

# A política do atraso educacional: visões e conflitos sobre a instrução pública em São Paulo entre 1851 e 1892<sup>§</sup>

**Renato Perim Colistete**  
Departamento de Economia, FEA-USP  
E-mail: [rcolistete@usp.br](mailto:rcolistete@usp.br)

**Versão: Janeiro 2014**

## Introdução

Desde as primeiras décadas do século XIX a questão do atraso educacional na nova nação que se constituía no Brasil foi objeto de manifestações e debates envolvendo intelectuais, jornalistas, políticos e membros do governo. Uma vez que o Ato Adicional de 1834 deu às províncias um papel proeminente na organização do ensino primário, as assembleias legislativas e os governos provinciais tornaram-se instâncias privilegiadas onde se apresentaram diagnósticos e medidas para a superação do atraso educacional na nova nação.<sup>1</sup> Em São Paulo, por exemplo, tornou-se comum nos relatórios provinciais chamar a atenção para a discrepância entre o rápido desenvolvimento econômico da província, cada vez mais enriquecida com o crescimento excepcional das exportações de café, e o estado precário da instrução primária.<sup>2</sup>

Décadas de discussões e medidas governamentais, porém, não foram suficientes para alterar o atraso educacional do Brasil frente a outras nações. Por volta de 1900, a taxa de matrícula nas escolas primárias do país chegava a apenas 29 crianças no total da população, enquanto Estados Unidos (203), Canadá (185) e Alemanha (158) alcançavam índices cinco a sete vezes maiores. Mesmo na América Latina, o Brasil situava-se entre os países com as menores taxas de matrícula, muito atrás, por exemplo, de Argentina (98), Uruguai (78), Peru (72) e Chile (68). A situação em São Paulo não era diferente, embora nas primeiras décadas do século XX o estado tenha saído de seu relativo atraso frente a outras unidades da federação para uma posição de liderança no país na década de 1930, ao lado de Santa Catarina e Distrito Federal.<sup>3</sup>

---

<sup>§</sup> Agradeço ao IPEA/Programa Cátedras para o Desenvolvimento pelo apoio à pesquisa que deu origem a este artigo.

<sup>1</sup> Sobre as atribuições das assembleias legislativas, inclusive a instrução pública, e suas relações com o governo geral e os municípios a partir do Ato Adicional de 1834, ver URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos sobre a administração das províncias no Brasil. Primeira Parte. Acto Adicional*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1865, tomo I, p. 187-90; TAVARES BASTOS, Aureliano. *A província. Estudo sobre a descentralização no Brazil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1870, p. 79-109 e 149-63; CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. *O município. Estudos sobre administração local*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883, p. 223-43; LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 76-80.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Provincia, o Exm. Sr. Dr. Sebastião José Pereira em Fevereiro de 1877*. S. Paulo: Typ. do Diario, 1877, p. 74.

<sup>3</sup> BRASIL, Directoria Geral de Estatística. *Estatística da Instrução. Primeira Parte, Estatística Escolar*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1916, p. 220-1; BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940*. Rio de Janeiro: IBGE, 1939/1940, p. 1398; LOVE, Joseph. *São Paulo na federação brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982, p. 132-3.

Uma extensa literatura tem se dedicado a descrever os problemas, deficiências e eventuais avanços na história das políticas educacionais no Brasil durante o século XIX e início do século XX. Boa parte dos estudos tem se concentrado nas reformas introduzidas pelo novo governo republicano que chegou ao poder após a deposição da monarquia em 1889. No caso de São Paulo, por exemplo, as políticas adotadas pelos republicanos, que promoveram mudanças substanciais no sistema escolar e levaram à ampliação das matrículas, são geralmente vistas como parte de um projeto maior de transformação das instituições políticas, ideológicas e econômicas que consolidaram o poder de uma nova elite cafeeira que emergiu como o grupo social hegemônico da Primeira República.<sup>4</sup> Não obstante, e apesar dos resultados positivos obtidos durante as primeiras décadas do século XX, a ênfase excessiva – e muitas vezes apologética – nas políticas educacionais após a instalação da República deixa sem resposta uma questão central: por que o acesso à educação primária para a maioria das crianças em idade escolar continuou altamente restrito e desigual, mesmo com o enorme crescimento econômico de São Paulo desde a segunda metade do século XIX e a implementação de políticas supostamente ilustradas pelos fundadores da República no início do século XX?

Neste artigo, argumenta-se que uma parte importante da resposta a essa pergunta reside em um aspecto geralmente negligenciado pela historiografia sobre a instrução pública no Brasil – a forma com que grupos sociais e políticos buscaram resolver o problema crítico do financiamento e do controle dos recursos da instrução pública primária desde as primeiras décadas do Império até o início da República. Como havia acontecido em outros países, dado que a democratização da instrução primária exigia uma enorme expansão de gastos públicos, o problema central era essencialmente de economia política.<sup>5</sup> De fato, duas questões em particular polarizaram os debates sobre os recursos para a instrução pública desde o século XIX. A primeira vinculava-se às fontes da arrecadação fiscal: de onde viriam os recursos adicionais para a expansão em grande escala do ensino público elementar? A segunda questão, igualmente polêmica, referia-se ao controle dos recursos educacionