferentemente dos Anos Iniciais, em que mais de 80% das escolas eram de atendimento realizado pelos municípios, a municipalização dessas faixas não se deu a partir da construção de novas escolas, mas sim da utilização dos espaços para a acomodação dos Anos Finais. Ou seja, os recursos advindos das novas matrículas, via fundos (especialmente Fundef), puderam ser utilizados na melhoria de prédios já existentes.

Assim, os dados sugerem efeitos da municipalização para as condições de oferta; nem tanto pelos novos recursos advindos dos fundos, mas especialmente pelas estratégias decorrentes das condições objetivas de cada perfil municipal. Para os Anos Iniciais, a melhoria da infraestrutura se deu principalmente com a cessão de prédios estaduais, que passaram para a administração municipal (nos municípios de CAP muito baixa e baixa). E, para os Anos Finais, os municípios de CAP baixa e média foram os que mais apresentaram municipalização via ampliação de escolas multietapas, o que pode significar que as diferenças de infraestrutura se devem mais à otimização do uso dos prédios para os distintos públicos

dos segmentos do Ensino Fundamental do que necessariamente à ampliação dos recursos para essa finalidade.

### 3.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3

Este capítulo discutiu o desenvolvimento histórico da oferta do Ensino Fundamental no estado de Minas Gerais. Para isso, empreendeu análise normativa das principais legislações implementadas no período; dos discursos de agentes políticos responsáveis e/ou interessados pela educação; e das repercussões das mudanças políticas gerais e no âmbito do estado acerca do atendimento educacional de crianças na idade esperada para essa etapa.

As análises, a partir da teoria do equilíbrio pontuado, apontam para três momentos distintos de estabilidade nas imagens políticas do subsistema educacional na república:

- 1) Condução da expansão da escolarização pelo estado priorizando as regiões centrais do território onde se concentrava o projeto modernizador.

A infraestrutura escolar tinha um sentido arquitetonicamente modernizador, e os agentes políticos preferiam boas escolas, mesmo que estas fossem poucas e apenas nas vilas e cidades. Assim, a iniciativa pública do estado – responsável pela etapa do Ensino Primário – ficava limitada a algumas regiões do território. Os municípios despendiam seus próprios recursos na construção e manutenção de escolas primárias. As regiões mais pobres, dentre as quais parte das áreas rurais do estado, que não tinham condições de manter escolas próprias nem de pleitear escolas estaduais (uma vez que as Câmaras Municipais tinham que arcar com metade dos gastos), ou ficavam sem a oferta desse serviço público, ou o ofertavam em condições precárias e, muitas vezes, aquém das estabelecidas nas sucessivas normas vigentes. Além disso, em muitos casos, foram criados, nas legislações do período, mecanismos de veto para a construção de escolas nessas localidades. A estabilidade dessa imagem foi interrompida pela crise política decorrente da Revolução de 1930.

- 2) Profusão de normas nacionais para a educação e expansão induzida pelo poder central:

Em Minas Gerais, nos 15 anos da Era Vargas, a expansão do Ensino Primário foi pouco expressiva, sendo mais perceptível nas regiões urbanizadas e, sobretudo, nas mais industrializadas do estado. As disputas ideológicas entre liberais e católicos, embora significativas quanto às concepções pedagógicas e de ensino, não apresentavam diferenças profundas no tocante ao modelo centralizado de condução da ampliação escolar, que visava à



formação de uma população com escolarização primária para o atendimento das novas necessidades econômicas.

A questão dos prédios escolares, centrais nos discursos do primeiro ciclo conjuntural analisado, começaram a ser menos relevantes nos do segundo. A suspensão do funcionamento de todas as escolas estaduais em áreas rurais e a vinculação de receitas municipais para a educação fizeram com que, em meados dos anos 1930, os municípios passassem a empreender maior esforço para a oferta do Ensino Primário no estado.

O fim do Estado Novo suscitou um momento de instabilidade, e os debates sobre a formulação da primeira LDBEN podem ser considerados o corolário de um período de intensas disputas pela hegemonia no interior do subsistema educacional. Apesar disso, não houve alteração substancial na *policy image* da educação, que continuava sendo entendida como necessária ao desenvolvimento econômico do país. Ou seja, a LDBEN/1961 e a legislação subsequente reforçavam um desenho institucional em que, por um lado, as diretrizes e os objetivos da educação seriam nacionalmente definidos; e a operacionalização e execução ficariam a cargo dos estados, que deveriam estabelecer regras sobre as condições de oferta para suas respectivas redes.

Apesar da manutenção da imagem política, as discussões e transformações delas decorrentes pressionaram a expansão da Educação Primária no segundo ciclo conjuntural. A exigência legal de um percentual mínimo de escolarização da população em idade para a educação primária, articulada com novas relações clientelistas entre as oligarquias estaduais, pode ter sido a principal causa da expansão do período. A retirada dos instrumentos de veto para a expansão da escolarização em áreas rurais fez com que o poder público estadual voltasse a ampliar seu esforço educacional no estado, quase chegando a ter, no final dos anos de 1970, o mesmo percentual de escolas de Ensino Primário que os municípios, embora mantivesse, por todo o período analisado, número superior de matrículas. No entanto, o crescimento da escolarização primária se deu, em grande medida, em detrimento da qualidade das condições de oferta, uma vez que a orientação era para que as novas construções fossem simples e os vencimentos de docentes reduzidos, a fim de que a expansão pudesse ser feita da forma mais econômica possível.

### 3) Recrudescimento da centralização das decisões educacionais na Ditadura Militar

Embora a questão da educação para o desenvolvimento econômico continuasse a ser central no período em que vigorou o regime ditatorial militar, no estado de Minas Gerais a estrutura administrativa da educação foi bastante modificada, podendo ser classificada como

um novo rearranjo do subsistema. As relações intergovernamentais assimétricas e centralizadoras da União para com os estados eram reproduzidas, em âmbito estadual, como relações assimétricas do estado para com seus municípios. A tônica estabelecida no período foi a da racionalidade técnica e administrativa, que se refletiria na expansão das matrículas do Ensino Primário, sem contrapartida da expansão da infraestrutura escolar.

Assim, o capítulo argumentou que, em Minas Gerais, os modos de articulação entre estado e municípios para a oferta do Ensino Fundamental, nas sucessivas fases da história educacional do país, até 1987, foram marcados por um baixo grau de institucionalização das relações intergovernamentais. A cooperação entre os entes para a ampliação da escolarização primária (e, posteriormente, de 1º grau) se limitou, na maior parte das vezes, à divisão das despesas para a construção e manutenção de escolas estaduais. Em algumas situações, o sistema de inspetorias, controlado pela administração estadual, exercia poder de veto para a expansão, mesmo que esta fosse efetivada exclusivamente com recursos municipais. Em apenas uma ocasião, por conta da ‘Operação Escola’, o governo federal participou diretamente de uma ação de cooperação com os entes subnacionais para a ampliação do atendimento do Ensino Primário.

A ausência de uma dinâmica para o atendimento dessa etapa de escolarização se refletiu em uma expansão assimétrica e desigual pelo território do estado. Em outras palavras, as áreas mais pobres e as áreas rurais, até 1945, quando conseguiam ofertar matrículas de Ensino Primário, faziam-no com recursos próprios e, muitas vezes, em condições precárias. Quando a expansão para essas áreas foi realizada pela administração estadual, a imagem política foi ou de expansão com “extrema simplicidade e extrema economia” (entre os anos 1950 e 1960), ou sob a lógica da maior eficiência, a fim de que não se gastasse “mais com os meios do que com os fins”, esta última vigente a partir dos anos de 1970.

Foi no contexto desse cenário educacional de desigualdades construídas e acentuadas ao longo de uma trajetória histórica, tanto para o caso mineiro como para o conjunto do país, que ocorreram as discussões da Comissão de Educação no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, convocada para concretizar a redemocratização ao término da Ditadura Militar.

No caso de Minas Gerais, durante a Primeira República, as marcas dessas desigualdades na oferta de Ensino Primário se deram pela opção por um tipo de expansão que refletisse os ideais apregoados pela nova forma republicana de Estado, bem como pela preferência por palácios em grandes núcleos urbanos, mesmo que cidades menores, distritos e áreas rurais ficassem desassistidas. A desobrigação do Estado, na Era Vargas, para com o

Ensino Primário induziu à inércia o governo Maciel e Valadares, o que resultou em um crescimento tímido, muito aquém da demanda durante o Estado Novo, especialmente nas regiões mais pobres e nas áreas rurais do território mineiro. Na República Nova, embora a expansão tenha ocorrido de fato, esse crescimento se deu em detrimento da qualidade e da retenção dos vencimentos de professores. Já a Ditadura Militar contribuiu com esse legado por meio de uma descentralização administrativa da educação no estado, com vistas a atender a demandas clientelistas, com grande expansão das matrículas, mas sem a correspondente expansão da infraestrutura.

No cenário contemporâneo do Ensino Fundamental em Minas Gerais, constatou-se que o estado apresenta uma grande quantidade de cidades de pequeno porte populacional. Juntos, esses municípios representam número expressivo de matrículas no Ensino Fundamental, apesar de também ostentarem as menores taxas de escolarização líquida na etapa. As redes municipais são as principais responsáveis, nessas cidades, pelo atendimento das matrículas, nas quais está a maior parte das matrículas rurais mineiras no Ensino Fundamental.

Dado que essa etapa da Educação Básica é de competência educacional federativa obrigatória e compartilhada por estado e municípios, parte das matrículas é ofertada pela rede estadual de educação. No entanto, o poder público estadual está presente de maneira mais significativa nos municípios das classes de porte populacional intermediário, nos quais estão as maiores taxas de escolarização líquida no Ensino Fundamental.

A testagem dos atributos da variável independente e seus efeitos nas condições de oferta demonstraram que o indicador de infraestrutura de municípios maiores e com taxas de urbanização mais expressivas é superior ao das cidades pequenas e com grande percentual de população vivendo em área rural. Isso é explicado, em parte, porque, historicamente, a expansão das escolas se deu nas regiões centrais do estado, em detrimento dos municípios menores e rurais. Estes ficaram responsáveis por realizar o atendimento, muitas vezes em condições orçamentárias e de execução bastante precárias.

Nos últimos trinta anos, a questão das condições de oferta passou a ser alvo de normatização por parte dos poderes públicos, tanto na CF/1988 e na LDBEN/1996 quanto na legislação infraconstitucional. Isso repercutiu em contínuo aprimoramento da infraestrutura das escolas mineiras, apesar da persistência de grandes desigualdades. Os efeitos da municipalização, decorrente das políticas de fundos de financiamento, refletiram-se nas condições de oferta das escolas, sendo as médias de adequação de infraestrutura superiores nos municípios que mais municipalizaram matrículas do Ensino Fundamental. A despeito

disso, o porte populacional do município foi o atributo que mais incidiu sobre os indicadores de infraestrutura.

Dessa forma, a conclusão central do capítulo é que, em Minas Gerais, a construção do direito ao Ensino Fundamental foi desigualmente distribuída desde as suas origens. E essas desigualdades foram aprofundadas, em maior ou menor grau, ao longo dos sucessivos ciclos conjunturais do período. Essas desigualdades teriam deixado, portanto, um legado institucional que ainda se manifesta, em certa medida, na atualidade. Embora se considere que a CF/1988 tenha modificado profundamente a organização educacional do país e que os trinta anos subsequentes a ela teriam sido suficientes para mudanças estruturais, o que este capítulo buscou demonstrar é que o peso das trajetórias políticas, se não determinam, pelo menos marcam, significativamente, as condições sob as quais as atuais políticas educacionais foram e são erigidas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Considera-se que o atributo da variável independente suscitado pelo capítulo mais ideal para os propósitos da investigação seria o ano de fundação da escola. No entanto, não foi possível coletar esse dado durante o processo de construção da tese. Solicitado por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), o Inep afirmou não dispor dessa informação em suas bases, nas quais constavam apenas os dados de um conjunto pouco expressivo de escolas. Já a Secretaria de Estado de Educação alegou que a informação não está agregada, embora exista. Para isso, seria preciso empreender busca ativa em documentos físicos nos arquivos da Secretaria, mas, pelo contexto da pandemia, a demanda não foi autorizada.

#### **4 DESIGUALDADES DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE ATENDIMENTO EDUCACIONAL: FINANCIAMENTO E DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA**

**Resumo:**

Este capítulo aborda a capacidade de financiamento protegido dos municípios do estado de Minas Gerais. Tem por objetivo associar as características do atendimento prestado pelos entes federativos responsáveis pelo Ensino Fundamental (seções 3.4.1 e 3.4.2 do terceiro capítulo) às características das desigualdades de financiamento da educação escolar básica. As desigualdades de financiamento foram aferidas pelo valor por aluno dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, segundo as competências fixadas no texto constitucional. O argumento central do capítulo é que os modos de cooperação entre estado e municípios para o atendimento do Ensino Fundamental são assimétricos, desiguais e não levam em conta, na maior parte das vezes, as capacidades próprias de financiamento nos sistemas municipais. Esse argumento se materializa na observação de que o poder público estadual, ente com maior capacidade de financiamento, prioriza a destinação de recursos humanos e materiais, na forma de atendimento, às cidades que detêm maior capacidade de atendimento própria.

**Palavras-chave:** Capacidade de atendimento educacional protegido. Desigualdades de financiamento da educação. Regime de colaboração.

Este capítulo analisa a política de financiamento da Educação Básica sob o foco das desigualdades de receita existente entre os municípios e entre estes e o poder público estadual. Fator estruturante do atendimento prestado, a hipótese em discussão considera que as desigualdades na capacidade de financiamento prestado pelos entes subnacionais influenciam as condições de infraestrutura das escolas e o trabalho docente (MELCHIOR, 1987). Essas condições de oferta estariam associadas à capacidade de financiamento dos entes, ao passo que as relações federativas espelhariam e reforçariam – na forma de arranjos institucionais de atendimento – desigualdades educacionais entre municípios e no interior de cada município.

O argumento central do capítulo é que as assimetrias e desigualdades historicamente construídas não repercutem, ou repercutem pouco, no estabelecimento de arranjos institucionais e nos modos de cooperação entre os entes para o atendimento do Ensino Fundamental.

As desigualdades entre os entes da federação foram aferidas pelo atendimento do Ensino Fundamental público em cada cidade do estado e pela capacidade de financiamento educacional dos municípios. Essa capacidade foi medida pela razão entre o número de matrículas de oferta prioritária mantidas pelos municípios mineiros (em relação à demanda) e os recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino disponíveis para aplicação (BRASIL, 1988).

#### 4.1 ORGANIZAÇÃO TRIBUTÁRIA, ASSIMETRIAS DE FONTES E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

A estrutura tributária brasileira presente na CF/1988 confere aos entes federativos a faculdade de instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos das competências nela fixadas. No entanto, a arrecadação tributária dos entes federados apresenta fontes e valores assimétricos. Nesse arranjo, os municípios ficaram responsáveis por impostos de menor poder arrecadatório (PINTO, 2000; BRASIL, 2020a), como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que perfazem, juntos, cerca de 6,9% do total arrecadado no país.

Aos estados, por sua vez, couberam os impostos de maior poder arrecadatório (BRASIL, 2020a), como o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) e o

Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que somam 48,5% do total arrecadado (PINTO, 2000). O ICMS responde, sozinho, por 45,7% do total de impostos do país.

Buscando promover maior equilíbrio socioeconômico entre os entes, a CF/1988 regulamentou critérios de partilha, para promover, de fato, o federalismo fiscal com a instauração da República na forma federativa, que tinha por objetivo estabelecer uma estrutura institucional de divisão de poderes e competências (STN, 2012). No tocante às finanças públicas, essa repartição se deu na forma de transferências de receitas provenientes da arrecadação de impostos entre estados e municípios. Transferências estas que podem ser da União para os estados e o Distrito Federal; da União diretamente para os municípios; e dos estados para os municípios (BRASIL, 1988, art. 159).

As principais transferências da União para os entes subnacionais são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI).

Outros tributos da União partilhados entre os entes federados são o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro), além de recursos provenientes da Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) (BRASIL, 1996b), que tratou do repasse de recursos por conta da desoneração do ICMS incidente nas exportações.

Os estados ainda transferem aos municípios parte da arrecadação do IPI-Exportação e do ICMS que tenha origem em seu território e metade do IPVA cobrado dos veículos licenciados na cidade.

No intervalo de quase dez anos, mesmo com a crise fiscal decorrente do resultado eleitoral de 2014, a receita tributária dos entes federados foi crescente, em termos reais. Para o conjunto do país, a maior taxa de crescimento ocorreu na receita dos municípios, com quase 100%, embora o crescimento das receitas dos estados e da União também tenha sido expressivo nesse intervalo (77,7% e 80,4%, respectivamente). Porém, a incidência tributária do ente federal é mais diversificada, distribuindo-se entre impostos, contribuições e outras receitas. Já os estados concentram suas receitas na arrecadação própria de impostos, seguida pelas transferências da União. Os municípios, por sua vez, têm nos valores provenientes de transferências da União e do estado a maior parcela de composição de suas receitas (Tabela 16):

**Tabela 16** – Evolução das receitas <sup>(1)</sup> tributárias dos entes federativos brasileiros – 2010 e 2018

Receitas	2010			2018			%Δ	%Δ	%Δ
	União	estados	municípios	União	Estados	municípios	Uni.	est.	mun.
Impostos	886.081,73	482.239,14	96.284,06	1.562.384,92	882.202,29	208.306,23	76,30	82,90	116,30
Contribuições sociais	569.076,21	34.319,10	27.620,49	1.034.686,87	65.780,25	94.377,01	81,80	91,70	241,70
Transferências	468,08	205.094,63	323.158,89	1.465,98	375.628,08	577.126,43	213,20	83,10	78,60
Outras receitas	347.362,89	38.347,87	56.990,98	605.651,68	47.727,41	126.379,29	74,40	24,50	121,80
<b>Total</b>	<b>1.802.988,92</b>	<b>760.000,73</b>	<b>504.054,42</b>	<b>3.204.189,45</b>	<b>1.371.338,02</b>	<b>1.006.188,96</b>	<b>77,70</b>	<b>80,40</b>	<b>99,60</b>

Fonte: BCB, STN e IBGE (2019).

Nota: <sup>(1)</sup> Valores reajustados pelo IGP-M, para dezembro de 2018, em milhões de reais.



O arranjo institucional do sistema educacional brasileiro que prevaleceu até 1988 considerava como competência dos estados subnacionais organizar e manter seus sistemas de ensino, ao mesmo tempo em que estabeleceu como incumbência dos entes federados e dos municípios a aplicação de parcela de seus recursos tributários na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934, art. 157; BRASIL, 1946, art. 169).

Almeida (1996, p. 2), ao abordar as relações entre federalismo e políticas sociais, afirma ser o “federalismo fiscal a espinha dorsal” dessa forma de organização do sistema político:

A maneira como são gerados e distribuídos entre as esferas de governo os recursos fiscais e parafiscais, define, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos. Todavia, suas feições e sua operação efetiva são, também, fortemente condicionadas pelas características de instituições políticas, especialmente os sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesses.

Almeida (1996) reconhece que a crise do regime autoritário e a transição para a democracia geraram poderosas correntes descentralizadoras das políticas sociais, pois medidas nesta direção eram vistas como instrumentos de universalização do acesso e de controle do sistema pelos beneficiários. No entanto, ao sintetizar as formas de financiamento do setor educacional, a autora considera que as transferências de recursos federais ocorriam a fundo perdido, algumas sem critérios definidos e direcionadas para instituições públicas e privadas. Escrito antes da EC nº 14, o trabalho de Almeida (1996) caracterizou a descentralização dos serviços educacionais existente até então como lenta no plano federal e operada mediante políticas estaduais de municipalização e desconcentração dos serviços.

#### **4.1.1 Receita corrente líquida dos municípios mineiros**

Em face da estrutura tributária brasileira e das repartições federativas de impostos e transferências, as dinâmicas sociais e econômicas se refletem tanto na capacidade fiscal própria dos municípios quanto no montante das transferências a serem repassadas. Se, por um lado, alguns municípios e estados, por sua situação socioeconômica e populacional, possuem maior capacidade fiscal – seja de impostos próprios, seja de transferências constitucionais –, por outro, existem entes federados com atividades econômicas incipientes, em geral os pequenos municípios, que os tornam dependentes das transferências interfederativas constitucionais (PINTO, 2018).

Tendo em vista a estrutura tributária do país, fez-se a distribuição do somatório das receitas das administrações públicas municipais referentes a contribuições patrimoniais,

industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais (receita corrente líquida) dos municípios mineiros (BRASIL, 2000).

A receita corrente líquida é um relevante parâmetro para analisar a assimetria fiscal entre os entes da federação. Ela compreende o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais e de outras receitas correntes, dentre as quais os valores recebidos na conta do Fundeb. Os valores da receita corrente líquida (RCL) *per capita* permitem a comparação entre as capacidades de investir dos poderes públicos municipais:

**Tabela 17** – Receita corrente líquida *per capita*<sup>(1)</sup> dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018

<b>Estatística</b>	<b>&lt; 20.000</b>	<b>&gt;20.000 e &lt;50.000</b>	<b>&gt;50.000 e &lt;100.000</b>	<b>&gt;100.000 e &lt;500.000</b>	<b>&gt; 500.000</b>	<b>Minas Gerais</b>
Média	3.015,86	2.140,71	2.576,80	2.408,74	2.804,53	<b>2.858,93</b>
Mediana	2.635,09 <sup>(2)</sup>	2.027,60 <sup>(2)</sup>	2.295,39	2.462,27 <sup>(2)</sup>	2.633,77	<b>2.473,35</b>
Desvio-padrão	1.410,21	607,77	1.096,53	700,34	586,42	<b>1.332,75</b>
Mínimo	1.552,72	1.494,10	1.437,31	1.133,13	2.327,15	<b>1.133,75</b>
Máximo	15.250,38	6.192,40	6.451,22	3.859,60	3.623,44	<b>15.250,38</b>
Intervalo	13.697,65	4.698,30	5.013,91	2.726,47	1.296,29	<b>14.117,25</b>
Amplitude	1.332,84	461,36	787,28	1.162,43	1.068,96	<b>1.173,16</b>
Assimetria	3,32	3,29	2,29	0,31	1,29	<b>3,40</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

Notas: <sup>(1)</sup> em reais.

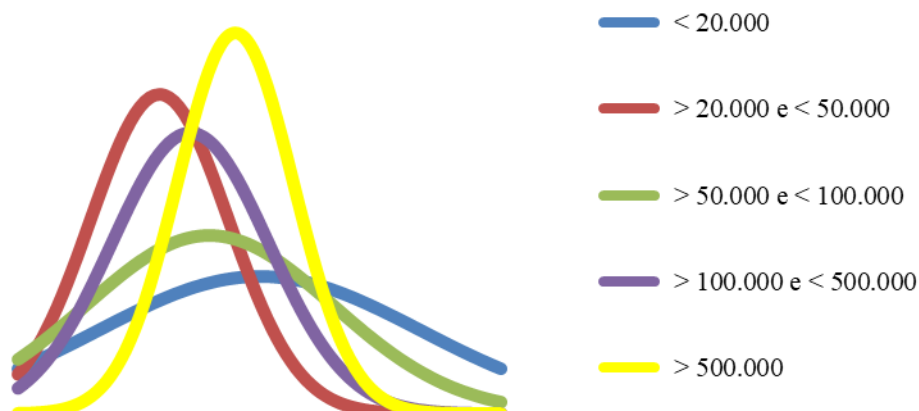
<sup>(2)</sup> só há diferença estatisticamente significativa (U de Mann-Whitney) da mediana dos municípios de classe de tamanho 1 com os de classe 2 e 4.

Os dados da Tabela 17 revelam que a média da RCL é maior para os municípios da classe 1 (até 20 mil habitantes). Isso ocorre porque a média é uma medida estatística muito afetada pelos valores extremos. Como pode ser visto, alguns municípios com pequena população têm receitas muito ampliadas por transferências (cf. valor máximo da Tabela 17). Por isso, considera-se a mediana a medida mais adequada para a comparação.

Assim, é possível perceber que, embora as medianas entre a RCL dos municípios de classes 1 e 5 foram estatisticamente iguais, em 2018 (classe 1 = R\$ 2.635,09; classe 5 = R\$ 2.633,77) a linha do desvio padrão da Tabela 17 revela maior dispersão em relação aos menores municípios e concentração mais acentuada nos municípios maiores. Ainda que essa concentração fosse esperada, tendo em vista o pequeno número de municípios com população superior a 500 mil habitantes, os dados apontam que, embora seja uma medida interessante, a RCL deve ser utilizada com cuidado para municípios de tamanhos muito discrepantes.

Para amenizar parcialmente essa questão, os valores da RCL foram padronizados.<sup>22</sup> A partir dessa padronização, é possível demonstrar graficamente, por meio das curvas normais, as relações entre a RCL de cada grupo:

**Figura 19** – Gráfico das curvas de distribuições da receita corrente líquida padronizada dos municípios de Minas Gerais, por classe de tamanho da população – 2018



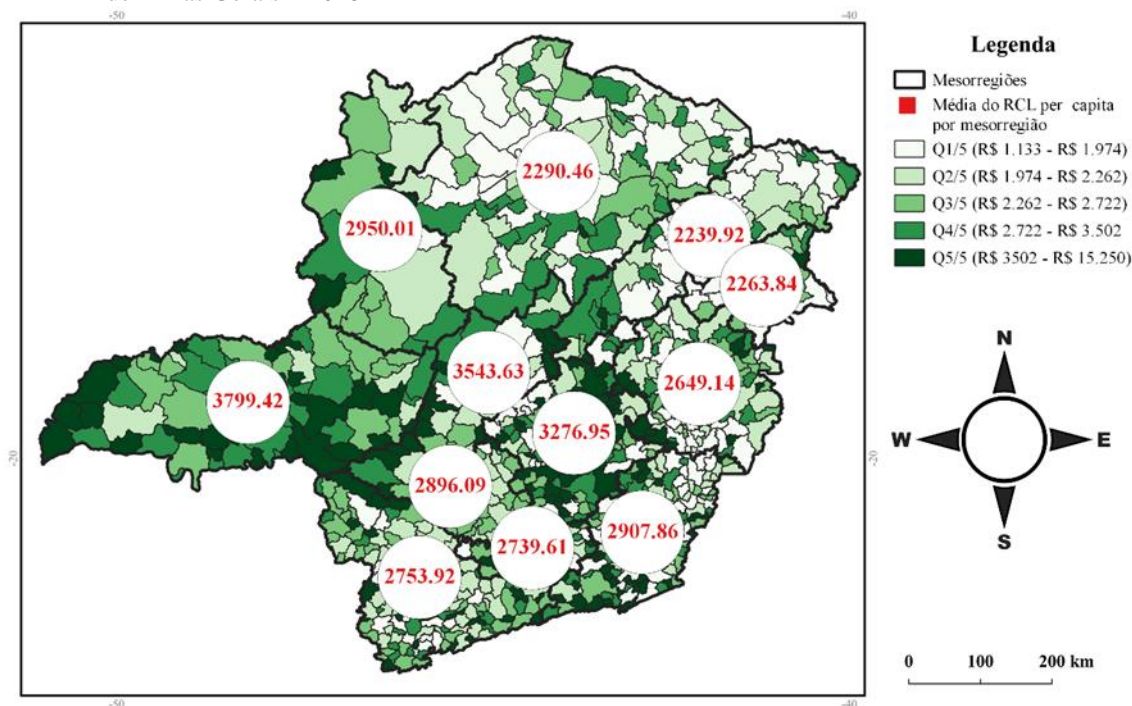
Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

Enquanto as curtoses das curvas das classes 2 e 4 são mesocúrticas (isto é, mais próximas de uma curva normal), as da classe 1 (em azul na Figura 19) e da classe 3 (em verde) são platicúrticas, portanto menos concentradas em torno da média e, por conseguinte, mais desiguais. Já a curva da classe 5 (em amarelo) é leptocúrtica, ou seja, seus valores estão mais concentrados em torno do centro da distribuição.

A padronização da RCL também pode ser territorialmente distribuída, conforme a Figura 20, abaixo:

<sup>22</sup> A padronização é um recurso estatístico que consiste em subtrair de um valor de uma variável (conjunto de dados X) a sua média e dividir o resultado pelo desvio padrão do conjunto ou variável. Assim, uma variável com média  $\mu$  e desvio padrão  $\sigma$  são transformadas em uma nova variável padronizada Z (dada pela relação  $X - \mu / \sigma$ ). A nova variável (Z) terá média zero e desvio padrão igual a 1 (PINHEIRO; CARVEJAL; CUNHA, 2012). Ou seja, a padronização corresponde ao deslocamento do centro (dado pela média) de um conjunto de dados para a origem do sistema cartesiano.

**Figura 20** – Mapa da distribuição territorial da receita corrente líquida *per capita* dos municípios e mesorregiões de Minas Gerais – 2018



Fonte: elaborada pelo autor com base em FJP (2020).

É possível distinguir, na distribuição territorial da receita corrente líquida *per capita*, a concentração de municípios com mais recursos nas mesorregiões do Triângulo, Central e RMBH. O Noroeste de Minas também apresenta concentração de municípios nos quartis superiores de RCL *per capita*. Por outro lado, as cidades com menos recursos financeiros e orçamentários estão localizadas no Norte, no Vale do Jequitinhonha, no Vale do Mucuri e em parte da Região do Rio Doce. Essa configuração geográfica corresponde, em grande medida, à distribuição econômica desigual, já identificada pela literatura (ALVES, 2001; DINIZ, C., 2001; DULCI, 1999; SINGER, 1977) e demonstrada na Figura 1.

É interessante notar, no entanto, que algumas mesorregiões apresentam maior desigualdade interna em relação aos grupos de município. Embora sejam duas das quatro regiões com maior percentual de municípios no quinto quintil (Q5/5) da RCL *per capita*, o Sul de Minas concentra 11,7% desses municípios; e a Zona da Mata, 20,5%, sendo esta a que tem mais municípios no quintil mais baixo da RCL *per capita*.

Assim, mesmo em regiões que, historicamente, foram privilegiadas pela expansão da escolarização e apresentam altos índices de desenvolvimento humano, existem municípios com baixa taxa de escolarização líquida e baixa RCL *per capita*. Para aprofundar a análise das relações entre esses elementos, já exaustivamente discutidos pela literatura, na próxima seção, será avaliada a capacidade de financiamento da educação nos municípios de Minas Gerais.

#### **4.1.2 Capacidade de atendimento educacional protegido: maior equidade e permanência das desigualdades**

O financiamento da Educação Básica pública do Brasil é estruturado de acordo com a ordem tributária que organiza o federalismo tripartite no país. A CF/1988 estabelece a vinculação de receitas (18% da União, 25% de estados, Distrito Federal e municípios) à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A distribuição da receita de impostos arrecadada por diferentes entes da federação é a principal fonte de recursos para investimento nos sistemas educacionais do Brasil (PINTO, 2018).

Como já discutido anteriormente, no contexto da LDBEN/1996 e do cenário de ajuste fiscal de meados da década de 1990 (BRITO; BRAGA, 2016), um segundo mecanismo de financiamento foi estruturado: o Fundef. Constituído pela subvinculação de 15% das transferências constitucionais e do ICMS, foi apresentado como instrumento de política de redistribuição de recursos, sem aumento do gasto público total. Com o encerramento do Fundef, passou a vigorar o Fundeb, que ampliou a destinação de recursos para as demais etapas e modalidades da Educação Básica.

Além dos impostos e transferências, outra fonte de receita para a educação é a contribuição social do Salário-Educação. Essa fonte de recursos surgiu em 1964 e tinha como objetivo, inicialmente, apresentar uma alternativa para as empresas que não desejassem manter diretamente escolas primárias para seus funcionários e seus respectivos filhos, conforme previsto na legislação da época. Sua configuração, naquele contexto, foi estabelecida pela EC nº 14/1996, que alterou o texto do inciso VI do artigo 212 da CF/1988, e regulamentada pela mesma lei que criou o Fundef, bem como pela Lei nº 9.766 de 18 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), destinando-se exclusivamente ao Ensino Fundamental público. É constituído da captação de 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas. Do montante da sua arrecadação 1% é destinado à seguridade social, e o restante é dividido em duas cotas, uma federal (1/3) e outra estadual (2/3). Esse valor é distribuído mensalmente, de forma automática, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os mecanismos de vinculação de receitas de impostos, a subvinculação do Fundeb e os recursos do Salário-Educação conferiram uma estabilidade relativa ao financiamento público da educação, pois se constituíram em um financiamento protegido (CASTRO; SADECK, 2003). A relatividade desse financiamento protegido se dá porque, apesar de o percentual da receita de impostos e transferências ser fixo, seu montante está condicionado às

variações macroeconômicas (FARENZENA, 2006; CASTRO, 2007). Somam-se aos recursos protegidos aqueles flexíveis, frutos de transferências voluntárias da União aos entes subnacionais, assim como dos estados aos seus respectivos municípios.

As desigualdades tributárias repercutem na capacidade dos municípios de financiar o atendimento prestado (DUARTE; FARIA, 2010; FARIA, 2009). Nesse sentido, passa-se agora a discutir essa capacidade de atendimento educacional protegido dos municípios de Minas Gerais em relação à etapa do Ensino Fundamental nas escolas públicas do estado.

Para o cálculo dessa capacidade, contabilizou-se a razão entre o montante dos 25% das receitas de impostos próprios de cada município, acrescidos das transferências constitucionais obrigatórias não subvinculadas ao Fundeb (5%) e dos recursos advindos do fundo. Este montante foi dividido pelo total de estudantes matriculados na rede pública do município nas etapas de atendimento prioritário – Educação Infantil e Ensino Fundamental –, conforme inciso V do artigo 11 da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c), e pelo total de estudantes matriculados nas modalidades da Educação Especial e da EJA. Cada matrícula foi contabilizada levando-se em conta um fator de ponderação, a fim de que o perfil da demanda pudesse ser contemplado pelo indicador. Optou-se também por incluir no cômputo as matrículas conveniadas ao poder público municipal, dado que os termos do convênio que asseguram recursos para as escolas comunitárias, confessionais e/ou filantrópicas são efetivamente retirados do fundo público composto das receitas vinculadas e subvinculadas (BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011; SILVEIRA, 2009).

Os fatores de ponderação adotados foram os mesmos utilizados para os repasses do Fundeb em 2018, normatizados pela Portaria Interministerial nº 1, de 28 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017). Para as matrículas de pré-escola, Ensino Fundamental, EJA e Educação Especial conveniadas – que não apresentam fatores de ponderação na resolução –, o cálculo tomou por base a proporção das creches públicas de tempo parcial e das creches conveniadas de tempo parcial, 1,00 para 0,80 (80%). A fórmula para o cálculo da CAP está disposta abaixo:

$$CAP = \frac{R_p(25\%) + R_{of}(25\%) + R_{tnsv}(25\%) + R_{tsv}(5\%) + R_F}{\sum m \times f} \quad (1)$$

Onde  $R_p$  é a receita de impostos próprios do município;  $R_{of}$  é a receita proveniente de multas, juros e operações financeiras com recursos vinculados;  $R_{tnsv}$  é a receita advinda de

transferências recebidas pelo município que não entram na composição do Fundeb;  $R_{tsv}$  é o percentual da receita de transferências para o município que entram na composição do Fundeb, mas não subvinculadas a ele;  $R_F$  é o total de receitas do Fundeb recebido pelo município;  $m$  é o número de matrículas municipais e conveniadas do município; e  $f$  é o fator de ponderação<sup>23</sup> da matrícula.

A CAP dos 853 municípios mineiros (Tabela 18) revela que o valor por aluno apresenta mais desigualdade do que a RCL *per capita*. Embora o Fundeb efetue, de fato, redistribuição, garantindo recursos mínimos por aluno, o perfil da demanda acaba fazendo com que a capacidade de atendimento tenha desempenho diferente na prática. Em outras palavras, ter mais ou menos matrículas de Educação Infantil, especialmente matrículas conveniadas, faz com que a CAP aumente ou diminua. Isso explica, em parte, porque alguns municípios têm valores menores do que o estabelecido pelo MEC como custo-aluno/ano para 2018, R\$ 3.048,73. Estavam nessa situação 25 municípios, a maioria pequenos municípios, e todos com grandes percentuais de escolas conveniadas:

**Tabela 18** – Capacidade de atendimento protegido dos municípios de Minas Gerais, por matrícula ponderada e por classe de tamanho da população – 2018

Estadística	< 20.000	>20.000 e <50.000	>50.000 e <100.000	>100.000 e <500.000	> 500.000	Minas Gerais
Média	4.234,09	4.111,03	4.958,78	4.721,70	6.816,13	<b>4.279,04</b>
Mediana	3.909,32 <sup>(1)</sup>	4003,62 <sup>(1)</sup>	4.864,73 <sup>(1)</sup>	4.825,70	6.195,68	<b>3.963,12</b>
Desvio padrão	1.719,66	735,36	1.589,38	1.115,17	1.688,04	<b>1.617,07</b>
Mínimo	137,71	1.409,77	2.708,57	2.032,35	5.611,46	<b>137,71</b>
Máximo	23.427,66	6.470,28	13.036,09	6.520,38	9.261,70	<b>23.427,66</b>
Intervalo	13.697,65	5.060,50	10.327,52	4.488,03	3.650,24	<b>23.289,95</b>
Amplitude	23.289,95	788,53	1.267,26	1.820,99	2.945,81	<b>927,82</b>
Assimetria	6,02	0,45	3,45	-0,34	1,62	<b>5,846</b>

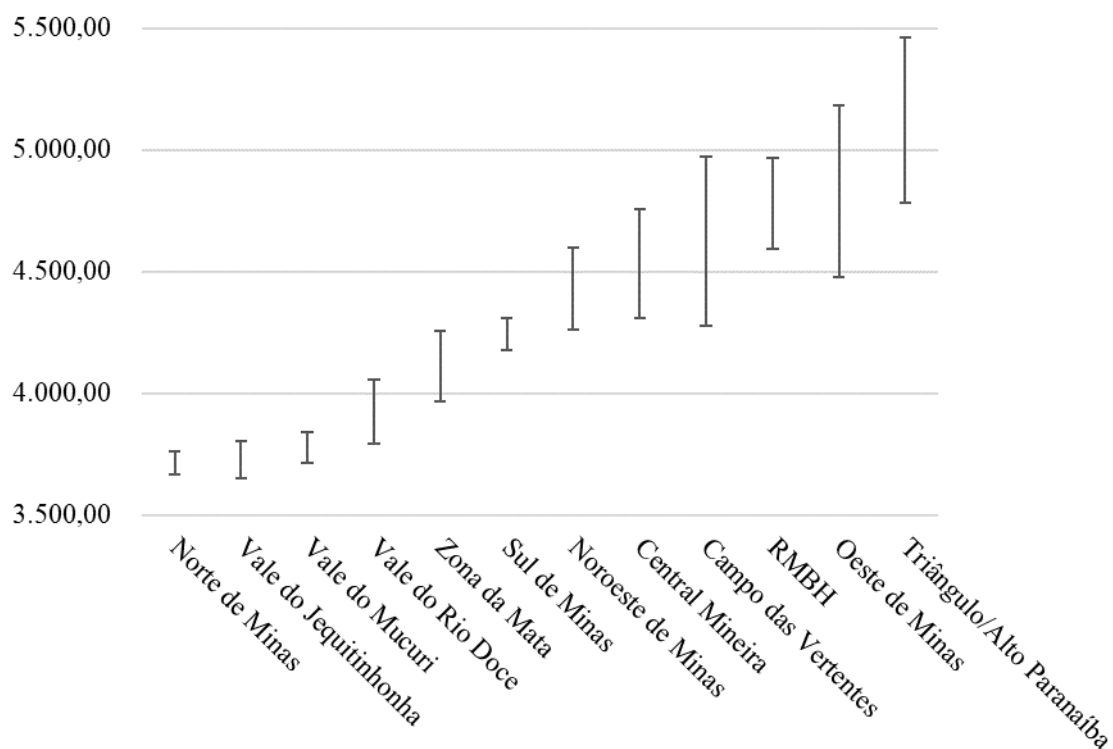
Fonte: elaborada pelo autor com base em Finbra/STN (2018) e Inep (2019).

Nota: <sup>(1)</sup> só há diferença estatisticamente significativa (U de Mann-Whitney) da mediana dos municípios de classe de tamanho 1 com os de classe 3; e entre a mediana dos municípios de classe 2 e 3.

A comparação da CAP por mesorregião reproduz as desigualdades observadas na RCL *per capita*, conforme pode ser visto na Figura 21:

<sup>23</sup> Creche pública de tempo parcial: 1,00; creche conveniada de tempo parcial: 0,80; creche pública de tempo integral: 1,30; creche conveniada de tempo integral: 1,10; pré-escola parcial: 1,00; pré-escola integral: 1,30; Anos Iniciais urbano: 1,00; Anos Iniciais rural: 1,15; Anos Finais urbano: 1,10; Anos Finais rural: 1,20; Ensino Fundamental Integral: 1,30; Educação Especial: 1,20; Educação Indígena e Quilombola: 1,20; EJA com avaliação no processo: 0,80 (cf. <https://bit.ly/3rVvk4Xq>. Acesso em: 13 jul. 2021).

**Figura 21** – Gráfico de barras de erro da capacidade de atendimento protegido dos municípios de Minas Gerais, por mesorregião – 2018



Fonte: elaborada pelo autor com base em STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

As receitas vinculadas à MDE *per capita*, tidas aqui como a CAP dos municípios, podem ainda serem dispostas na forma de quintis. Essa disposição foi utilizada como *proxy* de classificação dos municípios quanto à capacidade de atendimento educacional protegido. Dessa forma, estabeleceram-se os critérios de classificação dos municípios quanto à sua CAP, conforme o Quadro 7, abaixo:

**Quadro 8** – Critérios de classificação do grau da CAP dos municípios mineiros

Quartil	Valor CAP <i>per capita</i> <sup>(1)</sup>	Grau da CAP
Q1/5	< 3.492,83	CAP muito baixa
Q2/5	> 3.492,84 < 3.796,40	CAP baixa
Q3/5	> 3.796,40 < 4.141,15	CAP média
Q4/5	> 4.141,16 < 4.738,69	CAP alta
Q5/5	> 4.738,70	CAP muito alta

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: <sup>(1)</sup> em reais.

A frequência dos municípios e seu percentual estão distribuídos conforme o disposto na Tabela 19:



**Tabela 19** – Distribuição dos municípios, do percentual de matrículas de Ensino Fundamental e da dependência administrativa por faixa de capacidade de atendimento protegido de Minas Gerais – 2018

<b>CAP</b>	<b>número de municípios</b>	<b>% matrículas</b>	<b>% matrículas estaduais<sup>(1)</sup></b>	<b>% matrículas municipais<sup>(1)</sup></b>	<b>Total</b>
CAP muito baixa	171	16,40	44,00	56,00	<b>100,00</b>
CAP baixa	170	12,90	54,30	45,70	<b>100,00</b>
CAP média	171	13,30	53,20	46,80	<b>100,00</b>
CAP alta	170	16,70	49,70	50,30	<b>100,00</b>
CAP muito alta	171	40,60	48,10	51,90	<b>100,00</b>
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100,00</b>	<b>49,20</b>	<b>50,80</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor com base em STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

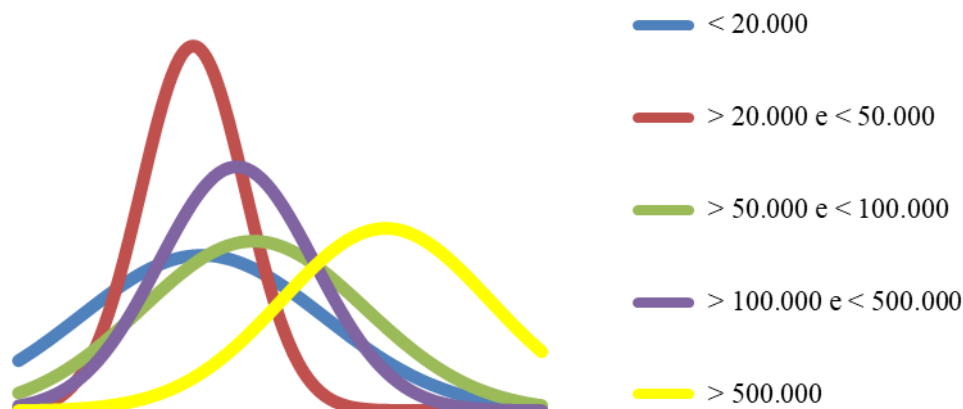
Notas: <sup>(1)</sup> percentual de matrículas estaduais e municipais em relação ao total de matrículas públicas no Ensino Fundamental por agrupamento de CAP.

Os dados da Tabela 19 revelam que, mesmo com o efeito redistributivo do Fundeb, permanece uma assimetria significativa, com 29,3% das matrículas nos municípios com pouca capacidade de atendimento protegido (341 cidades nas classificações ‘muito baixa’ e ‘baixa’), embora mais da metade das matrículas estejam localizadas em municípios com grande capacidade (nas classificações ‘muito alta’ e ‘alta’).

A comparação desses valores em relação à distribuição federativa das matrículas aponta que os municípios que têm menos recursos disponíveis por estudante (CAP muito baixa) são os que apresentam maior percentual de atendimento municipal em relação às matrículas estaduais. Já os de CAP baixa e média são os com maior atendimento estadual. Entre as classes de CAP alta e muito alta, não há diferença estatística entre o atendimento municipal e o estadual (U de Mann-Withney com p-valor > 0,05). Assim, os dados indicam que os municípios com menor capacidade de atendimento educacional são também aqueles que têm a menor oferta estadual de matrículas no Ensino Fundamental.

A análise das curvas (Figura 22) revela que, quanto às classes de tamanho de população, os municípios muito pequenos (linha azul) apresentam assimetria à direita, portanto a mediana é menor do que a média (esta é elevada pelos municípios com pouco atendimento, mas com grandes recursos). Já a curva dos grandes municípios (linha amarela) é assimétrica à esquerda, com a média menor do que a mediana. Essa assimetria ocorre porque a CAP de Belo Horizonte é significativamente superior à dos demais municípios dessa classe de tamanho. Embora todos tenham ganhado recursos com o Fundeb, esse acréscimo foi significativamente mais expressivo para a capital, devido ao seu número de matrículas:

**Figura 22** – Gráfico das curvas de distribuições da CAP padronizada por classe de tamanho da população dos municípios de Minas Gerais – 2018

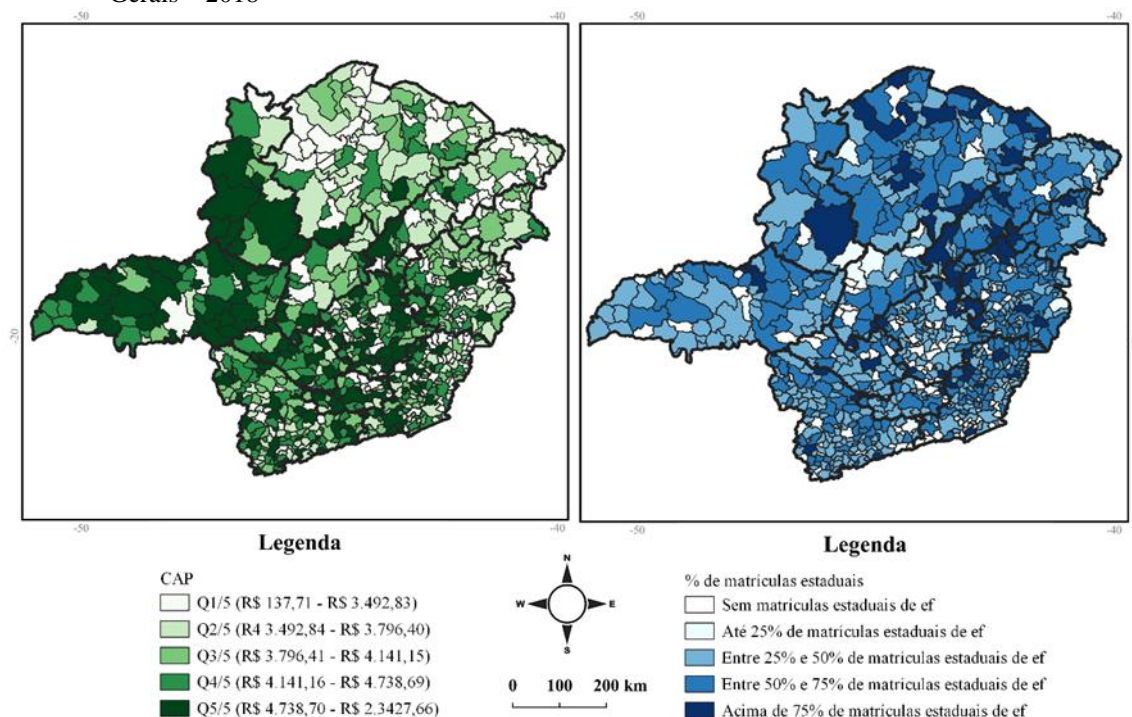


Fonte: elaborada pelo autor com base em STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

As classes de população de municípios médios e grandes (linhas verde e roxa, respectivamente), praticamente mantêm as configurações da RCL *per capita* (Figura 19) em relação à CAP. Já nos municípios pequenos (entre 20 mil e 50 mil habitantes), a curva se torna mais leptocúrtica em relação à de RCL *per capita*. Ou seja, os valores de CAP ficam mais concentrados, portanto menos desiguais. Mesmo que não se possa afirmar, que a diminuição de desigualdades nos municípios pequenos (classe 2) decorra necessariamente da maior presença de matrículas estaduais, parece haver associação entre a dinâmica federativa da oferta e uma menor desigualdade de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nesses municípios. Da mesma maneira, embora tenham médias de CAP iguais, a mediana da CAP dos municípios muito pequenos (classe 1) é menor do que a dos municípios de classe 2, mesmo que sua rede do ensino atenda a um percentual maior de matrículas.

A capacidade de atendimento educacional protegido dos municípios e o atendimento de Ensino Fundamental do estado também podem ser dispostos territorialmente. O mapa da esquerda (Figura 23) permite a visualização das concentrações de municípios dos quintis da CAP. Já o mapa à direita permite a visualização espacial do percentual de atendimento da rede estadual no Ensino Fundamental:

**Figura 23** – Mapas da distribuição territorial da capacidade institucional de atendimento educacional protegido (CAP) municipal e de atendimento estadual do Ensino Fundamental dos municípios de Minas Gerais – 2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

Os municípios com mais recursos reservados para a educação estão no Triângulo/Alto Paranaíba e na Central Mineira, no mapa da esquerda. Por outro lado, as cidades com menos recursos financeiros e orçamentários estão localizadas no Norte, no Vale do Jequitinhonha e no Vale do Mucuri, corroborando a literatura (BRAGA; SILVA, 2019; DINIZ, C., 2001). É possível notar também um número significativo de municípios com baixa CAP na Zona da Mata e na Região do Sul de Minas.

A disposição do percentual de atendimento de Ensino Fundamental por parte da rede estadual (mapa da esquerda) parece sugerir alguma relação entre o papel do estado na oferta de matrículas do Ensino Fundamental em Minas Gerais e as capacidades de atendimento dos municípios. Em alguns casos, a rede estadual atende ao maior percentual do Ensino Fundamental em municípios mais pobres do estado. Isso é notado no fato de as tonalidades mais fortes em azul (Figura 23) coincidirem com as regiões com os menores PIBs *per capita*, os menores IDHMs de Minas Gerais (Figura 1) e de baixa CAP (Figura 23). Por outro lado, também é possível perceber municípios com baixa CAP e baixo percentual de atendimento por parte da rede estadual mais dispersos pelas regiões do território, o que parece ir ao encontro da ideia de disformidade nos arranjos de oferta, exposta por Zampiri (2014).

Essa constatação fica mais evidente na Tabela 20, que trata especificamente da localização das matrículas estaduais em relação ao seu percentual de atendimento do Ensino Fundamental no município. Os dados demonstram que apenas 5,7% dos municípios de baixa CAP têm mais de 50% do atendimento de Ensino Fundamental da rede estadual. Isto também é verdade para 8,5% dos municípios de alta CAP. O maior percentual de atendimento estadual em relação ao municipal está nos municípios de média CAP, nos quais cerca de um em cada quatro municípios tem mais de 50% das matrículas sob a administração do estado. Enquanto 15% dos municípios de CAP muito baixa e baixa têm menos de 50% de atendimento estadual no Ensino Fundamental, apenas 7,9% dos municípios de CAP alta e muito alta apresentam a mesma condição:

**Tabela 20** – Percentual de atendimento estadual de Ensino Fundamental em municípios mineiros, por agrupamento de CAP

CAP	< 25%	> 25% < 50%	> 50% < 75%	> 75%	Total
Muito baixa	31	90	48	2	<b>171</b>
Baixa	25	80	54	11	<b>170</b>
Média	18	66	77	10	<b>171</b>
Alta	25	75	54	16	<b>170</b>
Muito alta	20	66	59	26	<b>171</b>
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>377</b>	<b>292</b>	<b>65</b>	<b>853</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

Dessa forma, parece haver indícios de limites ao cumprimento do inciso II do artigo 10 da LDBEN/1996 (BRASIL, 1996c), que dispõe sobre as formas de colaboração entre estados e municípios na oferta do Ensino Fundamental, pela proporcionalidade de responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público.

Reforça essa percepção o fato de 144 dos municípios de CAP muito baixa serem pequenos municípios, pois, como já apontado na Tabela 15, apresentam as menores taxas de escolarização líquida no Ensino Fundamental do estado. Além disso, dos 68 municípios sem nenhuma matrícula estadual, 67 são muito pequenos, e um pequeno (classes 1 e 2), e 25 deles são classificados como baixa e muito baixa CAP.

Esta seção discutiu a capacidade de atendimento educacional protegido dos municípios mineiros em relação às matrículas do Ensino Fundamental público ofertadas pelos entes federados. Tem como achado que, a despeito das assimetrias socioeconômicas do estado,

territorialmente concentradas, os mecanismos de vinculação e subvinculação de receitas reduziram desigualdades no financiamento da educação em Minas Gerais. No entanto, ficou demonstrada a permanência de um número significativo de municípios com baixa CAP.

Foi possível concluir também que a rede estadual, embora tenha papel importante na oferta de matrículas do Ensino Fundamental em municípios com baixa capacidade institucional de atendimento, apresenta maiores percentuais de atendimento estadual em relação ao municipal exatamente em municípios com maiores recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Dessa forma, evidenciaram-se os limites desse papel, uma vez que, quando se consideram os municípios com menor capacidade própria, a rede estadual de Minas Gerais está, em geral, pouco presente no atendimento do Ensino Fundamental.

A próxima seção fará uma análise mais aprofundada dos casos extremos de municípios mineiros em relação à CAP, buscando responder a seguinte indagação: há indícios de invisibilidade da exclusão nas desigualdades do financiamento da educação?

#### **4.1.3 Desigualdades e exclusão educacional: o que revelam os *outliers***

A proposta de analisar os municípios que apresentam valores extremos tem como fundamento possibilitar o aprofundamento da caracterização das desigualdades territoriais e federativas. O objetivo é evidenciar indícios de invisibilidade da exclusão pelo fato de esses municípios, em geral, serem menores em termos de população e não serem, eles próprios, centros regionais.

Os limites inferior e superior para determinação dos valores *outliers* foram calculados a partir das seguintes fórmulas:

$$L_{\text{sup}} = \bar{x} + 1,5 \times (Q3 - Q1) \quad (2)$$

$$L_{\text{inf}} = \bar{x} - 1,5 \times (Q3 - Q1) \quad (3)$$

Onde  $L_{\text{sup}}$  e  $L_{\text{inf}}$  são o limite superior e o limite inferior,  $\bar{x}$  é a média da CAP e Q3 e Q1 são o terceiro e o primeiro quartil da CAP, respectivamente.

A Tabela 21 demonstra a existência de 13 municípios de valores extremos abaixo da média e 65 municípios com CAP extrema, acima da média.

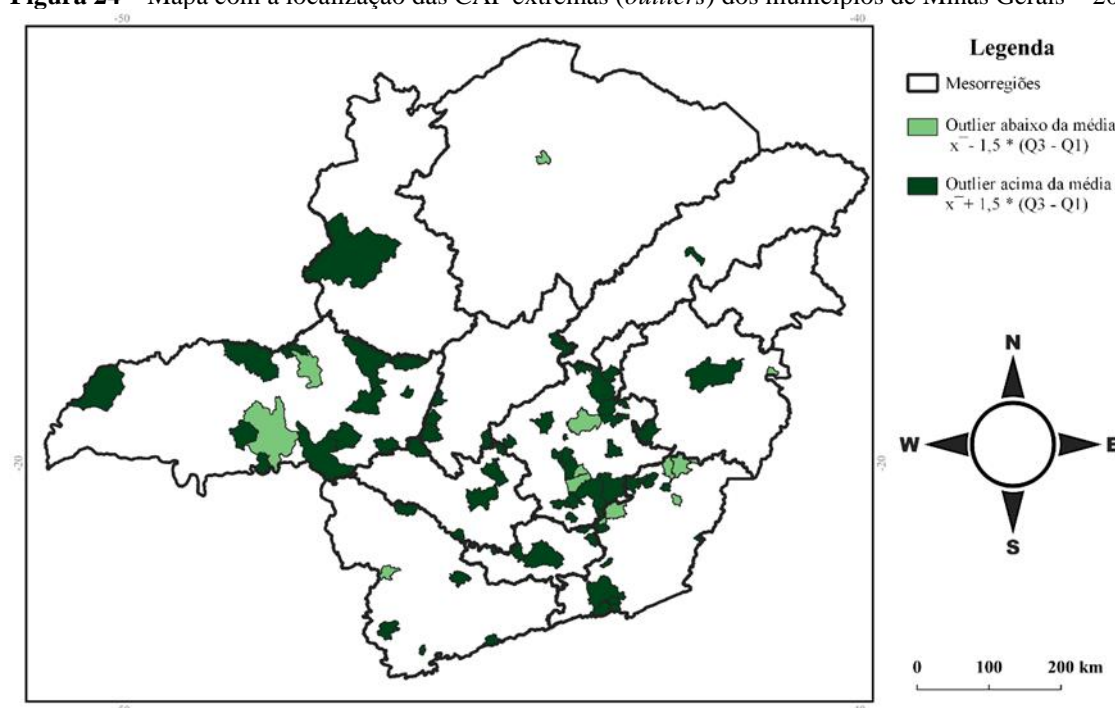
**Tabela 21** – Distribuição dos valores de CAP *outliers* de municípios de Minas Gerais – 2018

Classe de <i>Outlier</i>	Frequência	Porcentagem
$\bar{x} - 1,5 * (Q3 - Q1)$	13	1,50
Não são <i>outliers</i>	775	90,60
$\bar{x} + 1,5 * (Q3 - Q1)$	65	7,60
<b>Total</b>	<b>853</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

A maioria dos municípios com CAP em valores extremos (55) é muito pequena (menos de 20 mil habitantes); dos quatro maiores municípios do estado, apenas Uberlândia não figura entre os de classe 5 com valores extremos, acima da média.

Uma possível explicação para a maioria dos valores extremos estarem em cidades muito pequenas é que alguns desses municípios, além de contarem com poucos estudantes matriculados em suas redes, estão localizados em áreas com grande captação de recursos próprios e receitas de transferência: seja de atividades agropecuárias, como no Triângulo e no Sul de Minas, seja de mineradoras, como no colar metropolitano do Vale do Aço, localizado no quadrilátero ferrífero, Região Central de Minas Gerais, seja de áreas de extração de ouro, zinco, chumbo e calcário, como no Alto Paranaíba (AMM, 2014), conforme se demonstra na Figura 24:

**Figura 24** – Mapa com a localização das CAP extremas (*outliers*) dos municípios de Minas Gerais – 2018

Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados de STN/Finbra (2018) e Inep (2019).

No tocante à participação do estado na composição da oferta do Ensino Fundamental a partir dos municípios com valores de CAP extremos, os dados apontam que não há diferença estatística (U de Mann-Whitney) entre percentual de oferta municipal e estadual entre os municípios com CAP *outliers* abaixo da média (49,8% estadual e 50,2% municipal). No entanto, essa diferença é significativa para os municípios de CAP *outlier* acima da média: para esses municípios, o atendimento estadual é de 55,5%.

Com relação às matrículas rurais, não há diferença estatisticamente significativa entre as medianas dos municípios com CAP extremas baixas e altas: respectivamente 6,6% e 5,5% do total de matrículas no Ensino Fundamental (U = 507; p > 0,05).

Quando desagregadas as participações das redes municipais e estaduais na composição das matrículas rurais, é possível apontar diferenças estatísticas nas médias. Para os *outliers* abaixo da média, 17,7% das matrículas do Ensino Fundamental desses municípios são rurais, enquanto, nos extremos acima da média, 35,6% das matrículas do Ensino Fundamental das redes municipais são rurais. Por outro lado, do total de matrículas de Ensino Fundamental da rede estadual, apenas 4,6% são rurais nos municípios com CAP *outlier* abaixo da média, e 2,3% são rurais nos municípios com valores extremos acima da média. No tocante às medianas, não há diferença estatisticamente significativa entre os grupos.

Por fim, municípios com CAPs *outlier* baixas e altas apresentam taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental ligeiramente superior ao menor valor localizado na Tabela 15 (91,8% para municípios muito pequenos, classe 1). Nos municípios com CAP baixa extrema, 7,8% das crianças em idade regulamentar estão fora do Ensino Fundamental, e 7,9% é o percentual de crianças entre 6 e 14 anos que não estão matriculadas no Ensino Fundamental nos municípios de CAP *outlier* extrema acima da média.

Esse percentual representa a exclusão de 2,6% de crianças em idade regulamentar do Ensino Fundamental em Minas Gerais. Em números absolutos, a exclusão soma 5.063 crianças e adolescentes nos municípios extremamente pobres; e 57.889 crianças e adolescentes nos municípios extremamente ricos em relação à CAP.

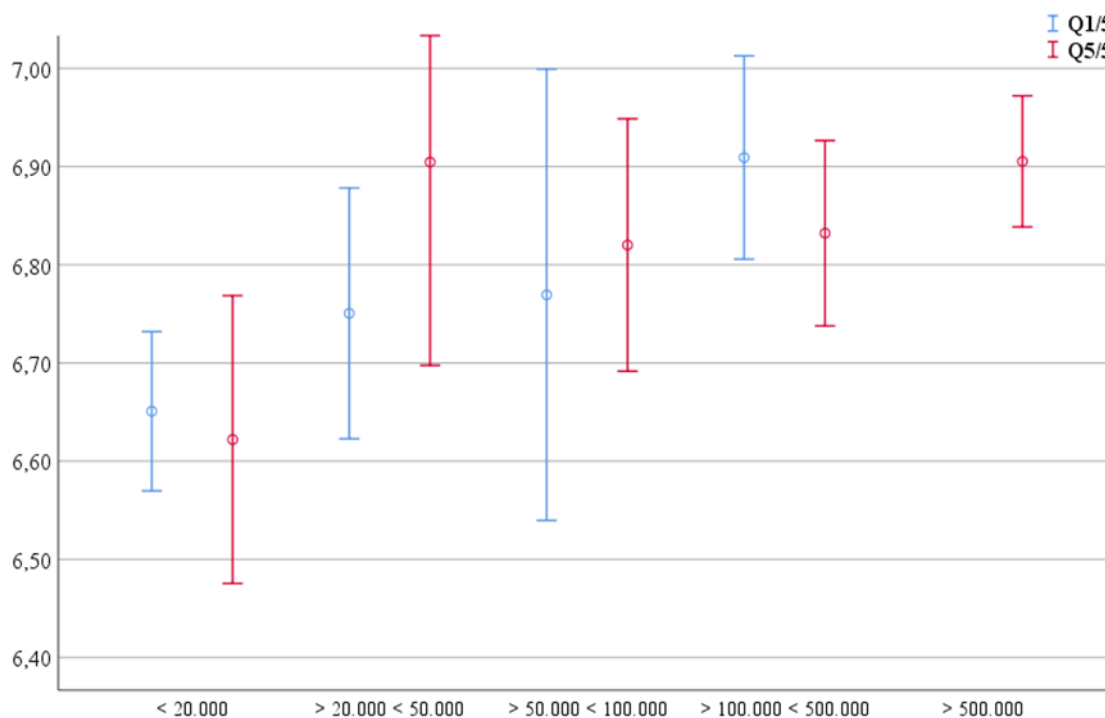
#### 4.2 EFEITOS DOS FATORES ESTRUTURAIS DOS MODOS DE ARTICULAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

Nas seções anteriores, foram apresentadas as características dos municípios de Minas Gerais quanto à capacidade fiscal para o atendimento do Ensino Fundamental. Em relação às

condições de oferta, a média do IGE das escolas do 1º quintil de CAP é menor do que as das escolas do 5º quintil, tanto para as escolas estaduais quanto para as municipais, corroborando assim a literatura que afirma haver associação entre recursos financeiros e infraestrutura das escolas (DUARTE; BRAGA, 2019; DUARTE; GOMES; GOTELIPE, 2019).

No entanto, quando se leva em conta o porte populacional do município, as escolas estaduais apresentam diferença estatística nas médias do IGE apenas entre os municípios com menos de 20 mil habitantes e acima de 100 mil habitantes para o 1º quintil de CAP; e entre os municípios muito pequenos e os muito grandes para o 5º quintil de CAP. Nas demais comparações, não há diferença significativa. Já entre os quintis mais baixo e mais alto de CAP, não há diferença para nenhum porte populacional de município, conforme se demonstra na Figura 25:

**Figura 25** – Gráfico de barra de erros dos IGE das escolas estaduais dos municípios com maiores e menores CAPs de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017



Fonte: elaborado pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

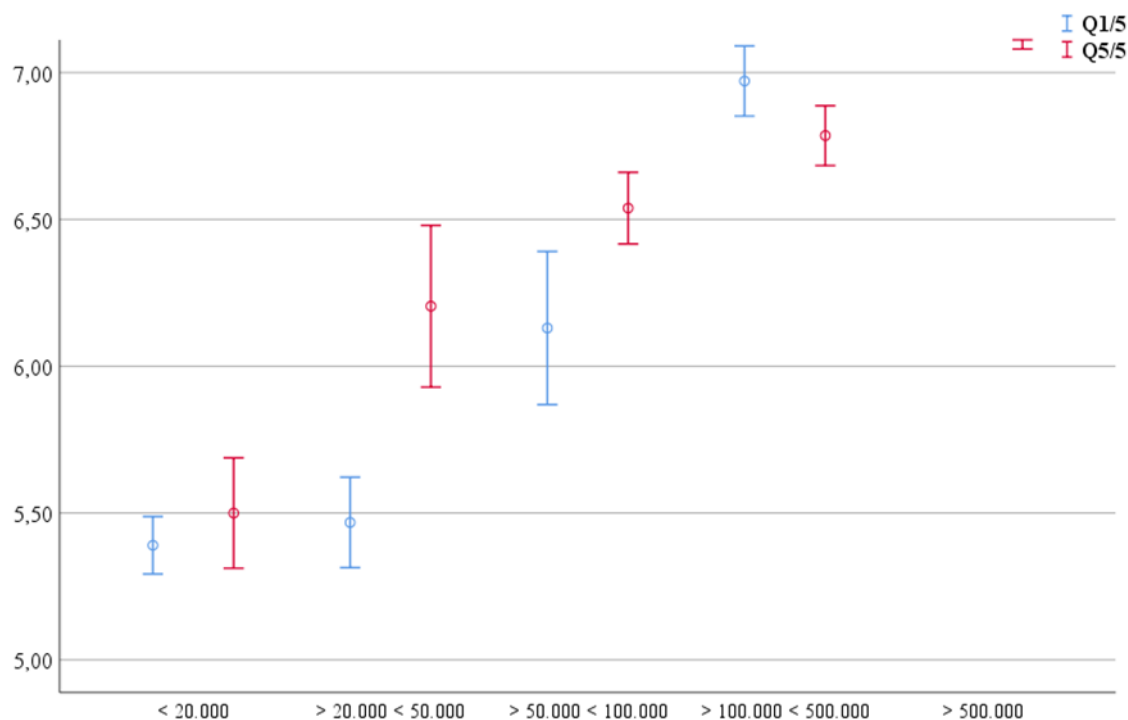
Dessa maneira, o gráfico confirma o achado da Figura 13, a saber: para as escolas estaduais, quanto às condições de oferta, o porte importa mais do que o desenvolvimento econômico do município.

A Figura 26 se refere às médias do IGE das escolas municipais. No gráfico, é possível perceber diferença expressiva entre os portes municipais mais baixos (classes 1 e 2) em



relação aos municípios médios e grandes (no 1º quintil); e entre os municípios muito pequenos e os pequenos e grandes. No entanto, só há diferença entre os quintis mais altos e mais baixos de CAP para os municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes; e entre os municípios de 50 mil a 100 mil habitantes.

**Figura 26** – Gráfico de barra de erros dos IGE das escolas municipais dos municípios com maiores e menores CAPs de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017



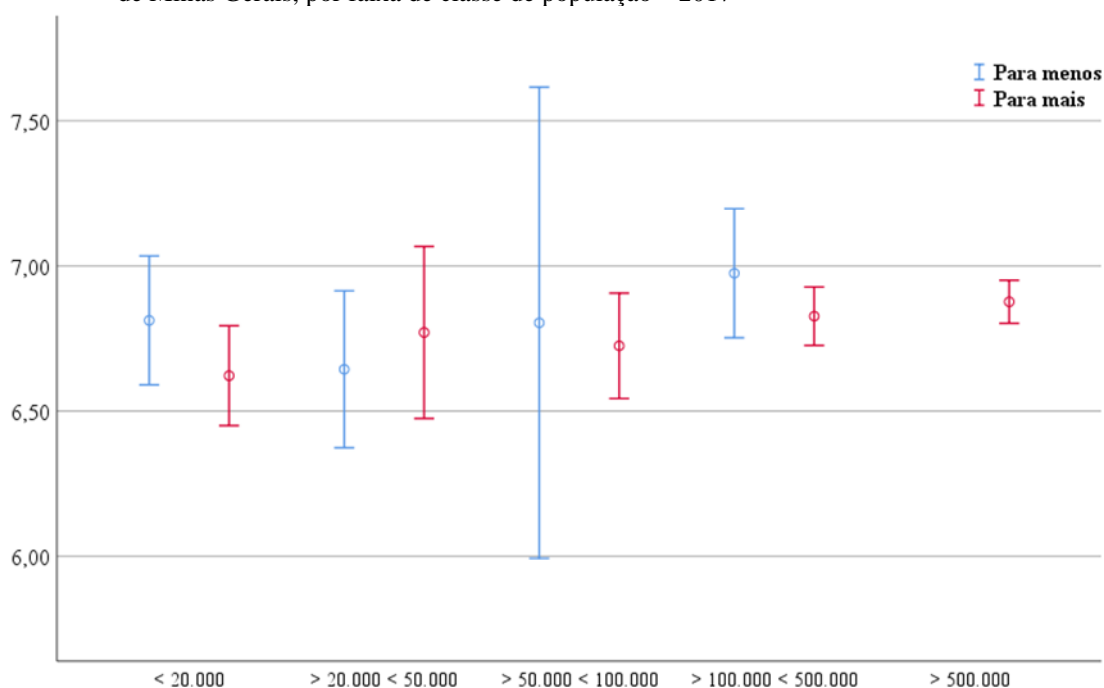
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Essa diferença entre os grupos de municípios pode estar relacionada ao fato de que, como se demonstrou ao longo deste capítulo, o atendimento estadual é maior exatamente nos municípios com CAP baixa e média. Além disso, foram nos municípios dessas classes que mais ocorreu a municipalização de matrículas dos Anos Finais, que, como discutido acima, deu-se basicamente em escolas que atendiam aos dois segmentos. Dessa maneira, mais recursos poderiam ter sido disponibilizados para melhorias de infraestrutura, o que explicaria a diferença estatística.

Os dados parecem apontar um caminho diferente do que já foi discutido pela literatura e, em certa medida, contraintuitivo, pelo menos quanto às condições de oferta. Ou seja, as médias do indicador de infraestrutura são superiores para maiores capacidades de infraestrutura. Porém, quando as informações são desagregadas entre dependência administrativa e porte populacional, esses elementos parecem ter mais peso na determinação da infraestrutura.

Para uma verificação mais aprofundada dessa constatação, foram analisadas as médias de IGE dos valores extremos de CAP entre os municípios mineiros. Os dados da Figura 27 revelam que, para as escolas estaduais, pertencer ou não a um município com capacidade de atendimento em valores extremos, para mais ou para menos, não faz diferença em relação à infraestrutura das escolas. Ou seja, não há diferença estatística entre as médias do IGE das escolas estaduais nesses municípios:

**Figura 27** – Gráfico de barra de erros dos IGEs valores *outliers* de CAP das escolas estaduais dos municípios de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017



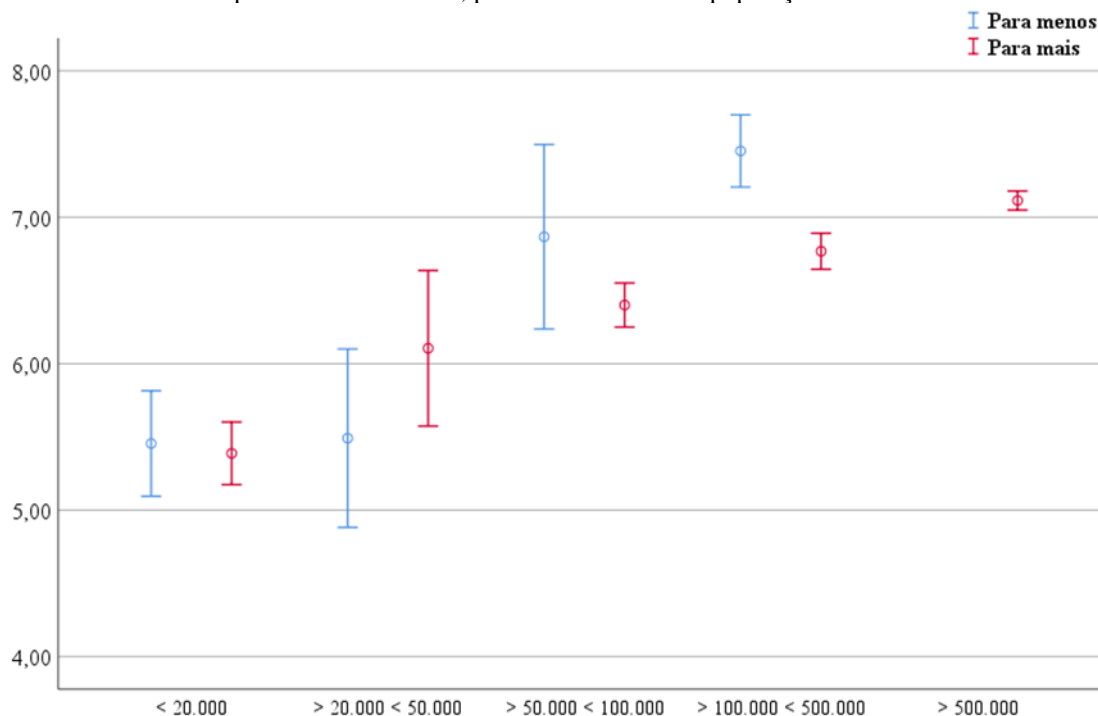
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Chama a atenção a maior desigualdade de condições de oferta entre as escolas estaduais de municípios de médio porte populacional e com valores extremos baixos. Analisando-se mais detidamente essas escolas, constata-se que todas são pertencentes ao município de Itabirito, na RMBH. As médias do IGE vão desde 7,5 (nível VI), como a Escola Estadual Henrique Michel, até 6,28 (nível V), como a Escola Estadual Doutor Raul Soares. A média do IGE das escolas estaduais de Itabirito é 7,03, com desvio padrão 0,6753 (coeficiente de variação 9%).

Já para as escolas municipais, também se percebe, no gráfico da Figura 28, que a classe populacional do município tem mais efeito sobre o IGE do que o fato de o município ter valores extremos de CAP. Apenas na classe de população 4, dos municípios entre 100 mil

e 500 mil habitantes, há diferença estatística entre os valores *outliers*, e mesmo assim a média do IGE foi maior para os municípios com CAP extremamente baixa:

**Figura 28** – Gráfico de barra de erros dos IGEs valores *outliers* de CAP das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais, por faixa de classe de população – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Para fins de comparação, as escolas do município de Itabirito, além de terem média inferior quanto às condições de oferta, apresentam também maior desigualdade interna. As escolas vão desde o Instituto Santo Antônio de Pádua, escola privada conveniada com o poder público municipal e a Escola Municipal Ana Amélia Queiroz, escola da área urbana de Itabirito, ambas com 7,99 (nível VI); até a Escola Municipal Antônio Sobrinho, pertencente à zona rural do município, com 4,98 (nível III). Assim, dentro de uma das regiões mais ricas do estado, distante 57 km da capital, existem escolas muito díspares, com estabelecimentos sem rede pública de esgoto, sem sala de professores, laboratórios de ciência e informática, quadra de esportes, bibliotecas etc., enquanto outras contam com todos esses equipamentos.

Os dados desta seção desvelam que, ao contrário do que intuitivamente poderia parecer, a maior ou menor capacidade institucional de investimento em educação – nem mesmo em valores extremos – não repercute, necessariamente, em melhores ou piores condições de oferta quanto à infraestrutura, pelo menos não isoladamente. Outros elementos, como o porte populacional do município, a localização da escola e os tipos de segmento ofertados, quando associados, parecem se refletir mais nas condições de infraestrutura.

O próximo capítulo discute os efeitos da ação política na infraestrutura. Ou seja, se os convênios, acordos e termos de parceria entre poder público estadual e as prefeituras influenciam a melhoria da infraestrutura escolar.

#### 4.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4

Os estudos desenvolvidos nas seções deste capítulo discutiram: as i) configurações orçamentárias do estado, bem como as capacidades municipais de atendimento educacional protegido, entendidas como condição de oferta; e ii) os efeitos da capacidade fiscal de cada município nas condições de infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental.

O objetivo foi investigar a relação da distribuição federativa de matrículas do Ensino Fundamental em municípios de Minas Gerais e o porte populacional do município, a taxa de urbanização, o desenvolvimento socioeconômico das mesorregiões e a capacidade institucional de investimento em educação desses municípios.

O atendimento do Ensino Fundamental é afetado pelas desigualdades econômicas e sociais territorialmente concentradas no estado. Ainda que a existência de mecanismos de vinculação e subvinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino tenha reduzido assimetrias entre os municípios, permanecem desigualdades significativas entre o montante de recursos disponíveis para investimento em educação por parte dos entes federados. Assim, um número expressivo de municípios mineiros apresenta baixa capacidade de atendimento educacional protegido

Nesse sentido, a rede estadual, embora cumpra papel importante ao garantir percentual de oferta de Ensino Fundamental nas áreas mais pobres no estado, apresenta-se de maneira insuficiente. Isso decorre do fato de as matrículas estaduais serem menos presentes em municípios com menor capacidade própria de atendimento do Ensino Fundamental nas demais regiões de Minas Gerais. Ou seja, os dados analisados sugerem que o estado acaba destinando mais atenção, na forma de matrículas, para os municípios que já têm maior capacidade de atendimento educacional própria, ficando os municípios menores, normalmente mais pobres e com maiores *déficits* em suas taxas de escolarização líquida, com o menor percentual de matrículas da rede estadual.

Quanto à distribuição federativa do atendimento, os dados apontam que os municípios se responsabilizam, majoritariamente, pelas séries iniciais (1º ao 5º anos), enquanto o estado assume, majoritariamente, as séries finais (6º ao 9º anos) do Ensino Fundamental. A mesma

configuração se repete na EJA, com predominância de matrículas municipais no primeiro segmento, e de matrículas estaduais no segundo segmento da modalidade.

O presente capítulo também trouxe uma descrição do atendimento do Ensino Fundamental em municípios com capacidades de atendimento educacional protegido extremas (*outliers*), acima e abaixo da média do estado. Em geral, os municípios com essa característica têm menos de 20 mil habitantes e seguem territorialmente as faixas que tradicionalmente concentram as regiões ricas do estado (Triângulo e RMBH), tanto para os *outliers* acima da média quanto para os abaixo da média.

Nos municípios de CAP baixa extrema, o atendimento das redes municipais é estatisticamente igual ao da rede estadual. Já para os de CAP alta extrema, as matrículas estaduais têm prevalência sobre as das redes municipais. Os municípios com CAP extremamente altas ou baixas apresentam, em média, taxa de escolarização líquida reduzida em relação ao conjunto de municípios do estado. Assim, grande número de crianças e adolescentes em idade regulamentar não estão matriculados no Ensino Fundamental.

Foram selecionadas como atributos dos fatores estruturais para as verificações dos efeitos sobre a infraestrutura das escolas: 1) os municípios com maiores e menores CAP, com controle por porte e mesorregião; e 2) os municípios com valores de CAP *outliers*. Ficou demonstrado também que o porte populacional do município incide mais sobre os indicadores de infraestrutura do que a capacidade de atendimento institucional, embora em municípios de pequeno e médio portes se perceba diferença na infraestrutura em relação àqueles com mais e menos recursos. A percepção do pouco peso do recurso financeiro para a infraestrutura é reforçada pela constatação de que, mesmo em valores extremos (*outliers*) para mais e para menos, não há grandes diferenças quanto à infraestrutura.

## **5 CONVÊNIOS, PROGRAMAS E EMENDAS: OS EFEITOS DA AÇÃO POLÍTICA SOBRE OS ARRANJOS PARA A OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL**

### **Resumo:**

Este capítulo se dedica ao estudo dos convênios e programas entre os poderes públicos estadual e municipais, bem como de emendas parlamentares, com foco no Ensino Fundamental. Ou seja, a seção se refere aos fatores da dimensão da ação política. Elencaram-se as ações desenvolvidas no período de 1996 a 2018, que foram analisadas quanto às suas intencionalidades, características e resultados. A abordagem se fundamentou teoricamente na sociologia da ação pública, cujos pressupostos visam compreender as regras de funcionamento das políticas públicas e os recursos de poder, assim como os modos de interação entre atores e instituições nos processos políticos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de educação. Relações intergovernamentais. Emendas parlamentares. Sociologia da Ação Pública.

Ainda que, por séculos, as ações do governo tenham sido alvo de análises e críticas, o estudo sistematizado dessas ações é muito recente e remete ao cenário de reestruturação após a crise de 1929 e à ascensão do *Welfare State*. Harold Laswell (1951) cunhou o termo *policy sciences* e destacou os fundamentos das análises de política. A Ciência Política, naquele contexto, objetivava entender como e por que os governos optam por determinadas ações em detrimento de outras (SOUZA, C., 2006). Seguiu-se ao trabalho de Laswell, uma série de novas publicações, orientadas a dar subsídios à formulação de políticas, fosse em sua ótica, fosse para elaborar críticas aos seus estudos, questionando sua ênfase racionalista. Enquanto Herbert Simon (1971) chamava a atenção para a limitação da racionalidade decisória, Charles Lindblom apontava que a elaboração de políticas, mais do que apenas uma decisão racional dos agentes estatais, envolveria uma dinâmica mais complexa, na qual cada nova política era, decisivamente, influenciada por outras anteriormente construídas, que, de certa forma, constrangeriam e afetariam as novas (LINDBLOM, 1959). Por sua vez, David Easton (1965) definia política pública como um sistema de *inputs* e *outputs* derivado da relação entre a formulação, os resultados e o ambiente das políticas e a necessidade de analisar sua complexidade (SOUZA, C., 2006).

Entre as décadas de 1970 e 1980, com a crise do petróleo, que desestabilizou o Estado de Bem-Estar Social e a reestruturação fiscal, surgiram críticas (à esquerda e à direita) ao papel do Estado. Especialmente nos países anglo-saxões, fortaleceu-se a ideia da necessidade de empreender amplas reformas administrativas no aparelho do Estado, considerado ineficiente. Essas reformas, mesclando elementos da teoria da escolha racional com elementos da teoria de economia organizacional, questionavam o paradigma burocrático e propunham modelos administrativos de cunho liberal e gerencial, que receberam a denominação de Nova Gestão Pública (CAVALCANTE, 2017).

Com forte caráter prescritivo, baseado em princípios de eficácia, eficiência e competitividade, esse modelo tinha como diretrizes instrumentos de gestão advindos, sobretudo, da iniciativa privada. Ainda que o modelo da Nova Gestão Pública não seja único e apresente variações, é possível estabelecer alguns eixos centrais de sua estruturação: a separação entre a execução e o desenvolvimento das políticas públicas; mais autonomia aos gerentes operacionais na gestão orçamentária, de pessoal, compras, etc.; direção e controle das agências executivas com base em desempenhos mensuráveis (gestão por resultados); orçamento por desempenho; e terceirização de produção intermediária pelo mercado (OCDE, 2010).

Dado que os “[...] contextos históricos também produzem efeitos sobre a produção do conhecimento científico” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b, p. 36), os estudos sobre políticas públicas do período substituíram o olhar do Estado (de tipo *top down*), passando a dar ênfase à dinâmica societal e se sobrepondo tanto à crítica marxista (os aspectos das classes em luta) quanto à crítica neoliberal (livre associação e não intervenção do Estado na economia).

Após três décadas de hegemonia, diferentes estudos apontam que os resultados das reformas estabelecidas pela Nova Gestão Pública não saíram conforme o esperado (GREVE; LAEGREIDE; RYKKJA; 2016; HOOD; DIXON, 2015; POLLITT; DAN, 2013 *apud* CAVALCANTE, 2017). Porém, ao contrário do que se poderia prever, não houve um movimento de retorno ao paradigma burocrático, ainda que as mudanças no modelo da Nova Gestão Pública tenham tentado se desvencilhar do ceticismo quanto à legitimidade do Estado (SKOCPOL, 1985).

Do ponto de vista das pesquisas, buscando superar a polarização entre a perspectiva burocrática, a neoliberal e a fragmentação das análises de políticas públicas com o deslocamento do olhar *top down*, Jean Leca (2012) propõe que, para sair desse ‘triângulo das Bermudas’, seria necessário pensar o fenômeno do Estado em suas múltiplas facetas (*politics, policies e polity*),<sup>24</sup> seus cruzamentos e suas hibridizações. Ou seja, pensar as modificações na administração dos países no final do século, em seus mecanismos de participação democráticos e deliberativos, em meio a um contexto de emergência do protagonismo de novos atores sociais, que repercute no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos. Essa abordagem aponta a necessidade de considerar a ação (e os discursos) dos diferentes sujeitos para melhor compreensão das políticas, uma vez que o poder é fluido e sua posse está dispersa entre os agentes sociais, em uma arena onde ocorrem disputas movidas por uma multiplicidade de causas.

Essa análise tem se constituído como uma linha de estudos, especialmente profícua em língua francófona, que recebe o nome de Sociologia da Ação Coletiva (PINSON, 2007) ou Sociologia da Ação Pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012b), entendida como espaço sociopolítico construído mediante a interveniência de uma diversidade de grupos e estratégias em tensão e/ou conflito. É uma perspectiva que rejeita o “fetichismo de decisão racional”

---

<sup>24</sup> A língua inglesa diferencia *polity*, *politics* e *policy* (*policies* no plural). Enquanto a *polity* é a forma ou processo do governo – ou seja, a constituição e as regras gerais, o sistema mais amplo –, as *politics* fazem referência às disputas e enfrentamentos entre os diversos interesses. Já as *policies* são as políticas públicas propriamente ditas.



estatal (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 18), o qual escolhe quais as ações deverão ser levadas a cabo, invertendo o olhar, agora direcionado de baixo para cima (*botton up*), com o qual os atores se apropriam, rejeitam, resistem ou modificam um projeto inicial de ação pública. Conforme Latour e Woolgar (1979), citados por Lascoumes e Le Galès, é um movimento analítico que não rejeita o Estado como ator, mas o insere também na dinâmica das relações. Dessa concepção emerge a noção de *governança*, com a qual se nomeia o processo de coordenação dos atores, grupos e instituições com vistas a assegurar a estabilidade de uma sociedade ou um regime político, assim como sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir legitimidade.

Dessa forma, as políticas públicas se materializam em normas, orçamentos e instituições. Por normas, entende-se tanto os fatores de ordem como a produção do sentido, nas quais se estabelecem as ‘regras do jogo’. Essas regras se dão em um contexto orçamentário de recursos escassos, que são disputados pelos atores em arenas (LOWI, 1964). Por fim, as políticas públicas são uma forma específica de ação coletiva, forma esta que estabiliza os modos de cooperação entre os atores e, por isso, uma instituição.

Em vista do exposto, este capítulo discute exatamente as ações políticas que articulam diferentes modos de cooperação para a oferta do Ensino Fundamental no estado de Minas Gerais, no período entre 1996 e 2018. Busca-se analisar se e como os termos de convênio e programas firmados entre os entes subnacionais e outros atores estatais e societais afetam os modos de articulação da oferta do Ensino Fundamental e suas condições de infraestrutura. Também se discutem os efeitos de emendas parlamentares voltadas para o Ensino Fundamental.

## 5.1 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COOPERATIVAS

O processo de descentralização empreendido pela CF/1988, ao induzir a mudança na distribuição do poder, requereu mecanismos de coordenação, uma vez que a provisão de políticas públicas implica o envolvimento de diferentes atores, com funções e interesses diversos, os quais, no entanto, compartilham algumas responsabilidades, como é o caso da oferta de Ensino Fundamental. A coordenação federativa, nesse viés, é compreendida como as formas de articulação entre as diferentes esferas governamentais nos mais diferentes setores (ABRUCIO, 2005).

Essa coordenação enfrenta problemas quando as esferas responsáveis realizam a mesma tarefa (redundância), quando nenhuma delas as realiza (lacuna), ou mesmo quando as políticas empreendidas por cada uma das organizações têm objetivos e critérios distintos (incoerência). Dessa maneira, é necessário instituir processos complexos e dinâmicos, que atentem para a análise e a previsão do papel desempenhado por cada um dos atores e de cada uma de suas ações (FERREIRA, 2018).

A operacionalização da coordenação, por meio de instrumentos de indução ou de cooperação, na forma de políticas públicas (*policies*), dá-se por meio de relações políticas (*politics*) fundamentadas em um cenário institucional (*polity*). Nas arenas decisórias, os atores – individuais e coletivos – disputam prioridades e recursos. Nesse sentido, o desenho e o resultado das políticas são afetados pela ação política. Nesse contexto, os entes federados, por exemplo, são atores em busca de atender às suas demandas políticas de acordo com suas capacidades e responsabilidades.

Na CF/88, a consolidação dos municípios como entes da federação se fez também com o estabelecimento de instrumentos de coordenação federativa. Nos anos de 1990, no esteio da regulamentação de uma série de dispositivos constitucionais que visavam concretizar princípios de descentralização, a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) acabou servindo de modelo de cooperação intergovernamental no âmbito da gestão pública (STRELEC, 2012). Esse modelo previa a existência de espaços institucionais de negociação e deliberação, na forma de conselhos horizontais (entre os mesmos níveis de governo) e verticais, realizados a partir de fóruns (ABRUCIO; SANO, 2013).

Assim como a construção de um sistema de políticas de saúde foi relevante para a disseminação da cooperação intergovernamental na agenda dos governos, legislações específicas a outros setores de políticas também contribuíram para esse movimento. A Política Nacional de Recursos Hídricos também inaugurou um sistema de políticas públicas – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [SNGRH] – que, entre outras medidas, previu a implementação de ações relacionadas aos recursos hídricos a partir das bacias hidrográficas como unidade territorial, com o sentido de articular as políticas de planejamento e uso da água nos diferentes níveis. De modo similar ao modelo SUS, a lei também previu a criação de arenas de negociação e deliberação, na forma de Comitês de Bacias Hidrográficas. Em 1993, a aprovação da Política de Assistência Social, que em 2005 se consolidou como um sistema (Sistema Único de Assistência Social [Suas]), por meio da sua Norma Operacional Básica também propôs um modelo descentralizado e participativo e com direção única, a partir de mecanismos de repartição de competências e articulação entre os entes, entre os quais, incumbe aos estados a responsabilidade de estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social. (STRELEC, 2017, p. 73-74).

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), ao dispor sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, firmou as bases para a cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, garantindo segurança institucional e jurídica para a adoção desse mecanismo, que já vinha sendo amplamente utilizado no Brasil (STRELEC, 2017).

Embora a educação também seja um setor passível de cooperação entre os entes, princípio, aliás, consagrado constitucionalmente, seu estabelecimento não foi acompanhado do modo como seria operacionalizado. Segundo Cibele Franzese (2010), a única diretriz claramente apontada era a da descentralização. Apesar de algumas iniciativas como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007), o Plano de Ações Articuladas (2012) e os PNEs, especialmente o segundo, com a criação da Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, não se instituiu um Sistema Nacional de Educação, nos moldes do SUS, do SNGRH e do Suas. A Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (Sase), criada em 2011 para estimular a colaboração entre os sistemas e viabilizar a constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional, acabou por ser extinta em 2019. Apesar de pouco avanço nesse aspecto, estruturou os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE), cujo objetivo principal era desenvolver uma metodologia para apoiar os municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação em âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração.

Dentre as possibilidades de cooperação (acordos, associações, consórcios, parcerias ou mesmo práticas informais), as que têm sido mais comuns nos arranjos federativos brasileiros são os convênios de consórcios públicos e os ADEs (STRELEC, 2007). Na próxima seção, serão apresentadas as ações políticas de articulação entre estado e municípios para a oferta do Ensino Fundamental em Minas Gerais.

### **5.1.1 Articulação com municípios e programas de desenvolvimento em Minas Gerais**

Como discutido nos capítulos anteriores, Minas Gerais é um estado que apresenta grandes desigualdades regionais e entre seus municípios. Historicamente, no período republicano, o avanço do desenvolvimento econômico pelo território foi estatalmente orientado com centralidade na industrialização (GODOY, 2009). Esse esforço, articulado com lideranças regionais, resultou na criação da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) e no Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

(BDMG), órgão planejador de desenvolvimento que oferece linhas de crédito e repassa recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com isso, as desigualdades entre as regiões do estado se acentuaram, com clara divisão entre as localidades com maiores áreas urbanas, que recebem investimentos para a implementação de parques industriais (além do próprio crescimento advindo das atividades das indústrias e de seu entorno), e as regiões com menores áreas urbanas.

Além do agrupamento natural na região central no entorno da capital Belo Horizonte, de maior concentração industrial no estado, também é possível perceber uma concentração nos Territórios para o Desenvolvimento do Triângulo Norte e Sul e do Sul de Minas. Nos demais recortes geográficos do estado mineiro observa-se baixa densidade de distritos industriais. Pode-se afirmar que a posição geográfica das duas regiões é um dos principais fatores que explicam essa concentração. Os territórios do Triângulo (Norte e Sul) estão próximos tanto do Estado de São Paulo quanto com a Região Centro-Oeste do país, através da fronteira com os Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, representando o principal corredor de ligação entre os Estados citados e atraindo indústrias em busca de mais eficiência na distribuição dos produtos industrializados dada a grande extensão territorial do Brasil. E o Sul de Minas Gerais tem proximidade com São Paulo, o maior mercado consumidor do país. (DE PAOLI, 2018, p. 13).

Para minimizar as desigualdades entre as regiões, os sucessivos governos buscaram desenvolver programas de assistência e suporte para as regiões menos desenvolvidas (e com menor dinamismo econômico) e seus municípios. Essa diretriz passou a estar presente de maneira central no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que estabelece o planejamento estratégico plurianual do estado. Criado em 2000, o PMDI foi inicialmente concebido para cumprir um preceito da Constituição Estadual, que previa a elaboração de planos plurianuais de desenvolvimento por parte do Executivo (MINAS GERAIS, 1989), dos quais o primeiro, denominado *Uma estratégia para o desenvolvimento sustentável*, foi elaborado e executado durante a vigência do governo Itamar Franco (1999-2002).

A partir de 2003, no primeiro governo Aécio Neves (2003-2006), o segundo PMDI (2003-2020) teve como base um documento construído pelo BDMG, denominado *Minas Gerais do século XXI*. O texto explicitava o modelo de gestão a ser utilizado, identificando a operacionalização e a materialização das estratégias a partir de Acordos de Resultado, assim como a gestão de programas que visavam “[...] diminuir, progressivamente, suas dramáticas desigualdades regionais com políticas específicas de redução dos estrangulamentos nas regiões mais carentes e fortalecimento das vocações e economias locais” (MINAS GERAIS, 2003, p. 57).

Essa perspectiva se manteve nos PMDIs seguintes. Na versão de 2007-2027, denominada *Estado para resultados*, elaborada no segundo mandato de Aécio Neves (2007-

2010), o PDMI definiu onze áreas prioritárias: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor Agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Logística de Integração e Desenvolvimento; Rede de Cidades e Serviços; Vida Saudável; Defesa Social; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; e Qualidade Ambiental.

A operacionalização do referido PMDI se deu por meio de eixos estruturadores, dentre os quais se destaca o Programa Travessia. Esse programa fazia parte de um planejamento estratégico para enfrentamento do problema da extrema pobreza em Minas Gerais, com previsão de projetos para os municípios com os piores IDHMs do estado. “Nos primeiros anos do programa, os principais projetos disponibilizados a estas prefeituras eram de infraestrutura e foram contemplados 5 municípios em 2008, 35 em 2009, 70 em 2010 e 44 em 2011” (FERREIRA; SCHELIGA, 2013, p. 1).

No governo seguinte, na gestão Antônio Anastasia (2010-2014), o programa passou por uma reestruturação, sendo redividido em seis projetos: Travessia Porta a Porta (responsável pelo diagnóstico); Travessia Social; Banco Travessia; Travessia Educação; Travessia Saúde e Travessia Renda:

Por meio do Porta a Porta, são realizadas entrevistas com todas as famílias, gerando um perfil da população e do município, que torna visível as suas maiores privações. [...] O Travessia Social, segundo projeto elaborado pelo Programa Travessia, é focado em infraestrutura e aquisições de bens para os municípios. [...] O Banco Travessia, relacionado à meta de elevação da escolaridade, e que, apesar de seu nome, não funciona como um banco tradicional. Seu objetivo é, por meio do diagnóstico do Porta a Porta, localizar as famílias com membros de mais de 15 anos que tenha menos de 5 anos de escolaridade e incentivá-las a dar continuidade aos estudos por meio de diversos programas educacionais. [...] [O Travessia saúde consiste no] aumento, em dobro, do financiamento para o Programa de Estratégia da Saúde da Família para todos os municípios contemplados pelo Programa Travessia. [...] O Travessia Educação funciona de maneira similar ao projeto anterior, com o intuito de articular diversos programas nos municípios do Programa Travessia e sanar as privações de educação da população local. O sexto e último eixo é o Travessia Renda, que articula diversas áreas e programas dentro do governo. (FERREIRA; SCHELIGA, 2013, p. 5-6).

O Programa Travessia é um dos maiores exemplares de mecanismos de coordenação de políticas públicas intersetoriais para redução de pobreza extrema e desenvolvimento social em Minas Gerais (PEREIRA, 2008; SANDIM, 2012). No entanto, existem outras possibilidades organizativas entre os entes federativos subnacionais. No âmbito do governo do estado, o setor responsável pelas relações entre o poder público estadual e os municípios é a Subsecretaria de Assuntos Municipais (Subseam), vinculada à Secretaria de Governo.

Originalmente, as questões dos municípios eram formuladas no interior da Secretaria de Estado Extraordinária de Assuntos Especiais, instituída pela Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983 (MINAS GERAIS, 1983). Posteriormente, essa secretaria foi transformada na Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, que passou a adotar diferentes programas de convênios com os municípios do estado, nos termos da Lei nº 9.427, de 21 de setembro de 1987 (MINAS GERAIS, 1987). Atualmente, já como subsecretaria, a partir das alterações trazidas pela Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999 (MINAS GERAIS, 1999), tem como objetivo institucional

[...] estimular o desenvolvimento socioeconômico nos municípios mineiros de forma sustentável, apoiando a implementação de obras de infraestrutura urbana, rural, e na aquisição de equipamentos, realizar capacitações visando à melhoria da gestão municipal, qualidade das políticas públicas e à captação de recursos, coordenar o fluxo de repasses efetuados pelo estado. (MINAS GERAIS, 2021).

Dessa maneira, nas últimas décadas, todas as ações políticas relativas à articulação com os municípios e ao controle de convênios têm passado pela secretaria.

Por convênios, entendem-se os acordos, ajustes ou quaisquer outros instrumentos de interesse recíproco por meio dos quais são conjugados esforços, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programas, projetos, atividades, inclusive reforma ou obra, serviços, eventos ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual (MINAS GERAIS, 2013). Os convênios diferem-se das parcerias, uma vez que estas se dão entre os entes federativos e organizações da sociedade civil, enquanto os convênios são relativos aos ajustes entre a União, os estados e os municípios e pessoas jurídicas a eles vinculadas (BRASIL, 2014b).

Desde seu surgimento, a Subseam tem desenvolvido programas em conjunto com os municípios – como o Travessia, para municípios com alto percentual de extrema pobreza –, para dar suporte às iniciativas relacionadas à educação (RESENDE, 2007), dentre os quais se destacam o Programa de Associativismo Municipal; o Programa de Cidades Intermediárias; o Programa de Assistência Técnico-Pedagógica às Escolas Rurais do Vale do Jequitinhonha; o Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal; e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (Padem), este último ainda em vigência.

Segundo Márcia Resende (2007), esses programas tinham como objetivo conferir maior descentralização à oferta do ensino no estado. De acordo com o então governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, em encontro com prefeitos em 1993:

Senhores prefeitos. Estamos abertos a outras formas de cooperação. Eu acredito no trabalho integrado e acredito, principalmente, na descentralização. O governo do estado e os prefeitos municipais juntos, num clima de cooperação e de entendimentos, podem e devem reverter o quadro de dificuldades que enfrentamos. Não vamos aguardar para que o Governo Federal resolva os seus e os nossos problemas. Vamos com pressa, com urgência, e com muita confiança enfrentar e vencer as dificuldades, porque, nós, mineiros, sempre crescemos na adversidade e o Brasil precisa do nosso exemplo e do nosso testemunho. (GARCIA, 1993 *apud* RESENDE, 2008, p. 180-181).

O Padem se tornou o principal programa de celebração de convênios de apoio aos municípios e às entidades do estado de Minas Gerais para a execução de obras de infraestrutura urbana e rural e para aquisições de bens de capital, por meio de transferência voluntária de recursos financeiros. Entre 1988 e 1992, cerca de 10.913 convênios foram celebrados entre os municípios e o poder público estadual.

#### 5.1.1.1 Programas de cooperação federativa para a educação em Minas Gerais

Apesar de todos os programas de cooperação que existiram desde a redemocratização, já citados na seção anterior, em Minas Gerais, não há um órgão exclusivamente responsável pela articulação entre estado e municípios na área da educação. A trajetória da cooperação no estado, em comparação com outras unidades federativas, é recente, pouco institucionalizada e fragmentada (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Essa cooperação é estabelecida por meio de uma série de programas conjuntos, implementados pelos diferentes órgãos da Secretaria Estadual de Educação, os quais, muitas vezes, já eram implementados na rede estadual de ensino. O próprio Travessia Educação reproduzia, no âmbito das redes estaduais, programas já existentes na rede estadual, como o Programa de Intervenção Pedagógica (com o objetivo de sanar defasagens de aprendizagem e alfabetizar todas as crianças com até 8 anos de idade); o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão – para a capacitação de gestores municipais); as Escolas de Tempo Integral; a Aceleração de Aprendizagem (projeto para correção de fluxo escolar); e a Avaliação da Qualidade do Ensino, realizada por meio do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave), composto pelo Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) e pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb). Outro elemento de cooperação se dá por meio da indução à municipalização do Ensino Fundamental, na qual a Secretaria Estadual cede e permuta mobiliários, equipamentos e profissionais com as redes municipais, realiza a manutenção e a renovação da frota de

veículos e dá orientação aos municípios para a elaboração e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR):

Apesar de inúmeros programas que estabelecem a cooperação entre estados e municípios, em Minas Gerais [...] não há institucionalização. Os programas são baseados em convênios, mas não há um órgão específico que cuide dessa relação. Isso gera uma fragmentação das ações dentro da secretaria estadual, fazendo com que cada caso seja tratado separadamente. Nesses estados, são encontrados diferentes estágios de cooperação entre os municípios. (SEGATTO; ABRUCIO, 2016, p. 426).

Por fim, cabe mencionar a existência de dois arranjos de desenvolvimento de educação presentes no estado, o ADE Rio Doce (composto por dez municípios: Aimorés, Conselheiro Pena, Itueta, Governador Valadares, Resplendor, Tumiritinga, Baixo Guandu, Colatina, Ibirapu e João Neiva, estes três últimos localizados no Espírito Santo) e o ADE Vale do Jequitinhonha, com 23 municípios (Angelândia, Aricanduva, Alvorada de Minas, Capelinha, Carbonita, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitscheck, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina e Veredinha).

Os ADEs representam um modelo de *governance* em que as Secretarias Municipais de Educação e suas equipes técnicas se articulam com o poder público estadual e com atores externos (*multi-level*) (ABRÚCIO, 2017) de natureza privada. Segundo Carvalho e Peroni (2018), grupos empresariais como o Instituto Votorantim, a Fundação Vale, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Positivo e o Todos pela Educação têm assumido o compromisso de apoiar as Secretarias Municipais de Educação na implantação do modelo de cooperação intermunicipal, seguindo a metodologia de trabalho em rede. Segundo as autoras, essa aproximação é parte das novas estratégias para a expansão e o controle do mercado educacional.

Nas próximas seções, serão discutidos os recursos repassados aos municípios mineiros decorrentes de fontes de convênio e programas de cooperação para o desenvolvimento educacional, bem como os recursos de emendas parlamentares. Dados os interesses e o problema proposto na tese, foram selecionados apenas recursos destinados às rubricas especificamente relacionadas às condições de oferta.

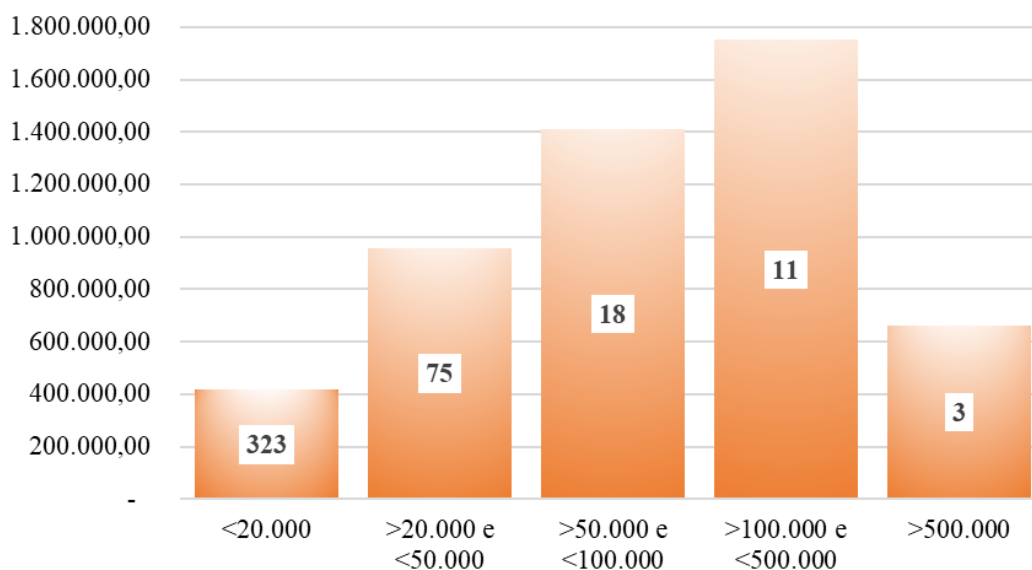


### 5.1.2 Recursos advindos de convênios para os municípios de Minas Gerais

Nesta seção, são analisadas as informações sobre os repasses de recursos para os municípios de Minas Gerais por meio de programas e convênios. Os dados foram obtidos no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais<sup>25</sup> e dizem respeito apenas aos convênios firmados com as prefeituras para saídas de recursos, incluídos os recursos obtidos via Padem. Os tipos de recursos de convênio selecionados foram os relativos à absorção de demanda de escolas estaduais (municipalização); à ampliação de escolas; à aquisição de bens permanentes; à aquisição de mobiliário escolar; à aquisição de equipamentos escolares; à construção de escolas; à reforma de escolas e à obra em escolas. As fontes desses recursos são o poder público estadual (via Transferências de Convênio dos Estados Destinadas a Programas de Educação).

Entre 2007 e 2018,<sup>26</sup> aproximadamente a metade dos municípios mineiros (430 de 853) receberam recursos específicos para edificação e melhoria da infraestrutura das escolas. Desses municípios, três em cada quatro (75,1%) eram muito pequenos em termos de população – classe 1. Apesar disso, nos últimos 12 anos, a soma dos repasses foi maior para os 11 municípios de classe 4, em média R\$ 1.751.506,69, ao passo que os municípios de classe 1 receberam R\$ 416.905,70, conforme pode ser visto na Figura 29:

**Figura 29** – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por porte de população – 2007-2018



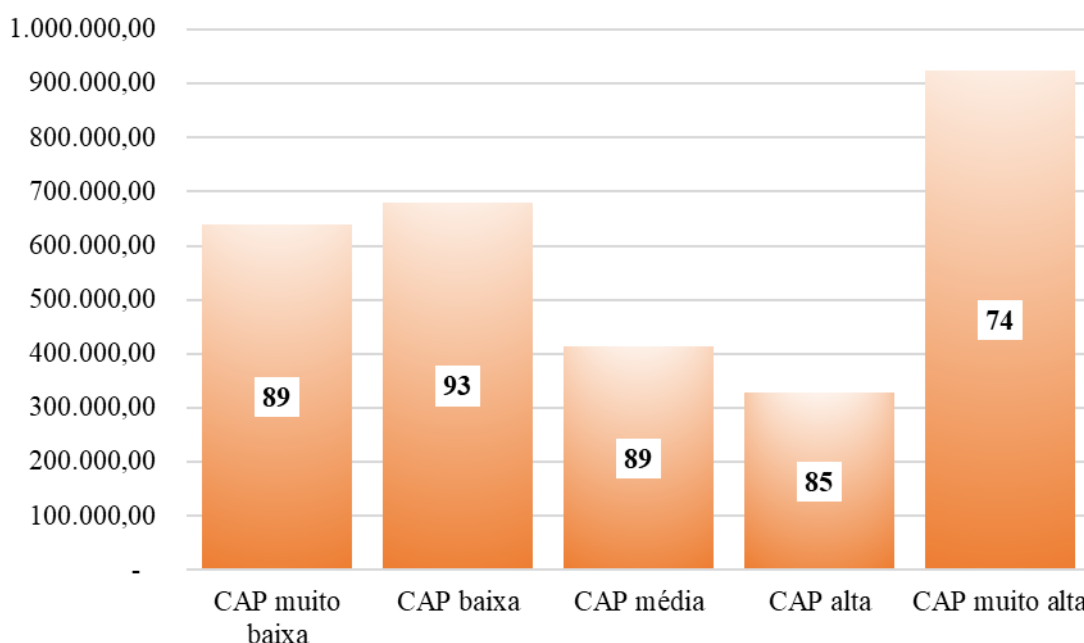
Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

<sup>25</sup> Cf. <https://www.transparencia.mg.gov.br/>, acesso em: 30 jul. 2021.

<sup>26</sup> Na base de dados do Portal da Transparência não constam informações anteriores a 2007.

Com relação à CAP, o número de municípios que receberam repasses é bem distribuído entre as faixas, sendo aquela com maior número de municípios a CAP baixa (93); e a menor, a CAP muito alta (74). Apesar disso, a média de recursos repassados para os municípios de mais alta CAP é significativamente superior, como pode ser visto no gráfico da Figura 30:

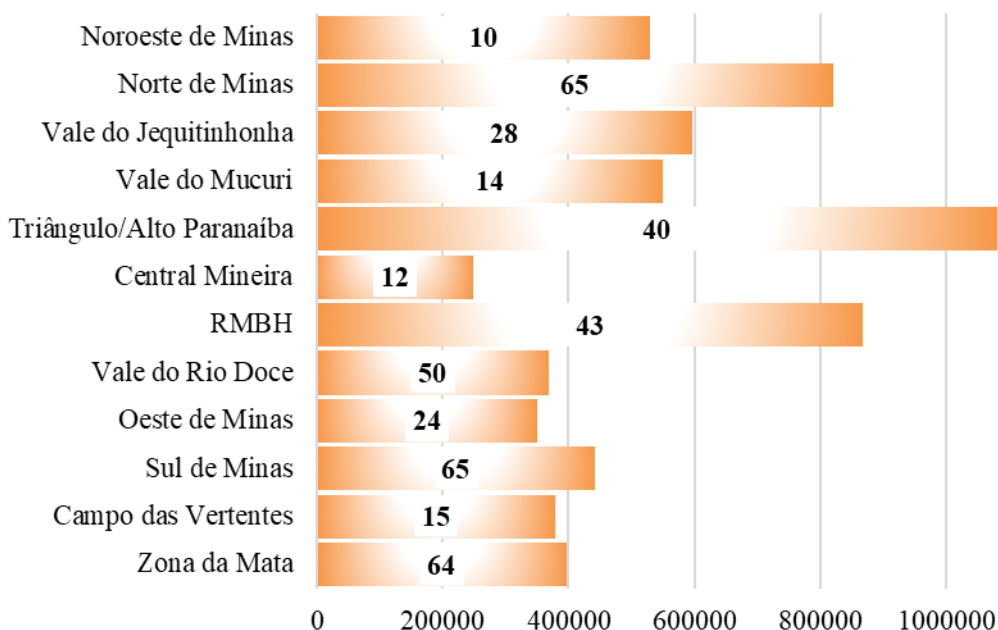
**Figura 30** – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por faixa de CAP – 2007-2018



Fonte: elaborada pelo autor partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

A análise dos repasses por mesorregião do estado revela que os dois extremos, a região mais desenvolvida economicamente (o Triângulo/Alto Paranaíba) e a menos desenvolvida economicamente (Norte de Minas), além da Região Metropolitana da capital, foram as que mais receberam recursos advindos da ação política.

**Figura 31** – Número de municípios de Minas Gerais e o montante total de recursos recebidos via convênios, por mesorregião – 2007-2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

## 5.2 EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADAS À EDUCAÇÃO

Conforme discutido anteriormente, os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino concentram a maior parte da receita educacional. No entanto, existem recursos de transferências voluntárias, resultantes de negociações políticas, denominadas por Castro e Sadeck (2003) de financiamento flexível. Parte desse financiamento flexível advém de emendas parlamentares.

O orçamento público é instituído na forma da Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que deve ser analisado e aprovado pelo Poder Legislativo. No caso de Minas Gerais, todas as leis do sistema orçamentário devem estar alinhadas ao PMDI, instrumento que estabelece as linhas gerais a serem seguidas pelo governo, constituindo-se num instrumento de planejamento estratégico de longo prazo (MINAS GERAIS, 1989, art. 154, parágrafo único). As emendas parlamentares seriam, portanto, ferramentas que o Poder Legislativo possui para participar da elaboração do orçamento anual e incidem na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando a uma alocação dos recursos públicos correspondente às suas estratégias políticas, sejam elas pessoais ou de grupos de interesses, como as bancadas e as comissões (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Embora os recursos obtidos por emendas parlamentares se articulem mais com critérios eleitorais (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005) do que com o compromisso de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento às necessidades das populações locais (MOUTINHO, 2016), fato é que quase metade dos recursos de transferências voluntárias recebidas pelos municípios tem sido, recorrentemente, de emendas parlamentares (ADRIÃO; DOMICIANO, 2018). Além disso, ainda que se possa argumentar que as emendas são fruto de relações entre os poderes Legislativo e Executivo, a estruturação do processo de emendamento, em última instância, decorre das relações entre o Executivo e as regiões/municípios de destino dos recursos de emenda.

Isso se dá porque as emendas parlamentares individuais estão sujeitas a certas restrições (MINAS GERAIS, 1989, art. 160, inciso III), como a compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor. Também não podem ser alvo de emendas dotações orçamentárias que incidam sobre pessoal e seus encargos, serviços da dívida, transferências tributárias constitucionais ou relacionadas com disposições de projetos de lei. Já para as emendas de bancada não há limitação de recursos. Ademais, o orçamento é autorizativo, e não imperativo, o que quer dizer que a aprovação da LOA, ao fixar todas as despesas, prescreve o que e como o Estado pode gastar, mas o Poder Executivo não tem a obrigação de empenhar ou executar tudo o que foi autorizado (CECÍLIO, 2014). Dessa maneira, as decisões podem ser condicionadas – e muitas vezes o são – a outras questões, afetando, desse modo, relações federativas do poder central para com os municípios:

Numa situação comum, porém não explícita, verifica-se que os governos utilizam-se das emendas para negociar com os parlamentares o apoio em futuros projetos. Como o Orçamento é autorizativo e não impositivo gera uma tendência de favorecimento para os parlamentares que apoiam o governo em detrimento aos parlamentares que lhe fazem oposição. [...] Teoricamente os recursos deveriam ser aplicados em localidades que carecem de infra-estrutura [*sic*]. Na prática, no entanto, nem sempre é isso que acontece. Muitas vezes, determinados políticos solicitam liberação de verba para localidades que representam, deixando os mais necessitados de fora da lista dos beneficiados. Resultado: ganham os municípios com maior força política dentro da Assembleia. (OLIVEIRA, S., 2008, p. 26).

Considerando-se apenas os recursos de emendas parlamentares com rubricas relacionadas ao Ensino Fundamental e que foram executadas no período de 2008 a 2018<sup>27</sup> (Figura), é possível verificar um aumento global no montante total acumulado na série, entrecortado por dois momentos de diminuição: entre 2012 e 2013, e novamente em 2015. No mesmo período, houve queda nas transferências voluntárias via convênio para o Ensino

---

<sup>27</sup> Não há dados disponibilizados no período anterior à 2008 no Portal da Transparência de Minas Gerais.

Fundamental, ainda que estas permanecessem, em valores absolutos (eixo da direita), superiores àquelas, frutos de emendas.

Se, em 2008, os recursos de convênio constituíam 99% do montante de transferências voluntárias para ações relativas ao Ensino Fundamental, em 2018, esse percentual foi reduzido a 27%:

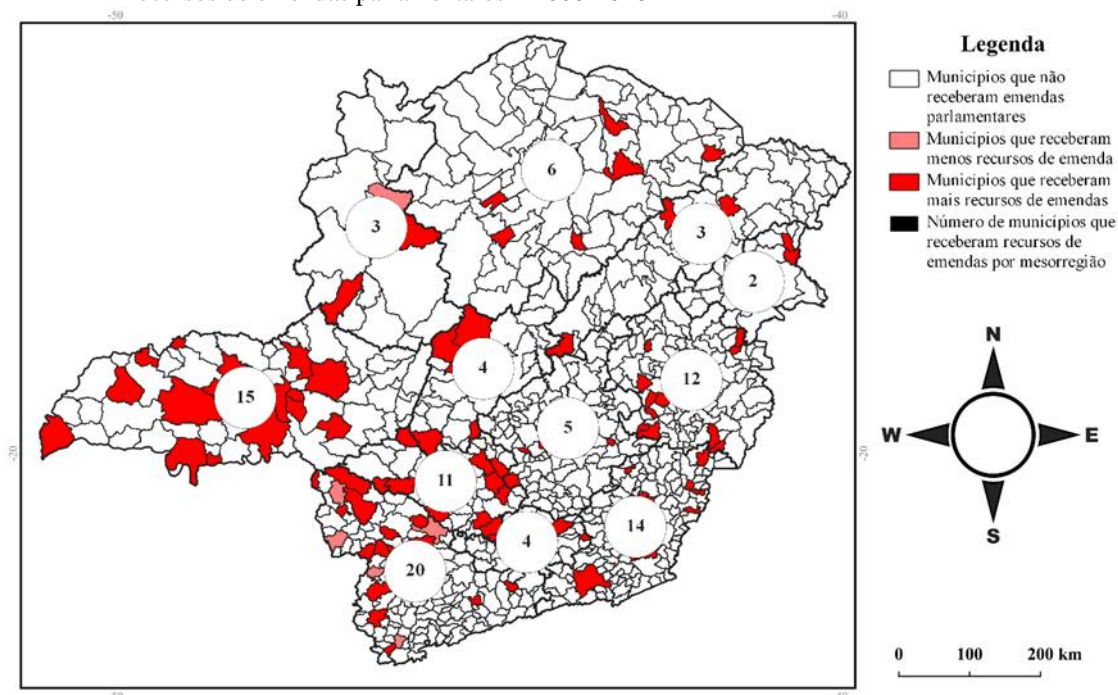
**Figura 32** – Evolução do montante total de recursos recebidos via convênios e via emendas, Minas Gerais – 2008-2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

O mapa da Figura 33 dispõe territorialmente o número de municípios que receberam mais e menos recursos de emendas parlamentares com rubrica específica de educação. As mesorregiões com mais municípios nessa situação são o Sul de Minas, o Triângulo/Alto Paranaíba e a Zona da Mata, com 20, 15 e 14 municípios, respectivamente. As que contam com menos municípios são o Noroeste de Minas (3), e os Vales do Jequitinhonha (3) e do Mucuri (2):

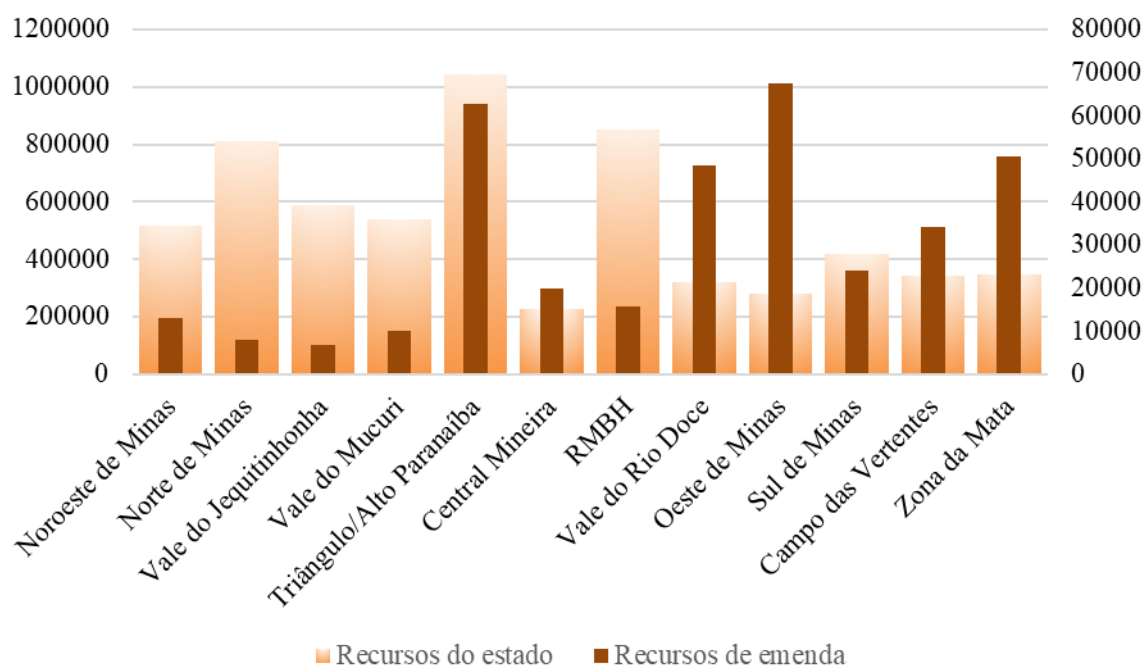
**Figura 33** – Mapa da distribuição territorial dos municípios de Minas Gerais que receberam mais e menos recursos de emendas parlamentares – 2008-2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

Quando se comparam os dados desagregados por recursos repassados pelo poder público estadual e por meio de emenda (Figura 34), é possível divisar que a maior parte do montante do estado foi para os municípios menos desenvolvidos (Norte, Vale do Jequitinhonha, Vale do Mucuri), além do Noroeste e da RMBH. No tocante às emendas, a maior parte delas foi destinada para municípios localizados em mesorregiões, em geral, com desenvolvimento intermediário (Zona da Mata, Oeste de Minas, Campo das Vertentes, Sul de Minas). Constituiu-se exceção o Vale do Rio Doce, que recebeu muitos repasses de emendas parlamentares, especialmente a partir de 2015 em diante, ano do desastre do rompimento da barragem em Mariana, que afetou toda a mesorregião.

**Figura 34** – Montante total de recursos recebidos via convênios e emendas por mesorregião de Minas Gerais – 2008-2018



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados do Portal da Transparências de Minas Gerais.

O Triângulo/Alto Paranaíba também é um caso à parte, por ser a mesorregião mais rica do estado, mas ainda assim ter recebido maior aporte de recursos oriundos de termos de convênio do estado e o segundo maior de emendas parlamentares, sendo aquela com o maior número de municípios como destino de emendas.

### 5.3 EFEITOS DOS FATORES DA AÇÃO POLÍTICA NOS MODOS DE ARTICULAÇÃO PARA O ATENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL NAS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

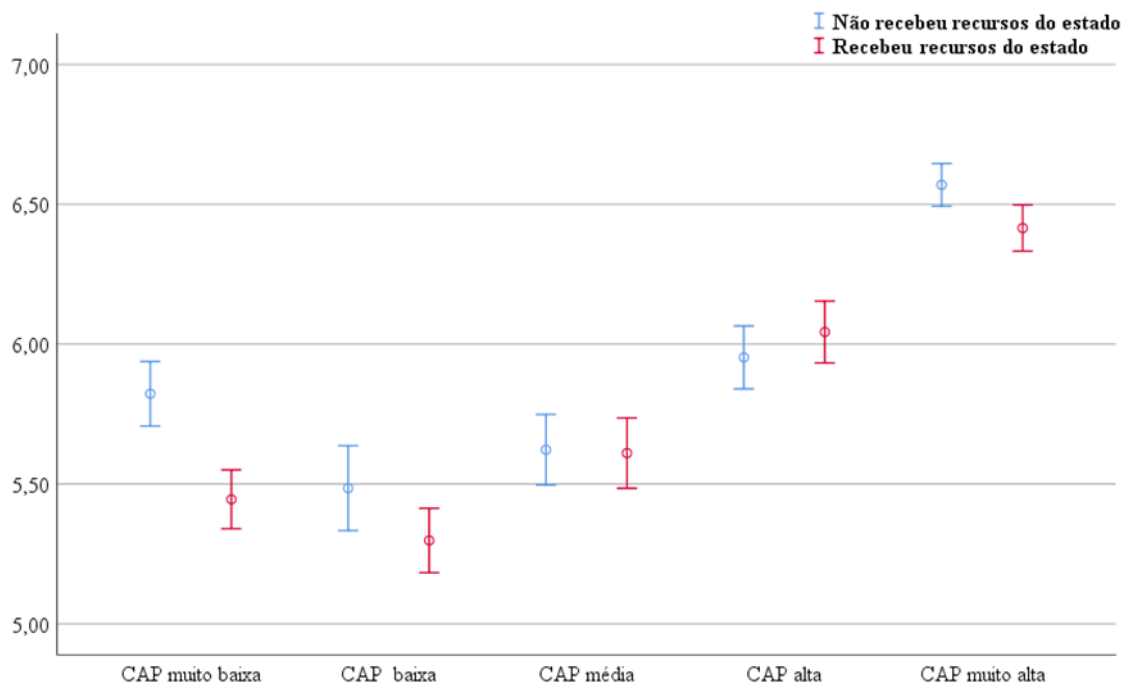
Verificou-se, ao longo do capítulo, que o orçamento não vinculado, configurado por transferências voluntárias e advindas de emendas parlamentares, embora não seja o principal componente dos recursos destinados à MDE, é uma importante fonte de financiamento para a educação dos municípios mineiros. Conforme demonstrado, se no início da década os convênios eram a maior fonte desse tipo de recurso, em seu término, as emendas passaram a compor o maior percentual do financiamento flexível.

A hipótese estabelecida para a escolha desses atributos com vistas à análise de suas repercussões sobre os modos de articulação para o atendimento do Ensino Fundamental, no que diz respeito às condições de oferta, é o fato de que o recebimento de mais recursos, para além daqueles vinculados constitucionalmente, permitiria aos municípios maiores

investimentos em infraestrutura escolar. Além disso, como são recursos com destinação fixa – já estabelecida na sua determinação orçamentária –, os aportes previstos para o financiamento de obras e restaurações, bem como para a aquisição de bens e equipamentos escolares, deveriam, necessariamente, ser destinados a esse fim. Com isso, tanto as administrações municipais quanto os representantes legislativos locais poderiam pleitear politicamente mais recursos para suas escolas, e essa ação política poderia melhorar (ou, pelo menos, melhor adequar) as condições de oferta do Ensino Fundamental.

Sendo assim, a comparação da infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental dos municípios mineiros que, em algum momento do período de recorte desta pesquisa, receberam recursos provenientes de convênio com o poder público estadual com a infraestrutura das escolas de municípios que não receberam nenhuma transferência voluntária dessa fonte está disposta na Figura 35. Ao contrário do que se propôs como hipótese, os dados revelam que não há melhoria efetiva na infraestrutura das escolas de municípios que receberam aportes de convênio. Aliás, no único grupo de CAP que há diferença estatística entre as médias, esta é maior exatamente para os municípios com menos capacidade de investimento **c** que não receberam recursos de convênio com o estado.

**Figura 35** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não recursos de convênio, por faixa de CAP – 2017



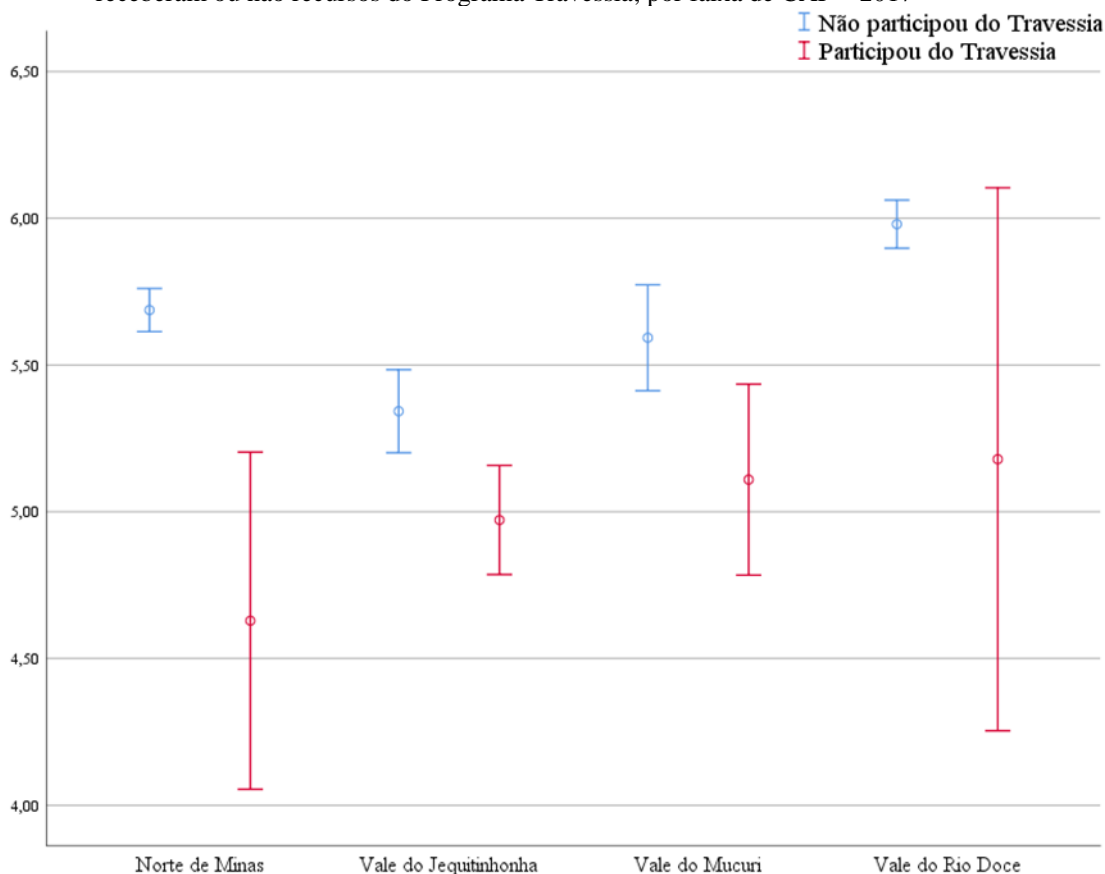
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).



Os dados parecem sugerir que os recursos destinados à melhoria de infraestrutura via convênios estabelecidos pelo governo do estado com os municípios foram insuficientes para o cumprimento de seu propósito. Essa interpretação é reforçada pelo fato de que o maior montante de recursos foi para municípios já com alta CAP (Figura 30), e este recurso representa percentual relativamente baixo em relação ao total destinado à MDE.

A análise do IGE de municípios que participaram do Programa Travessia Educação (Figura 36) também vai ao encontro dos achados em relação à pouca influência dos recursos de convênios para a questão da infraestrutura:

**Figura 36** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não recursos do Programa Travessia, por faixa de CAP – 2017

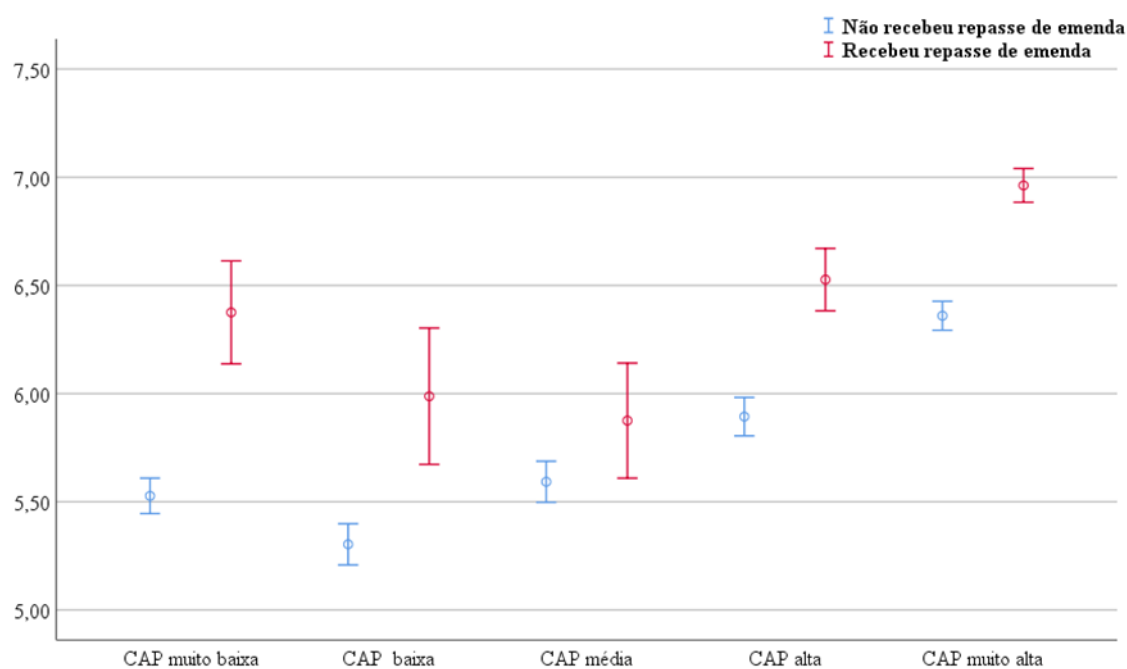


Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Ou seja, os municípios que receberam recursos do Travessia Educação, ainda assim, apresentam infraestrutura menos adequada do que outros municípios não participantes do programa dentro da mesma mesorregião. Isso pode ser explicado pelo fato de que, em apenas dois anos do programa (2009 e 2010), existiram recursos voltados especificamente para a reforma de escolas, o que parece ter sido insuficiente para dar mais equidade às condições de oferta quanto à infraestrutura.

Já para os recursos de emenda, a Figura 37 aponta que pode haver relação entre os recursos recebidos e a infraestrutura. Apenas para municípios de CAP média não há diferença estatisticamente significativa. Para todas as demais faixas de CAP, a média do IGE das escolas das redes de municípios que receberam verbas de emendas parlamentares destinadas a essa rubrica são superiores às das escolas de cidades que não receberam esses recursos:

**Figura 37** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que receberam ou não repasses de emendas parlamentares, por faixa de CAP – 2017



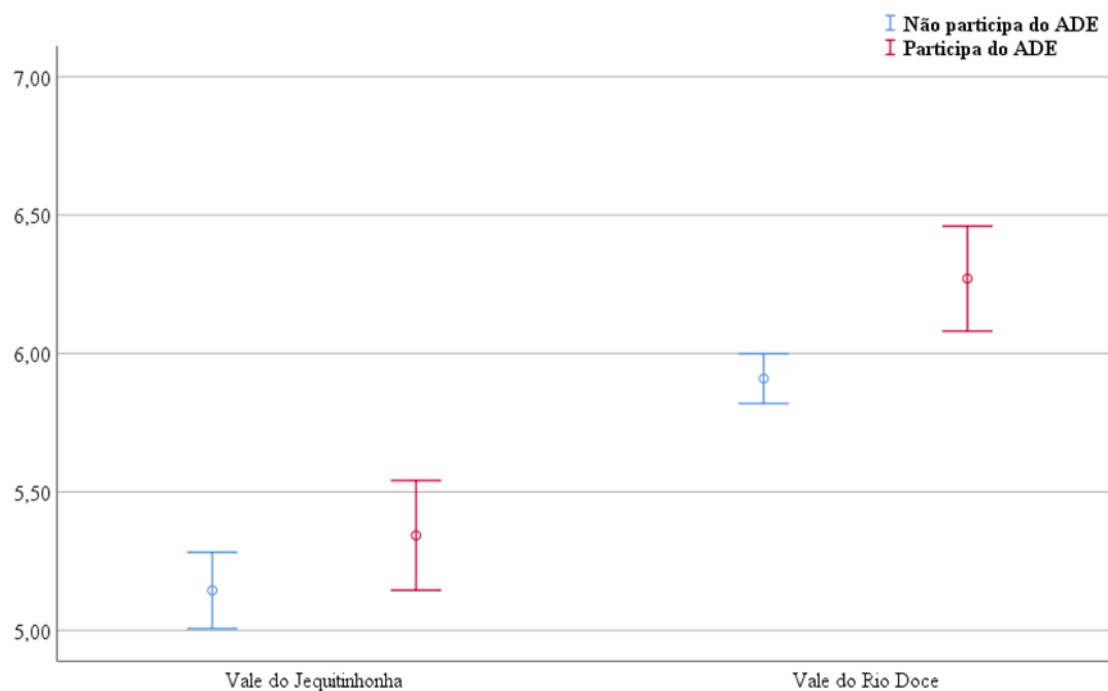
Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Isso denota que a ação parlamentar para a previsão do recurso, conjugada com o pleito de diferentes atores para seu empenho, teria a capacidade, pelo menos em parte, de promover melhorias de infraestrutura. Uma possível explicação para o fato de que as emendas têm mais efeito sobre a infraestrutura do que as transferências por convênio do estado seria que os programas empreendidos no período tinham como objetivo principal induzir a municipalização do Ensino Fundamental. O que pode ter ocorrido é que esses recursos foram utilizados na ampliação da rede física para atendimento das novas matrículas, sem necessariamente haver preocupação com as condições de oferta.

Por fim, o IGE de municípios participantes das ADEs localizadas em Minas Gerais foi calculado e comparado com os índices de infraestrutura das escolas de municípios não participantes dos arranjos (Figura 38). É possível perceber que as médias do IGE são maiores para as escolas municipais de cidades participantes de ADE nas duas mesorregiões do estado

em que os arranjos existem. Não existe diferença estatística na Mesorregião do Vale do Jequitinhonha, mas a diferença é significativa para o Vale do Rio Doce.

**Figura 38** – Gráfico de barra de erros dos IGEs das escolas municipais dos municípios de Minas Gerais que participam dos ADEs, por mesorregião – 2017



Fonte: elaborada pelo autor com base em Alves *et al.* (2019).

Dessa forma, é possível considerar que os ADEs, pelo menos quanto às condições de oferta, foram ações políticas que repercutiram em melhorias – ainda que com limites – da infraestrutura de escolas municipais mineiras.

#### 5.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 5

Este capítulo abordou as ações políticas desenvolvidas nas últimas décadas, no estado de Minas Gerais, em relação à oferta de Ensino Fundamental. Evidenciou-se que, embora tenham sido adotados diretrizes e programas voltados para a redução de desigualdades regionais e a diminuição da extrema pobreza, quanto à educação, os convênios entre poder público estadual e municípios para oferta do Ensino Fundamental se deram de maneira pouco institucionalizada e fragmentada. Reforça essa compreensão a ausência de um órgão especificamente responsável pela articulação entre estado e municípios na área da educação.

As duas iniciativas com maior grau de institucionalização foram o Travessia Educação (destinado aos municípios com maiores taxas de pobreza extrema e com ações voltadas para

reforma de escolas nos anos de 2009 e 2010) e as políticas de indução à descentralização via municipalização. Essa institucionalização também se percebe no Projeto Mãos Dadas, lançado pelo governador do Estado durante a elaboração desta tese, conforme disposto na Resolução 4.584, de 22 de junho de 2021 (MINAS GERAIS, 2021), que visa ampliar o acordo de cooperação entre os estados e municípios na organização do sistema de ensino e permitir a absorção dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental pelos municípios com demanda de alunos atualmente atendida pela rede estadual. O projeto tem a proposta de fortalecer o município por meio de investimentos de infraestrutura e apoio pedagógico, a fim de proporcionar condições adequadas para a rede municipal de ensino absorver a demanda de alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Os recursos da Secretaria de Estado de Educação, estimados em 500 milhões de reais, deverão ser repassados aos municípios por meio da celebração de convênios, para melhorias na infraestrutura da rede municipal, a fim de garantir condições adequadas de atendimento à demanda de alunos. Esses recursos podem ser utilizados para a construção de escolas e creches, a execução de obras, a aquisição de veículos para transporte escolar, a aquisição de mobiliário e equipamentos, manutenção e custeio. Além disso, para dar continuidade ao atendimento à demanda pela rede municipal de ensino, os prédios de escolas estaduais, que deverão ter a demanda integralmente absorvida pelo município, serão cedidos por meio de convênio.

Nas últimas décadas, os convênios operacionalizados pelo Padem identificados pela pesquisa já iam no sentido do novo programa, sendo, em sua maioria, destinados à municipalização. As principais rubricas são para a ampliação, construção e reforma de escolas, bem como para a aquisição de bens permanentes, mobiliário e equipamentos escolares, especialmente para absorção da demanda de escolas estaduais.

Cerca de metade dos municípios mineiros receberam esse tipo de recurso, mas, apesar de três em cada quatro desses municípios serem de pequeno porte populacional, a maior parte do montante vai para os maiores municípios. Em relação à CAP, os municípios com os menores e os maiores recursos próprios para MDE foram os que receberam maior montante dos convênios. Uma possível interpretação é que a decisão da alocação das transferências voluntárias estaria mais ligada à capacidade de mobilização política do que às demandas e/ou necessidades. Essa percepção se reforça com as mudanças havidas ao longo da última década, na qual as emendas parlamentares passaram a ter maior peso do que os convênios com o poder público estadual.

Dessa maneira, conclui-se que a ação política destinada ao atendimento do Ensino Fundamental no estado, nos últimos anos, incidiu de forma mais evidente no modo de articulação de oferta, no sentido da municipalização dessa etapa. Poucas foram as iniciativas e poucos foram os recursos voltados para a melhoria da infraestrutura que não estiveram articulados com a descentralização. Já os recursos de emenda foram destinados mais claramente à melhoria das condições de oferta, sem concatenação com diretrizes de municipalização.

O estabelecimento de convênios com o poder público estadual para provimento de recursos destinados à adequação e reforma de escolas diminuiu continuamente ao longo do período, ao passo que os recursos de emenda cresceram. Embora menos municípios tenham sido atendidos dessa maneira, os recursos foram mais bem distribuídos entre as faixas de CAP e porte populacional do que os recursos de convênio, que ficaram concentrados em grandes municípios.

Verificou-se que os recursos advindos de transferências voluntárias do governo não repercutiram em diferença de infraestrutura, porém essa diferença existe entre municípios que receberam recursos de emendas parlamentares. Além disso, a participação dos municípios em arranjos de desenvolvimento de educação também parece ter repercutido positivamente na infraestrutura de suas escolas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oferta do Ensino Fundamental, etapa intermediária da Educação Básica de matrícula obrigatória para crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos, é dever compartilhado entre os estados e os municípios brasileiros. Estes, nos termos da lei, devem definir formas de colaboração, assegurando distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (BRASIL, 1996c). No entanto, no país, coexistem uma pluralidade disforme de modos de articulação, com as unidades federativas estabelecendo diferentes arranjos para o atendimento da etapa, que vão desde elevados graus de institucionalização da divisão de responsabilidades até a ausência completa de qualquer tipo de princípio cooperativo (ZAMPIRI, 2004). A falta de uma regulamentação do regime de colaboração, previsto no § 4º do artigo 211 da CF/1988 (BRASIL, 1988), reforça as desigualdades dos arranjos entre os entes dentro dos estados da federação, além de possibilitar distorções no direcionamento de recursos e esforços para finalidades que não seriam, necessariamente, aquelas que demandariam maiores prioridades (ARAUJO, G., 2018).

Minas Gerais é um exemplo de unidade federativa que apresenta modos pouco articulados de cooperação entre estado e municípios para a oferta do Ensino Fundamental (SEGATTO; ABRUCIO, 2016). A coexistência de regiões e municípios com desenvolvimento econômico e humano muito desiguais faz com que o atendimento do Ensino Fundamental no estado também seja desigualmente distribuído; da mesma forma os elementos de qualidade da educação, que aparecem, com maior ou menor intensidade, a depender do município em que as escolas estão localizadas e da dependência administrativa responsável por elas. As ações conjuntas para o enfrentamento dessas desigualdades são recentes, fragmentadas e insuficientes; e as relações intergovernamentais entre o estado e seus municípios, marcadas por distintos fatores, dentre os quais se destacam o histórico, o estrutural e político.

Esta tese se propôs a investigar se esses diferentes fatores que incidem sobre os modos de articulação para o atendimento do Ensino Fundamental, etapa da Educação Básica de responsabilidade compartilhada entre estados e municípios, afetam um tipo específico de desigualdade educacional: a das condições da oferta, avaliada pela infraestrutura, ou seja, as instalações e os recursos materiais considerados como insumos indispensáveis para as relações de ensino-aprendizagem. Para isso, a tese percorreu diferentes caminhos investigativos. Foi possível demonstrar que o fenômeno da desigualdade das condições de

oferta do Ensino Fundamental é multifatorial. Ou seja, os atributos dos modos de articulação, a depender de sua institucionalização, sua complexidade e seu desenho, podem reduzir desigualdades entre os municípios e as regiões do estado, mas também podem reforçá-las.

Quanto aos fatores institucionais, no final do século XIX e ao longo do século XX, sucederam-se diferentes princípios na condução da expansão da escolarização primária por parte do poder público. Inicialmente, essa expansão pelo governo do estado de Minas Gerais priorizou as regiões centrais do território, com o estabelecimento de um modelo de escola com padrão superior, ficando a cargo das municipalidades – normalmente com menores capacidades institucional e financeira – o atendimento nas pequenas cidades e nas áreas rurais. Da Era Vargas à Ditadura Militar, tendo em vista as demandas econômicas e políticas, a orientação passou a ser a de que as novas construções escolares deveriam ser simples e/ou utilizar qualquer tipo de espaço, para que a expansão pudesse ser feita da forma mais econômica possível.

Em síntese, no período republicano, em Minas Gerais, a atenção do poder público estadual, na forma de priorização da expansão e destinação de recursos, dirigiu-se aos municípios com maior população e maior urbanização. Ao se comparar a infraestrutura das escolas de Ensino Fundamental de pequenos e grandes municípios em termos populacionais, assim como as de municípios com maiores e menores áreas rurais, foi possível evidenciar que as escolas das maiores cidades e dos centros urbanos têm melhores condições de oferta, mesmo levando-se em conta os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino *per capita*. Ainda que nesse tipo de município existam condições que possibilitem a emergência de formas reivindicatórias de direitos sociais mais aperfeiçoadas (ZAMPIRI, 2014), é plausível concluir que, em parte, as condições de oferta foram afetadas por um legado institucional entre os entes federativos subnacionais em Minas Gerais.

Embora as políticas precedentes tenham peso nas condições de oferta atuais, fato é que, nos últimos trinta anos, foram se constituindo normas que também incidiram sobre a qualidade do atendimento educacional no Brasil (SCHEIBE; CAMPOS, 2018), inclusive nas questões relativas à infraestrutura das escolas, suas instalações, equipamentos e recursos materiais. A Carta Magna de 1988 e a legislação infraconstitucional subsequente definiram sob quais condições a educação deveria ser ofertada, bem como a garantia de padrão de qualidade e equidade.

Embora o princípio político de igualdade de condições tenha sido paulatinamente substituído pela normatização de variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis por aluno, foi possível identificar que a legislação que se constituiu no pós-1988 repercutiu

nos modos de articulação para o atendimento do Ensino Fundamental. O caso da municipalização induzida pelo Fundef e pelo Fundeb afetou com mais ou menos intensidade as condições de oferta das escolas nas últimas décadas. Foi possível perceber melhora na infraestrutura das escolas, que pode ser explicada, em parte, pela própria legislação, mas também e sobretudo pelas políticas de fundos de financiamento e a indução à municipalização do Ensino Fundamental.

Essa repercussão da municipalização na melhoria das condições de oferta das escolas municipais pode ser explicada nem tanto pela captação de novos recursos com o aumento do número de matrículas – especialmente no Fundef –, mas pela transferência de prédios e equipamentos escolares por parte do estado para a administração municipal, bem como pela utilização dos prédios escolares no contraturno para o atendimento do segmento dos Anos Iniciais. As instalações puderam ser aprimoradas com os novos recursos advindos das matrículas municipalizadas, que foram alocados para otimização dos espaços escolares, os quais passaram a atender, em parte expressiva das cidades de porte intermediário, a ambos os segmentos do Ensino Fundamental.

Com relação aos convênios entre o poder público estadual e os municípios de Minas Gerais, os dados corroboram a fragmentação e a insuficiência reportadas por Segatto e Abrucio (2016). As receitas advindas de convênios diminuíram progressivamente na última década, o que pode explicar a baixa influência da presença ou ausência desses convênios como fatores intervenientes nas condições de oferta. Por outro lado, a crescente presença de recursos advindos de emendas parlamentares apresentou reflexos na infraestrutura das escolas dos municípios que receberam esses aportes financeiros. Além disso, os municípios membros de arranjos de desenvolvimento de educação também apresentaram melhores condições de oferta do que municípios na mesma mesorregião que não participaram dos ADEs.

Esses achados sugerem que a ação política, como determinante de arranjos federativos para o atendimento do Ensino Fundamental, tem sido, cada vez mais, marcada por outros modos de regulação da ação pública e por outras dinâmicas. Ou seja, as ações dos poderes públicos se dão em contextos em que atores, grupos e instituições se apropriam, rejeitam, resistem e modificam um projeto inicial de ação pública. No caso das condições de oferta, essas articulações se refletem na diminuição ou no acirramento de desigualdades da infraestrutura das escolas entre as mesorregiões e no âmbito de cada mesorregião do estado.

Por fim, o fator estrutural relativo à capacidade financeira de cada município em atender ao ensino, tomado como uma das hipóteses fundamentais desta pesquisa, mostrou-se limitado para explicar as desigualdades de condições de oferta, ao contrário do que



intuitivamente poderia se imaginar. Dito de outro modo, embora os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, no que concerne à demanda por Ensino Fundamental de um município, não sejam desprezíveis levando-se em conta a sua correlação com o indicador de infraestrutura, outros fatores apresentam maior poder explicativo acerca da qualidade da infraestrutura escolar. Nem mesmo a comparação entre valores extremos de montante total de recursos apresenta diferença estatística no indicador de infraestrutura. Sendo assim, é possível inferir que as desigualdades das condições de oferta em relação à capacidade de atendimento institucional protegido são reforçadas pela associação desse atributo com outros, como porte populacional, taxa de urbanização, percentual de municipalização, emendas parlamentares e convênios intermunicipais.

A tese, com seus resultados, busca contribuir para uma necessária (re)discussão do pacto federativo e da regulamentação do regime de colaboração, de forma a garantir o direito à educação em toda sua plenitude. Aumentar os recursos financeiros e melhor redistribuí-los é fundamental para a ampliação das capacidades dos entes subnacionais, especialmente dos municípios, mas os dados levam a crer que apenas os aportes financeiros são insuficientes para a concretização do princípio constitucional de qualidade e equidade da educação: é preciso criar e/ou aprimorar os instrumentos de governança colaborativa no âmbito da educação, tanto para a educação geral quanto especificamente para o Ensino Fundamental, etapa de responsabilidade compartilhada, a fim de viabilizar a melhoria da infraestrutura das escolas. Se uma melhor infraestrutura escolar não garante, por si só, a qualidade da educação, tampouco essa qualidade pode ser alcançada sem condições de oferta adequadas.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos A. O Sistema Nacional de Educação, relações federativas e cooperação. *In: DOURADO, Luiz F.; AZEVEDO, Janete M. L. de. (org.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação***. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editores, 2016. p. 79-145.
- ABICALIL, Carlos A.; CARDOSO NETO, Odorico F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um Sistema Único de Educação. *In: OLIVEIRA, Romualdo P. de.; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade***. Brasília: Unesco, 2010. p. 215-242. Disponível em: <https://bit.ly/3AmbOUa>. Acesso em: 3 jun. 2021.
- ABREU, Mariza. Carreira do Professor. **Revista Técnica CNM**, Brasília, p. 57-80, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3qRzKM3>. Acesso em: 26 jun. 2021.
- ABRÚCIO, Fernando. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1998.
- ABRUCIO, Fernando L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-422, jan. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3GUn64s>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- ABRUCIO, Fernando L. **Cooperação intermunicipal: experiências de arranjos de desenvolvimento da educação no Brasil**. Curitiba: Positivo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/33HJe3E>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria de F. I.; BEIRA, Lígia (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos***. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília, DF: IABs, 2013.
- ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia A. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v8-79084. Disponível em: <https://bit.ly/3Iw4ckW>. Acesso em: 21 ago. 2021.
- ALBERNAZ, Ângela; FERREIRA, Francisco H. G.; FRANCO, Creso. Qualidade e equidade no Ensino Fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3KBqzHe>. Acesso em: 28 jun. 2020.
- ALMEIDA, Maria H. T. Federalismo e políticas sociais. *In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (org.). **Descentralização e políticas sociais***. São Paulo: Fundap, 1996. p. 13-40.
- ALVES, Luiz F.; FONTES, Rosa. Desigualdades inter-regionais na distribuição de renda e na repartição da pobreza em Minas Gerais. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. 1, p. 36-50, jan./mar. 2001.

ALVES, Maria T. G.; SOARES, José F.; XAVIER, Flávia P. Índice socioeconômico das escolas de Educação Básica brasileiras. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, p. 671-703, 2014. DOI: 10.1590/S0104-40362014000300005. Disponível em: <https://bit.ly/3nQA6QZ>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ANDRADA, Antônio Carlos R. de. **Mensagem dirigida ao Congresso Mineiro**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1930. Disponível em: <https://bit.ly/341E2XZ>. Acesso em: 8 jun. 2021.

ARAUJO, Gilda C. Evolução das matrículas na etapa elementar de escolarização no Brasil de 1932 a 2003. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 91, n. 227, p. 29-54, jan./abr. 2010. DOI: 10.24109/2176-6681.rbep.91i227.601. Disponível em: <https://bit.ly/33ERQIh>. Acesso em: 3 jun. 2021.

ARAUJO, Gilda C. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, set./dez. 2013. DOI: 10.1590/S0101-73302013000300008. Disponível em: <https://bit.ly/3fOGGmL>. Acesso em: 2 jun. 2021.

ARAUJO, Gilda C. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018. DOI: 10.1590/ES0101-73302018200031. Disponível em: <https://bit.ly/3tOMuEZ>. Acesso em: 2 jun. 2021.

ARAUJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

ARAÚJO, Raimundo L. S. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas de governo de FHC**. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3qNA7qN>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ARELARO, Lisete R. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton de *et al.* **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 61-90.

ARELARO, Lisete R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 30. 2007, Caxambú. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2007. p. 1-16. Disponível em: <https://bit.ly/3qNA7qN>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ARELARO, Lisete R. G.; GIL, I-Juca-Pirama C. Políticas de Fundo na Educação: duas posições In: LIMA, Maria J. R.; DIDONET, Vital. **Fundeb: avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2005. p. 71-88. Disponível em: <https://bit.ly/3qS0X13>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3Ir8aLs>. Acesso em: 26 jun. 2021.

ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. DOI: 10.1590/S0011-52582010000300003. Disponível em: <https://bit.ly/33BRZML>. Acesso em: 2 junho 2021.

ARRETCHE, Marta T. S.; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 145-173. DOI: 10.7476/9788575415665.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. **O Problema Educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. **Caracterização econômica das regiões de planejamento**. Belo Horizonte: AMM, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3tQvJco>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: PNUD, 2014. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

AVELAR, Gersolina A. de. **Renovação educacional católica**: Lubienska e sua influência no Brasil. São Paulo: 1978. (Coleção educação universitária).

AZEVEDO, Fernando de *et al.* Manifesto dos Pioneiro da Educação Nova de 1932. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984. Disponível em: <https://bit.ly/3Iu8Src>. Acesso em: 12 jun. 2021.

AZEVEDO, Fernando de *et al.* Manifesto dos educadores mais uma vez convocados. 1959. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 205-220, ago. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3Iu8Waq>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BALL, Stephan J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3KyQpeW>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL; SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo: Brasil 2018. **Contas Nacionais**, [S. l.] n. 70, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3KyQpeW>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BASSI, Marcos E. **Gestão e financiamento da Educação Básica**: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. 2001. 283 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3tQp8Pf>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BERNADO, Fabiana Oliveira. **Frequência escolar e políticas de escolarização em Minas Gerais nas primeiras décadas republicanas (1892-1911)**. 2020. 189 f. Tese (Doutorado em

Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fOY5f4>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3fOY5f4>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BORGHI, Raquel F.; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na Educação Infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 285-301, maio/ago. 2011. DOI: 10.24109/2176-6681.rbep.92i231.534. Disponível em: <https://bit.ly/3qRBxAJ>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRAGA, Daniel S.; SILVA, Débora C. da. Repercussões do Fundeb em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um Fundeb permanente. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019. DOI: 10.22491/fineduca-2236-5907-v9-88585. Disponível em: <https://bit.ly/3KzQGOU>. Acesso em: 1º jul. 2021.

BRANDÃO, J. Bueno. **Mensagem dirigida ao Congresso Mineiro**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1912. Disponível em: <https://bit.ly/33zi4Hv>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. **Câmara dos Deputados**, Brasília, [201-?]. Disponível em: <https://bit.ly/33XgyDu>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. [Ato Adicional (1834)]. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, [201-?]. Disponível em: <https://bit.ly/3tNTQZt>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio. Reforma Leôncio de Carvalho. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, [201-?]. Disponível em: <https://bit.ly/3KzW0Sw>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890. Approva o Regulamento da Instrucção Primaria e Secundaria do Districto Federal. Reforma Benjamin Constant. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, [201-?]. Disponível em: <https://bit.ly/33A7yEI>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1891. **Diário do Congresso Nacional**: Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: <https://bit.ly/33zi4Hv>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Estatística das Finanças do Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, 1919.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **4º Censo geral da população e 1º da agricultura e das indústrias**. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, 1929. v. 4 (4ª parte). Disponível em: <https://bit.ly/3nRANcZ>. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Decreto n° 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 20883, 18 nov. 1930. Disponível em: <https://bit.ly/3FWV0nM>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n° 19.850, de 11 de abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 5799, 15 abr. 1931a. Disponível em: <https://bit.ly/3IkqG8i>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Decreto n° 19.941, de 30 de abril de 1931. Dispõe sobre a instrução religiosa nos cursos primário, secundário e normal. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 7191, 6 maio 1931b. Reforma Francisco Campos. Disponível em: <https://bit.ly/3fMxkaX>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, Suplemento, p. 1, 16 jul. 1934. Disponível em: <https://bit.ly/3u6aSCn>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 22359, 10 nov. 1937. Disponível em: <https://bit.ly/3fKFJMI>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n° 868, de 18 de novembro de 1938. Cria, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão Nacional de Ensino Primário. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 23163, 21 nov. 1938. Disponível em: <https://bit.ly/3fP2qim>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n° 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1231, 24 jan. 1942a. Disponível em: <https://bit.ly/3u5y4Aw>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n° 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei Orgânica do Ensino Industrial. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1997, 9 fev. 1942b. Disponível em: <https://bit.ly/3rS9cti>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n° 4.244, de 9 de abril de 1942. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5798, 10 abr. 1942c. Disponível em: <https://bit.ly/3IQ2UBn>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n° 6.141, de 28 de dezembro de 1943. Lei Orgânica do Ensino Comercial. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 19217, 31 dez. 1943. Disponível em: <https://bit.ly/3IP3j6P>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-lei n° 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 113, 4 jan. 1946a. Disponível em: <https://bit.ly/3rDjMUZ>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 13059, 19 set. 1946b. Disponível em: <https://bit.ly/33X9Du0>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 11429, 27 dez. 1961. Disponível em: <https://bit.ly/3s0tiBv>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 9761, 29 out. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3tNTQZt>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965. Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e sêlo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salários, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 12129, 30 nov. 1965. Disponível em: <https://bit.ly/3nNQK3C>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 953, 24 jan. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/3tPbmMQ>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 63.258, de 19 de setembro de 1968. Dispõe sobre o projeto especial prioritário do Programa Estratégico para o Desenvolvimento, denominado "Operação-Escola". **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8297, 20 set. 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3AJ3EoT>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8865, 20 out. 1969. Disponível em: <https://bit.ly/3KzIxd5>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6377, 12 ago. 1971. Disponível em: <https://bit.ly/3nNQK3C>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1983. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 10651, 25 jul. 1983a. Emenda Calmon. Disponível em: <https://bit.ly/3qQHnIG>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Emenda Calmon. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial da União**: Brasília: Seção, p. 20465, 5 dez. 1983b. Disponível em: <https://bit.ly/3g3p7zx>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto Constitucional apresentado pela Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A). Brasília, DF: Senado Federal, 1987a. Disponível em: <https://bit.ly/3rW9qzq>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes (VIII-A)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987b. Disponível em: <https://bit.ly/3nOhFwv>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1. p. 1. 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2VDBNGg>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, Edição Extra, p. 19257, 25 nov. 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3FVKZHq>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18109, 13 set. 1996a. Disponível em: <https://bit.ly/3As0F4i>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1 p. 18261, 16 set. 1996b. Disponível em: <https://bit.ly/3As0F4i>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 23877, 23 dez. 1996c. Disponível em: <https://bit.ly/3qQHnlg>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 28442, 26 dez. 1996d. Disponível em: <https://bit.ly/33IeteL>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 19 dez. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/33IeteL>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 1999. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 8, 12 nov. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3bZzy4Y>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3rFdFiQ>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3qSP0Z9>. Acesso em: 3 jun. 2021. **Diário Oficial da União**:



Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3qSP0Z9>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Lei de Consórcios Públicos. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 7 abr. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3G9qIhG>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 20 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3bZzy4Y>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de julho 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6 21 jul. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3qppvyG>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.738, 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. 2008. **Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 17 set. 2008. Lei do PSPN. Disponível em: <https://bit.ly/3qppvyG>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 17, 5 out. 2009a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf). Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18, 18 dez. 2009b. Disponível em: <https://bit.ly/3Iw3B2i>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 20, 20 maio 2010a. Disponível em: <https://bit.ly/3IuSCGs>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 66, 16 jun. 2010b. Disponível em: <https://bit.ly/3IuSCGs>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 824, 14 jul. 2010c. Disponível em: <https://bit.ly/3IuSCGs>. Acesso em: 28 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 5, de 3 de agosto de 2010. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 15, 4 ago. 2010d. Disponível em: <https://bit.ly/3tRaver>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 34, 15 dez. 2010e. Disponível em: <https://bit.ly/3tRaver>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3FTMO7Z>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 2, de 30 de janeiro de 2012a. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 20, 31 jan. 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/3tUT391>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 3, de 16 de maio de 2012. Define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 14, 17 maio 2012b. Disponível em: <https://bit.ly/3tUT391>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 5, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 25 jun. 2012c. Disponível em: <https://bit.ly/3430q3v>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 6, de 20 de setembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 22, 21 set. 2012d. Disponível em: <https://bit.ly/3430q3v>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução n° 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 26, 21 nov. 2012e.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais: Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: STN, 2012d. Disponível em: <https://bit.ly/342yeOu>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 26 jun. 2014a. PNE 2014-2024. Disponível em: <https://bit.ly/3FTMO7Z>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 1º ago. 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/3tNVWIP>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Resolução nº 3, de 13 de maio de 2016. Define Diretrizes Nacionais para o atendimento escolar de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 6, 16 maio 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rIylGQ>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria interministerial nº 10, de 28 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 14, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3G9qIhG>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 2 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fNnkyf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional; FINANÇAS DO BRASIL. Contas anuais. Brasília: Siconfi, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3FOqlsM>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil 2018**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília: SRF, 2020a.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 27 ago. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3rFdFiQ>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a longa duração. **Revista de História**, São Paulo, v. 30, n. 62, p. 261-294, abr./jun. 1965. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.1965.123422. Disponível em: <https://bit.ly/3KAfgyZ>. Acesso em: 5 jun. 2021.

BREMAEKER, François E. J. **O impacto do Fundef nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003. (Estudos especiais, v. 59).

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. DOI: 10.1590/S0102-64451998000300004. Disponível em: <https://bit.ly/3tNVWIP>. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRITO, Manoel T. **Secretaria do Interior**: Mensagem ao Congresso. Belo Horizonte: Minas Gerais, 1907.

BRITO, Vera L. F. A. de.; BRAGA, Daniel S. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p. 247-266, jul./set. 2016. DOI: 10.1590/0102-4698148661. Disponível em: <https://bit.ly/3KAfgyZ>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia J. G.; AMARAL, Ernesto F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **Open Science framework preprints**, [S. l.] ago.

2001. DOI 10.31219/osf.io/84b92. Disponível em: <https://osf.io/84b92/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BUENO, Ederson N.; PERGHER, Calinca J. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no Fundeb: 2007-2016. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 6, 2017. DOI: 10.17648/fineduca-2236-5907-v7-69472. Disponível em: <https://bit.ly/3IK5VmP>. Acesso em: 2 jul. 2021.

CALLEGARI, César. **O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 5. ed. São Paulo: Aquariana, 2010.

CAMARGO, Rubens Barbosa; OLIVEIRA, João Ferreira; CRUZ, Rosana Evangelista; GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo aluno ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade**: relatório de pesquisa. Brasília: MEC, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3IK5VmP>. Acesso em: 28 jun. 2021.

CAMPOS, Francisco L. da S. Discurso na sessão solene de instalação do I Congresso de Instrução Primária do Estado de Minas Gerais. **Revista do Ensino**. Belo Horizonte, ano 3, n. 22, p. 454-457, maio/jun. 1927. Disponível em: <https://bit.ly/3GVIIgD>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CAMPOS, Francisco L. da S. **Pela civilização mineira**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1930.

CAPANEMA, Gustavo. **Documentos sobre a criação, constituição e objetivos da Comissão Nacional do Ensino Primário**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1938. Disponível em: <https://bit.ly/33YMCae>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta T. S.; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 25-52.

CAPELLA, Ana C. E. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Disponível em: <https://bit.ly/3AmpOgy>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CARMO, Eraldo S. do. Financiamento da educação e as implicações à garantia do direito e qualidade da educação. **Revista Trabalho necessário**, Niterói, v. 18, n. 37, p. 404-428, set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/tn.v18i37.46299>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CARVALHO, Carlos H. de; CARVALHO, Luciana Beatriz de Oliveira Bar de. Educação e modernização em Minas Gerais: os princípios da reforma Francisco Campos (1926–1930). **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, 13, n. 51, p. 139-156, jun. 2013. DOI: 10.20396/rho.v13i51.8640269. Disponível em: <https://bit.ly/3fNvB5h>. Acesso em: 8 jun. 2021.

CARVALHO, Carlos H. de; GONÇALVES NETO, Wenceslau; CARVALHO, Luciana B. de O. O projeto modernizador à mineira: Reformas administrativas e a formação de professores (Minas Gerais, 1906-1930). **Revista História da Educação**, Porto Alegre, 20, n. 49, p. 255-271, maio/ago. 2016. DOI: 10.1590/2236-3459/60386. Disponível em: <https://bit.ly/3fNvB5h>. Acesso em: 8 jun. 2021.

CARVALHO, Elma J. G. de. PERONI, Vera M. V. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) como estratégia de atuação do setor privado na educação pública. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 15, e2014343, p. 1-23, 2020. DOI: 10.5212/PraxEduc.v15.14343.018. Disponível em: <https://bit.ly/3AmdUDz>. Acesso em: 21 ago. 2021.

CARVALHO, Fabrício A. F. **Financiamento da educação**: do Fundef ao Fundeb – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3AmpOgy>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CASTRO, Jorge A. de. Financiamento e gasto público na Educação Básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 100, p. 841-858, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300011. Disponível em: <https://bit.ly/3AmdUDz>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CASTRO, Jorge A. de; DUARTE, Bruno de C. Descentralização da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30. 2007, Caxambu. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPED, 2007. p. 1-25. Disponível em: <https://bit.ly/3IxNRMz>. Acesso em: 3 jun. 2021.

CASTRO, Jorge A. de; SADECK, Francisco. Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000. **Texto para discussão**, Brasília, IPEA, n. 955, 2003. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300011 Disponível em: <https://bit.ly/3tRu5aK>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. **Texto para Discussão**, Brasília, v. 2319, ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3Iw3B2i>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CAVALCANTI, Cacilda R. **Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2020.

CECILIO, Ana M. **O instituto da emenda parlamentar e financiamento do sistema único de assistência social em Minas Gerais**: entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. 2014. 183 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/10790/1/10790.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

COSTA, Bruno L. D.; DUARTE, Vanda C. Os efeitos do FUNDEF nas políticas educacionais dos municípios mineiros. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 143-170, dez., 2008. DOI: 10.1590/S0102-46982008000200008 Disponível em: <https://bit.ly/341W10I>. Acesso em: 1 jul. 2021.

CUNHA, Luís A.; XAVIER, Libânia. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *In*: **DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3rFpxRR>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CURY, Carlos R. J. **Ideologia e Educação Brasileira**: Católicos e liberais. 2. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984. (Coleção Educação Contemporânea).

CURY, Carlos R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jun. 2002. DOI: 10.1590/S0100-15742002000200010 Disponível em: <https://bit.ly/3fVmjUN>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CURY, Carlos R. J. O positivismo e a educação no Brasil. *In*: MARTINS, Carlos B. (org.). **Diálogos entre o Brasil e a França: formação e cooperação acadêmica**. Recife: Massangana, 2005. p. 37-52.

CURY, Carlos R. J. Sistema nacional de educação: desafios para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./ago. 2008. DOI: 10.1590/S0101-73302008000400012. Disponível em: <https://bit.ly/3nPoC0b>. Acesso em: 12 jun. 2021.

CRUZ, Rosana E. Federalismo e Educação: um pacto a se rever. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DALLABRIDA, Norberto. A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do Ensino Secundário. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 185-191, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/33AgyWM>. Acesso em: 12 jun. 2021.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da Educação Básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DE PAOLI, Natália M. **Centralização X Descentralização: uma abordagem para a gestão de distritos industriais da Codemig**. 2018. 62 f. Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Anq1jJ>. Acesso em: 21 ago. 2021.

DINIZ, Clélio C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: UFMG/Proed, 1981.

DINIZ, Clélio C. **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFMG, 2001.

DINIZ, Henrique A. O. **Secretaria do Interior: mensagem ao Congresso**. Ouro Preto: Minas Gerais, 1896.

DINIZ, Henrique A. O. **Secretaria do Interior: mensagem ao Congresso**. Ouro Preto: Minas Gerais, 1897.

DOURADO, Luiz F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. DOI: 10.1590/S0101-73302013000300007. Disponível em: <https://bit.ly/3fMm8LB>. Acesso em: 2 jun. 2021.

DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. de. A qualidade de educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3KQwSa1>. Acesso em: 22 jan. 2022.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, 1993. DOI:

10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101. Disponível em: <https://bit.ly/3fMmLoD>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DREIFUSS, Rene A. **1964 - A conquista do estado**: ação política, poder e golpe de classe. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. 814 p.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. Capacidade institucional de atendimento protegido. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana M. C.; VIEIRA, Livia M. F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 1 CD-ROM.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria R. S. dos. Avaliação das políticas em educação: a coordenação sistêmica pela União. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 79-93, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, Maria R. S. dos. Sistema Nacional de Educação e Planejamento no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, p. 1-23, dez. 2017. DOI: 10.1590/S1413-24782017227160. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 14 jul. 2021.

DULCI, Octávio S. Um esboço de comparação inter-regional. *In*: DULCI, Otávio S. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. p. 215-236.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ELDREDGE, Niles; GOULD, Stephan J. Punctuated Equilibria: as alternative to Phyletic Gradualism. *In*: SCHOPF, T. J. M. (org.) **Models in Paleobiology**. São Francisco: Freeman, Cooper and Cy, 1972. v. 82, p. 82-115.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de Educação Básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (Anpae)**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, abr. 2011. DOI: 10.21573/vol26n22010.19716. Disponível em: <https://bit.ly/3rFkXDe>. Acesso em: 03 jun. 2021.

FARIA, Carlos A. P.de. Implementação: ainda o “Elo Perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3GXQtTq>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FARIA FILHO, Luciano M. **Dos pardieiros aos palácios**: cultura escolar urbana em Belo Horizonte na primeira república. Passo Fundo: UPF, 2000.

FERREIRA, Ananda S. **Cooperação entre estados e municípios para melhoria da gestão pública municipal**: a experiência da estratégia da regionalização da assistência farmacêutica no estado de Minas Gerais. 2018. 109 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3rJWDQC>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FERREIRA, Lizandra S.; SCHELIGA, Nina R. Programa Travessia do Governo do Estado de Minas Gerais. [São Paulo]: Conexão Local Inter Universitário, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3qU2Lqw>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Dominus, 1966.

FERNANDES, Francisco das C. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. *In*: LIMA, Maria J. R.; DIDONET, Vital. **FUNDEB: avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2005. p. 145-150. Disponível em: <https://bit.ly/3qS0X13>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FERNANDES, Maria D. E.; RODRIGUEZ, Margarita V.; FERNANDES, Solange J. Direito à Educação na relação federativa: oferta e gestão municipal (1996/2009). **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 119-131, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina C; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. DOI: 10.1590/S0011-52582002000200005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/tFqDPSbVfHfXfkt8WmGMTjD>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FLETCHER, Philip; RIBEIRO, Sérgio C. O ensino de primeiro grau no Brasil de hoje. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 6, n. 33, jan./mar., 1987. DOI: 10.24109/2176-6673.emaberto.6i33.1619. Disponível em: <https://bit.ly/3GUtFDT>. Acesso em: 29 jun. 2021.

FORTES, Crispim Jacques Bias. **Mensagem dirigida ao Congresso Mineiro**. Ouro Preto: Imprensa Oficial, 1985. Disponível em: <https://bit.ly/3GUtFDT>. Acesso em: 8 jun. 2021.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/33KgTK3>. Acesso em: 18 ago. 2021.

FREITAS, Dirce N. T. de. A colaboração federativa e a avaliação da Educação Básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 173-184, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/33KgTK3>. Acesso em: 3 jun. 2021a.

FREITAS, Helena C. L. de. Federalismo e formação profissional: por um sistema unitário e plural. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 211-225, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GATTI, Giseli C. do V.; GATTI JÚNIOR, Décio. A expansão do Ensino Secundário em Minas Gerais: estatísticas, legislação e historiografia (1942-1961). **Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade**, v. 29, n. 59, p. 228-257, 29 out. 2020. DOI: 10.21879/faeaba2358-0194.2020.v29.n59.p228-257. Disponível em: <https://bit.ly/3nR24w3>. Acesso em: 6 jul. 2021.

GARCIA, Hélio. Discurso no X Congresso Mineiro de Municípios. *In*: RESENDE, Márcia H. S. **O processo de municipalização do ensino no estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3nR24w3>. Acesso em: 21 ago. 2021.



GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz T. da (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 111-177.

GHIRALDELLI Júnior, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1990.

GHIRALDELLI Júnior, Paulo. **Pedagogia e luta de classes (1935-37)**. São Paulo: Humanidades, 1991.

GODOY, Marcelo M. Minas Gerais na República: atraso econômico, Estado e planejamento. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 11, n. 16, p. 89-116, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/33JW15t>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GODOY, Miriam A. B.; POLON, Sandra A. M. (org.). **Políticas públicas na educação básica**. Ponta Grossa: Atena, 2017.

GOHN, Maria da G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Questões da nossa época, v. 32).

GOMES, Wenceslau Brás P. **Secretaria do Interior: Mensagem ao Congresso**. Belo Horizonte: Minas Gerais, 1899. Disponível em: <https://bit.ly/33JW15t>. Acesso em: 8 jun. 2021.

GONÇALVES, Irlen A. Um bacharel na Secretaria do Interior: o intelectual Delfim Moreira e a reforma do ensino em Minas Gerais. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas, 16, 125-146, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3rIkzUx>. Acesso em: 8 jun. 2021.

GONÇALVES, Irlen A.; NOGUEIRA, Vera L. Espaços de formação do trabalhador em Minas Gerais no alvorecer da república (1891-1920). **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, 18, n. e025, p. 1-24, 2018. DOI: 10.4025/rbhe.v18.2018.e025. Disponível em: <https://bit.ly/3rIkzUx>. Acesso em: 29 abr. 2020.

GONÇALVES NETO, Wenceslau; CARVALHO, Carlos H. A educação no período republicano em Minas Gerais: promessa por décadas acalentada e... não cumprida. *In*: GONÇALVES NETO, Wenceslau; CARVALHO, Carlos H. (org.). **História da Educação em Minas Gerais: da Colônia à República**. Uberlândia: EdUFU, 2019. v. 3, cap. 1, p. 5-20. DOI: 10.14393/EDUFU-978-85-7078-488-9.

GONÇALVES NETO, Wenceslau; OLIVEIRA, Antoniette C. de. As intenções do poder numa perspectiva histórica: política educacional na legislação mineira e na de seus municípios no século XX. *In*: GONÇALVES NETO, Wenceslau; CARVALHO, Carlos H. (org.). **História da Educação em Minas Gerais: da Colônia à República**. Uberlândia: EdUFU, 2019. v. 3, cap. 4, p. 75-116. DOI: 10.14393/EdUFU-978-85-7078-488-9.

GOUVÊA, Maria C. S. de. O lugar social da escola na educação da infância no século XIX. *In*: CARVALHO, Carlos H.; CHAMON, Carla S. (org.). **História da Educação em Minas Gerais: da Colônia à República**. Uberlândia: EdUFU, 2019. v. 2, cap. 8, p. 157-175. DOI: 10.14393/EDUFU-978-85-7078-487-2.

GOUVEIA, Andréa B.; CRUZ, Rosana E. da; OLIVEIRA, João F. de; CAMARGO, Rubens B. de. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. **Revista**

**Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 2, mar. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3KS2LPs>. Acesso em: 22 jan. 2021.

GOUVEIA, Andréa B.; FERRAZ, Marcos A. dos S. Sindicalismo docente e política educacional: tensões e composições de interesses corporativos e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 48, p. 111-129, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3r2N1S9>. Acesso em: 28 jun. 2021.

GOUVEIA, Andréa B.; TAVARES, Taís M. O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 185-197, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

GREVE, Carsten; LAEGREID, Per; RYKKJA, Lise H. (ed.). **Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

GUILHERME, Willian D.; SANTOS, Sônia M dos. O Conselho Nacional de Educação: 1931 a 1936. **Revista Brasileira de História da Educação**, Maringá, v. 19, n. e053, p. 1-23, 2019. DOI: 10.4025/rbhe.v19.2019.e053. Disponível em: <https://bit.ly/3AtNgZh>. Acesso em: 12 jun. 2021.

GUIMARÃES, José R. S.; JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores Sintéticos no Processo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas: Limites e Legitimidades. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. 2004, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ABEP, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3AtNgZh>. Acesso em: 4 jun. 2021.

HALL, Peter. **Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France**. Cambridge: Polity Press, 1986.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo histórico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 58, p. 194-224, 2003. DOI: 10.1590/S0102-64452003000100010. Disponível em: <https://bit.ly/346DjFi>. Acesso em: 5 jun. 2021.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link**. Washington: The Urban Institute, 1975.

HOOD, Christopher; DIXON, Ruth. **A government that worked better and cost less: evaluating three decades of reform and change in UK central Government**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HOGWOOD, Brian W.; PETERS, B. Guy. The dynamics of policy change: Policy succession. **Policy Sciences**, [S. l.], v. 14, p. 225-245, jun. 1982. DOI: 10.1007/BF00136398. Disponível em: <https://bit.ly/3KzmxIB>. Acesso em: 5 jun. 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, R.; PEARL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da População das Unidades da Federação por sexo e idade: 2000-2030**. Brasília, DF: IBGE, [2000]. Disponível em: <https://bit.ly/3FTUSW4>. Acesso em: 1 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3KzmxIB>. Acesso em: 3 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS; ASSOCIAÇÃO PROMOTORA DE ESTUDOS DA ECONOMIA. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **A Educação que nos convém**. Rio de Janeiro: APEC, 1969. xi, 211 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Movimento geral do ensino no período de 1932 a 1942. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 83-100, out. 1944. Disponível em: <https://bit.ly/3FTUSW4>. Acesso em: 9 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar do Brasil - 1964**. Rio de Janeiro: Inep, 1967. v. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3IwhnlS>. Acesso em: 9 jun. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Dicionário de Indicadores Educacionais**: Fórmulas de cálculo. Brasília, DF: Inep, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3IwhnlS>. Acesso em: 14 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Ministério da Educação. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica**. 1996-2018. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3nQdIr9>. Acesso em: 3 jun. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS; NÚCLEO DE ECONOMIA SOCIAL URBANA E REGIONAL; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: Unicamp, 1999. (Coleção Pesquisas, nº 3).

KRAHE, Elizabeth D. Plano Nacional de Educação: histórico. *In*: MOROSINI, Maria C. (org.). **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. Brasília: Inep, 2006. v. 2, p. 174-176.

LACERDA, Carlos. **Substitutivo da Câmara dos Deputados ao projeto nº 2.222-B/57 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1958. Disponível em: <https://bit.ly/32tkvj0>. Acesso em: 13 jun. 2021.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a. Disponível em: <https://bit.ly/3rLT1xu>. Acesso em: 1º jul. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EdUFAL, 2012b.

LASWELL, Harold D. The Policy Orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. **Laboratory life**: the construction of scientific facts. Princeton: Princeton University Press. 1979.

LECA, Jean. L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes? **Gouvernement et action publique**, [S. l.], n. 1, p. 59-82, jan./mar. 2012. DOI 10.3917/gap.121.0059. Disponível em: <https://bit.ly/3GX7QDY>. Acesso em: 18 ago. 2021.

LEME, Maria C.; PAREDES, Ricardo; SOUZA, André P. A municipalização do EF e Seu impacto sobre a proficiência no Brasil. *In: VELOSO, Fernando et al. Educação básica no Brasil – construindo o país do futuro.* Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009. p. 261-280. Disponível em: <https://bit.ly/3GX7QDY>. Acesso em: 3 jun. 2021.

LEROY, Noêmia M. I. P. **As dimensões políticas das reformas administrativas no sistema educacional:** análise do caso mineiro de 1930 a 1974. 276 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1985.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3fSeKhH>. Acesso em: 5 jun. 2021.

LIMA, Augusto de. **Relatório apresentado ao Exm. Sr. Dr. José Cesário de Faria Alvim.** Ouro Preto: Typografia de J. F. de Paula Castro, 1891. Disponível em: <https://bit.ly/3IteVfD>. Acesso em: 6 jun. 2021.

LIMA, Noraldino. **Mensagem dirigida ao Congresso Mineiro.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1932.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina C. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. DOI: 10.1590/S0011-52582005000400002. Disponível em: <https://bit.ly/33JPYrl>. Acesso em: 21 ago. 2021.

LINDBLOM, Charles E. The science of ‘muddling through’. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <https://bit.ly/3fSeKhH>. Acesso em: 18 ago. 2021.

LOTTA, Gabriella S.; VAZ, José C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3GUcNNS>. Acesso em: 8 fev. 2021.

LOURENÇO FILHO, Manuel. B. A educação nos quadros do Estado Novo. **Jornal Folha de Minas**, Belo Horizonte, p. 3, 12 dez. 1937.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. Redução da taxa de analfabetismo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, n. 100, p. 249-271, out./dez. 1965. Disponível em: <https://bit.ly/33NXFTE>. Acesso em: 26 jun. 2021.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-studies, and Political Theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. DOI: 10.2307/2009452. Disponível em: <https://bit.ly/3GVyzkh>. Acesso em: 18 ago. 2021.

LUCE, Maria B.; SARI, Marisa T. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. *In: OLIVEIRA, Romualdo P. de.; SANTANA, Wagner (org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: Unesco, 2010. p. 243-269. Disponível em: <https://bit.ly/3AmbOUa>. Acesso em: 3 jun. 2021.

MACHADO, José A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-350, abr./jun., 2014. DOI: 10.1590/S1984-92302014000200008. Disponível em: <https://bit.ly/3AmbOUa>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L. de M. Entre cooperação e centralização: políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, jun. 2015. DOI: 10.17666/308861-82/2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Aotkaa>. Acesso: 2 jun. 2021.

MACIEL, Ciro A. **Considerações sobre o anteprojeto encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Documentos legislativos. Belo Horizonte: ALMG, 1960.

MADEIRA, Ricardo A. The effects of decentralization on schooling: evidence from the São Paulo's education reform. **Working paper series**, São Paulo, n. 26, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3GX6FEz>. Acesso em: 3 jun. 2021.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984. DOI: 10.2307/1961840. Disponível em: <https://bit.ly/3GVcT7H>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MARCH, James; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York, The Free Press, 1989.

MAROY, Christian. Towards post-bureaucratic modes of governance. *In*: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (org.). **World yearbook of education 2012: Policy borrowing and lending in education**. Londres: Routledge, 2012. p. 62-93.

MAROY, Christian; VOISIN, Annelise. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul./set. 2013. DOI: 10.1590/S0101-73302013000300012. Disponível em: <https://bit.ly/3qVSZEh>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MÉDICI, Emilio G. *In*: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **A Educação nas mensagens presidenciais (1890-1986)**. Brasília, Inep, 1987. v. 2, p. 403-433.

MELCHIOR, José C. de A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MELO, Marcus A. Estado, Governo e Políticas Públicas. *In*: MICELI, Sérgio. (org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré; Brasília: Anpocs, 1999. v. 3. p. 55-100. Disponível em: <https://bit.ly/3IzsjjD>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MENDES, Valdelaine da R.; PERONI, Vera M. V. Estado, mercado e formas de privatização: a influência dos *think tanks* na política. **Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, 27, n. 1, 65-88., jan./abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3H7vJbK>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MILITÃO, Silvio C. N. O Fundeb e a municipalização do Ensino Fundamental em São Paulo, novo fundo, velhas tendências. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 22, n. 41, p. 145-165, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/107362>. Acesso em: 30 jun. 2021.

MILLS, Charles W. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

MINAS GERAIS. Decreto n° 260, de 1 de dezembro de 1890. Crêa o Ginásio Mineiro e suprime os Externatos do Estado e Liceu da Capital. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção dos decretos do Governo Provisório**: Expedidos desde 3 de dezembro de 1889 a 31 de dezembro de 1890. Cidade de Minas (Belo Horizonte): Imprensa Oficial, 1933. p. 479-506. Disponível em: <https://bit.ly/3KDMr4Y>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MINAS GERAIS. [Constituição do Estado (1891)]. Constituição Política do Estado de Minas Gerais. 1891. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Constituições do Estado de Minas Gerais**: 1891, 1935, 1945, 1947 e 1967 e suas alterações. Belo Horizonte: ALMG, 1988. p. 15-50. Disponível em: <https://bit.ly/3H7vJbK>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 41, de 3 de agosto de 1892. Dá nova organização à instrução pública do Estado de Minas. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1892**. Ouro Preto: Imprensa Oficial, 1893. p. 43-99. Disponível em: <https://bit.ly/3FVdyEM>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria do Interior. **Relatório do Secretário do Interior**. Belo Horizonte: Typografia Oficial, 1898.

MINAS GERAIS. [Constituição do Estado (1989)]. Constituição do Estado de Minas Gerais. 1989. 28. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3r4V3d4>. Acesso em: 18 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 281, de 16 de setembro de 1899. Dá nova organização à instrução pública do Estado de Minas. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1899**. Cidade de Minas (Belo Horizonte): Imprensa Oficial, 1900. p. 40-43. Disponível em: <https://bit.ly/3KMDgPM>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 1.348, de 16 de setembro de 1900. Promulga o regulamento das escolas de instrução primária. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais em 1899**. Cidade de Minas (Belo Horizonte): Imprensa Oficial, 1900. p. 27-6?. Disponível em: <https://bit.ly/3qTkBcX>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 439, de 28 de setembro de 1906. Auctoriza o governo a reformar o Ensino Primário, normal e superior do Estado e dá outras providencias. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1906**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1906a. p. 20-24. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4711>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 1.960, de 16 de dezembro de 1906. Approva o regulamento da instrução primária e normal do Estado. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1906**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1906b. p. 155-156. Disponível em: <https://bit.ly/3qTkBcX>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 533, de 24 de setembro de 1910. Orça a receita e fixa a despesa para o exercido de 1911. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Colleção das**

**leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1910.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1910. p. 23-37. Disponível em: <https://bit.ly/3KMDgPM>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 3.191, de 9 de junho de 1911. Approva o regulamento geral da instrução do Estado. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1911.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1911. p. 165-279. Disponível em: <https://bit.ly/3KBv5FB>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 926, de 24 de setembro de 1926. Equipara os vencimentos da preparadora dos Laboratórios de Physica e Chimica e História Natural da Escola Normal Modelo da Capital aos dos funcionários de igual categoria do Externato do Gymnasio Mineiro e contém outras disposições. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1926.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1927. p. 25-26. Disponível em: <https://bit.ly/3AtSVyv>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 7.970, de 15 de outubro de 1927. Equipara os vencimentos da preparadora dos Laboratórios de Physica e Chimica e História Natural da Escola Normal Modelo da Capital aos dos funcionários de igual categoria do Externato do Gymnasio Mineiro e contém outras disposições. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1927.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1928. v. 2, p. 1.122-1.297. Disponível em: <https://bit.ly/3KBv5FB>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 8.162, de 20 de janeiro de 1928. Approva o regulamento do ensino nas Escolas Normaes. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção das leis e decretos do Estado de Minas Gerais - 1928.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1929. p. 115-137. Disponível em: <https://bit.ly/3fSn1SM>. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei n° 1.147, de 6 de setembro de 1930. Dá novas denominações as quatro Secretarias de Estado, distribue os seus serviços e auctoriza o poder executivo a reformar as Secretarias de Estado e demais repartições publicas. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção das leis e decretos de 1930.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1930. p. 18-19. Disponível em: <https://bit.ly/3AtSVyv>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 19.890, de 18 de abril de 1931a. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 1931. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Coleção dos decretos de 1931.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1932. p. 115-277. Disponível em: <https://bit.ly/3fSn1SM>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 9.892 de 1931b. Estabelece categorias às escolas normaes officiaes, modifica tabellas de vencimentos, suspende o funcionamento de escolas primarias e toma outras providencias. *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Coleção dos decretos de 1931.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1932. p. 277-278. Disponível em: <https://bit.ly/3qSttj2>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto n° 10.362, de 31 de maio de 1932. Modifica os regulamentos baixados com os decretos n° 7970-A (15 de outubro de 1927). *In:* ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Coleção dos decretos de 1932.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1933. p. 523-557. Disponível em: <https://bit.ly/3qSttj2>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 11.297, de 1934. Passa para os municípios o custeio dos serviços com o Ensino Primário rural, e contém outras disposições. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Collecção dos decretos de 1934**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1934. p. 523-557. Disponível em: <https://bit.ly/3AnYdvD>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. [Constituição do Estado (1935)]. Constituição do Estado de Minas Gerais. 1935. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Constituições do Estado de Minas Gerais**: 1891, 1935, 1945, 1947 e 1967 e suas alterações. Belo Horizonte: ALMG, 1988. p. 77-108. Disponível em: <https://bit.ly/3H7vJbK>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MINAS GERAIS. [Constituição do Estado (1947)]. Constituição do Estado de Minas Gerais. 1947. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Constituições do Estado de Minas Gerais**: 1891, 1935, 1945, 1947 e 1967 e suas alterações. Belo Horizonte: ALMG, 1988. p. 133-144. Disponível em: <https://bit.ly/3H7vJbK>. Acesso em: 6 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 3.508, de 21 de dezembro de 1950. Consolida as leis e decretos do Ensino Primário, e contém outras disposições. *In*: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Coleção dos decretos de 1950**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1958. p. 292-390. Disponível em: <https://bit.ly/3AnYdvD>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 2.610, de 8 de janeiro de 1962. Contém o código do Ensino Primário. **Leis Estaduais**, [S. l.], 28 jan. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3tMtEhQ>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 7.362, de 2 de janeiro de 1964. Dispõe sobre a estrutura orgânica geral da administração pública do estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo**: Belo Horizonte, Col. 2, p. 26, 3 jan. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3IIRpeX>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 8.248, de 7 de abril de 1965. **Diário do Executivo**: Belo Horizonte, Col. 1, p. 1, 8 abr. 1965. Disponível em: <https://bit.ly/3u8ZB4b>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 14.850 de 21 de setembro de 1972. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Secretaria de Estado da Educação, órgão central do Sistema Operacional de Educação e Cultura, e dá outras providências. **Diário do Executivo**: Belo Horizonte, Col. 3, p. 16, 14 out. 1977. Disponível em: <https://bit.ly/3IIZd59>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 9.427, de 21 de setembro de 1987. Dá a denominação de Secretaria de Estado de Assuntos Municipais à Secretaria de Estado de Assuntos Especiais e determina outras providências. **Diário do Executivo**: Belo Horizonte, Col. 1, p. 1, 22 set. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3G3MTWA>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário do Executivo**: Belo Horizonte, Col. 1, p. 1, 29 out. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3r4Zgxj>. Acesso em: 20 nov. 2021.



MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. **Anexo ao Projeto de Lei 1.117 de 2003**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3tMtEhQ>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da administração pública do poder executivo estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. **Diário do Executivo de Minas Gerais**: Belo Horizonte, p. 1, 27 set. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3FVdyEM>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – PADEM. **Governo de Minas Gerais**, Belo Horizonte, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/3tSDvTp>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 4.584, de 22 de junho de 2021. Dispõe sobre o Projeto Mãos. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Belo Horizonte, Seção 1, p. 1, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/340Jriz>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MOLL, Jaqueline. Políticas municipais de educação fundamental de jovens e adultos no Rio Grande do Sul: tendências nos anos 90. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓSGRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 25. 2002, Caxambu. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2002. p. 1-14. Disponível em: <https://bit.ly/3GaRrdJ>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MONTALVÃO, Sérgio. Liberdade de ensino versus totalitarismo: a semântica política dos substitutivos de Carlos Lacerda durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases (1958-1959). **Revista de História**, São Paulo, n. 169, p. 293-322, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3fRY0HC>. Acesso em: 13 jun. 2021.

MOREIRA, João R. Censo Escolar de 1964 e perspectivas de erradicação do analfabetismo no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 100, p. 241-249, out./dez. 1965. Disponível em: <https://bit.ly/3fRY0HC>. Acesso em: 11 jun. 2021.

MOUTINHO, José da A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016. DOI: 10.1590/0034-7612139003. Disponível em: <https://bit.ly/3rH9MtF>. Acesso em: 21 ago. 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social, 3).

NAGLE, Jorge. **Sociedade e educação na Primeira República**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF: Inep, 1997.

OLIVEIRA, Cleiton de. Municipalização do ensino brasileiro. *In*: OLIVEIRA, Cleiton de *et al.* **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Luiz A. P. de; SIMÕES, Celso C. da S. O IBGE e as pesquisas populacionais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. DOI: 10.1590/S0102-30982005000200007. Disponível em: <https://bit.ly/35gYrcp>. Acesso em: 8 jun. 2021.

OLIVEIRA, Pedro R.; BELLUZZO, Walter; PAZELLO, Elaine T. Public-private sector differentials in brazilian education: a counterfactual decomposition approach. *In: MEETING OF THE BRAZILIAN ECONOMETRIC SOCIETY*, 31. 2009, Foz do Iguaçu. **Proceedings** [...]. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Não paginado. Disponível em: <https://bit.ly/3tTeG9U>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo P. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 661-690, out. 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300003. Disponível em: <https://bit.ly/3FOoOmw>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo P.; ARAÚJO, Gilda C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, 2005. DOI: 10.1590/S1413-24782005000100002. Disponível em: <https://bit.ly/3G7ndZn>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo P. de.; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3AmbOUa>. Acesso em: 3 jun. 2021.

OLIVEIRA, Sheila C. M. de. **Política de apoio aos municípios mineiros em obras de infraestrutura**: construindo nova visão para o emprego de emendas parlamentares e a gestão de políticas públicas. 2008. 73 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública com ênfase em transporte e obras) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3FZqwkV>. Acesso em: 21 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. **Public Administration after “New Public Management”**. Paris: OCDE, 2010. DOI: 10.1787/9789264086449-en. Disponível em: <https://bit.ly/3tTeG9U>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PAULA, João A. de. **Raízes da modernidade em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PEIXOTO, Ana M. C. Triste retrato: a educação mineira no Estado Novo. *In: FARIA FILHO, Luciano M.; PEIXOTO, Ana M. C. (org.). Lições de Minas: 70 anos da Secretaria da Educação*. Belo Horizonte: Secretaria de Educação, 2000. p. 84-103.

PEIXOTO, Ana M. C. **Educação e Estado Novo em Minas Gerais**. Bragança Paulista, SP: EDUSF, 2003.

PENA, Afonso Augusto Moreira. *Mensagem ao Congresso Mineiro*. Ouro Preto: Imprensa do Estado de Minas Gerais, 1893. Disponível em: <https://bit.ly/3IpNCCU>. Acesso em: 8 jun. 2021.

PEREIRA, Gabriel V. **Coordenação de políticas sociais no estado de Minas Gerais**: o papel do Programa Travessia como estrutura executiva de coordenação de políticas para a pobreza. 2008. 66 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3IpNCCU>. Acesso em: 21 ago. 2021.

PESSOA, Reinaldo C. **A ideia republicana no Brasil através dos documentos**: textos para seminários. São Paulo: Alfa-Ômega, 1973.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, Princeton, v. 45, n. 4, p. 595-628, jul. 1993. DOI: 10.2307/2950710. Disponível em: <https://bit.ly/3KDuZgM>. Acesso em: 5 jun. 2021.

PINHEIRO, João I. D.; CARVEJAL, Santiago R. R.; CUNHA, Sônia B. **Probabilidade e Estatística**. São Paulo: Campus, 2012.

PINHO, Larissa de A. **Civilizar o campo**: Educação e Saúde nos cursos de aperfeiçoamento para professores rurais – fazenda do Rosário (Minas Gerais, 1947-1956). 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PINSON, Gilles. Gouvernance et sociologie de l'action organisée: Action publique, coordination et théorie de l'État. **L'Année sociologique**, [S. l.], v. 65, n. 2, p. 483-517, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3GZyBHO>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PINTO, José M. de R. **Os Recursos para a Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

PINTO, José M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007. DOI: 10.1590/S0101-73302007000300012. Disponível em: <https://bit.ly/3FU1DHq>. Acesso em: 3 jun. 2021.

PINTO, José M. de R. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Kzo8VL>. Acesso em: 3 jun. 2021.

PINTO, José M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, 39, n. 145, 846-869., out./dez. 2018. DOI: 10.1590/ES0101-73302018203235. Disponível em: <https://bit.ly/3AtRhx4>. Acesso em: 14 jul. 2021.

POLLITT, Christopher. Forty years of public management reform in UK central government: promises, promise. In: AYRES, Sarah. (ed.). **Rethinking Policy and Politics**: Reflections on Contemporary Debates in Policy Studies. Bristol: Policy Press, 2014. p. 465-480. DOI: 10.1332/030557312X655710.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

QUADROS, Raquel dos S.; MACHADO, Maria C. G. Gustavo Capanema: Comissão Nacional de Ensino Primário. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 40, n. 2, p. 413-424. DOI: 10.5902/1984644414245. Disponível em: <https://bit.ly/3IxPpWy>. Acesso em: 13 jun. 2021.

RESENDE, Márcia H. S. **O processo de municipalização do ensino no estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3IxPpWy>. Acesso em: 21 ago. 2021.

REVISTA do ensino. Operação Escola. **Revista do Ensino**, Belo Horizonte, ano 39, n. 236/237, p. 121-124, jun./dez. 1969. Disponível em: <https://bit.ly/3FW6mZk>. Acesso em: 26 jun. 2021.

ROMANELLI, Otaíza O. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 40. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROMERO, Júlio A. R. Análise espacial da pobreza municipal no estado de Minas Gerais: 1991-2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15. 2006, Caxambu. **Anais [...]** Caxambu: ABEP, 2006. p. 1-20. Disponível em: <https://bit.ly/3nQDew6>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SABATIER, Paul. A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.

SALAMON, Lester M. The New Governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, [S. l.], v. 28, n. 5, p. 1610-1674, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3FTSLBJ>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SALLES, Francisco A. **Mensagem dirigida ao Congresso Mineiro**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1903. Disponível em: <https://bit.ly/3nQDew6>. Acesso em: 8 jun. 2021.

SANDIM, Tatiana L. **Mudanças recentes no Programa Travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** 2012. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/219>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SARAIVA, Agnez de L. **Capacidade de implementação de políticas públicas de educação por sistemas municipais de ensino: um estudo de caso**. 2020. 330 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SÁTYRO, Natália G. D. **Política e Instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização**. 2007. 181 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3GZ0csO>. Acesso em: 3 jun. 2021.

SAVIANI, Demerval; ALMEIDA, Jane S. de; SOUZA, Rosa F. de; VALDEMARIN, Vera T. **O Legado educacional do Século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, Demerval. **Educação brasileira**: estrutura e sistema. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Demerval. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-232, out. 2008. DOI: 10.1590/S1981-77462008000200002. Disponível em: <https://bit.ly/3qRtLH4>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas/São Paulo: Autores Associados, 2013. (Coleção Memória da Educação).

SCHEIBE, Leda; CAMPOS, Rosana F. Em defesa da escola pública: 30 anos da Constituição Federal. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 24, p. 451-457, nov./dez. 2018. DOI: 10.22420/rde.v12i23.923. Disponível em: <https://bit.ly/3GVEQwl>. Acesso em: 28 ago. 2021.

SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 87, n. 2, p. 334-347, jun. 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3GVEQwl>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in Human Capital. **American Economic Review**, [S. l.], v. 51, n. 1, p. 1-17. mar. 1961. Disponível em: <https://bit.ly/341qXOm>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr.-jun. 2016. DOI: 10.1590/S1413-24782016216522. Disponível em: <https://bit.ly/3nRMZdv>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. O processo de implementação de política públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, 5. 2000, Santo Domingo. **Anais [...]**. Campinas: Unicamp, 2000. p. 1-17. Disponível em: <https://bit.ly/3IpDbzk>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SILVEIRA, Adriana A. D. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 19, n. 32, p. 143-159, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3IpDbzk>. Acesso em: 14 jul. 2021.

SILVEIRA, Adriana D.; SCHNEIDER, Gabriela. Política educacional, pobreza e educação: retrato do atendimento aos estudantes beneficiários do programa Bolsa Família no Paraná. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 113-130, set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3GaRrdJ>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SINGER, Paul. Belo Horizonte, centro econômico de Minas. *In*: SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**: uma análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977. p. 257-270.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

SONOBE; Aline K.; PINTO, José M. R. Qualidade e equidade das condições de oferta no ensino fundamental. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 42-57, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/33V1pmH>. Acesso em: 22 jan. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003. Disponível em: <https://bit.ly/3HaVxEh>. Acesso em: 5 jun. 2021.

SOUZA, Maria Inês Salgado. **Os empresários e a educação**: o IPES e a política educacional após 1964. Petrópolis: Vozes, 1981.

SOUZA, Paulo R. **A Revolução Gerenciada** – Educação no Brasil (1995-2002). São Paulo: Prentice Hall, 2005.

STAMM, Cristiano; STADUTO, Jefferson A. R.; LIMA, Jandir F. de; WADI, Yonissa M. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 251-265, jul./dez. 2013. DOI: 10.1590/S1518-70122013000200011. Disponível em: <https://bit.ly/3Iv0rMt>. Acesso em: 14 jul. 2021.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da Demos. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2 p. 197-251, 1999. DOI: 10.1590/S0011-52581999000200001. Disponível em: <https://bit.ly/3Iv0rMt>. Acesso em: 2 jun. 2021.

STRELEC, Thamara C. **Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro**: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação. 2017. 343 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/346LzFi>. Acesso em: 18 ago. 2021.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/346LzFi>. Acesso em: 28 jun. 2021.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing Social Theories**. Chicago: University of Chicago Press, 1968.

TAVARES, José de F. Do novo programa do Ensino Primário vai depender o advento para Minas da era de seu desenvolvimento econômico. **Revista do Ensino**, Belo Horizonte, ano 33, n. 217, p. 19-22, abr. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3qUgi1e>. Acesso em: 26 jun. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Conselho Federal de Educação. Plano nacional de educação. Referente aos fundos nacionais de Ensino Primário, médio e superior. **Documenta**, Rio de Janeiro, n. 8, out. p. 24-31, 1962a. Disponível em: <https://bit.ly/3fVJLBi>. Acesso em: 13 jun. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 88, out./dez. p. 97-107, 1962b. Disponível em: <https://bit.ly/3fVJLBi>. Acesso em: 13 jun. 2021.

VARGAS, Getúlio D. **III discurso pronunciado pelo Dr. Getúlio Vargas por ocasião de sua posse como chefe do governo provisório da República**. Brasília: Casa Civil, 1930. (Biblioteca da Presidência da República). Disponível em: <https://bit.ly/3GPFIT7>. Acesso em: 12 jun. 2021.

VAZ, Aline C. **Política, trabalho e intolerância: Ensino Primário e as práticas educativas em Minas Gerais (1930-1954)**. 2012. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

VAZQUEZ, Daniel A. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef**. 2003. 186 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e Trabalho) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3GPFIT7>. Acesso em: 3 jun. 2021.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 245-274.

VIEIRA, Juçara M. D. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3qU6Cnj>. Acesso em: 3 jun. 2021.

VIEIRA, Sofia L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In*: OLIVEIRA, Romualdo P. de.; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286. Disponível em: <https://bit.ly/3AmbOUa>. Acesso em: 3 jun. 2021.

VIANNA, Salvador T. W.; COELHO, Danilo S. C.; CUNHA, Alexandre dos S. Desenhos organizacionais e atuação de Think Tanks governamentais: uma análise comparativa internacional. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 2472, maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qU6Cnj>. Acesso em: 28 jun. 2021.

VISCARDI, Cláudia M.R. Delfim Moreira. *In*: **CPDOC Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3tSYc1A>. Acesso em: 8 jun. 2021.

ZAMPIRI, Marilene. **A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do Ensino Fundamental no Brasil**. 2014. 156 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3tSYc1A>. Acesso em: 3 jun. 2021.

WIRTH, John D. **O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.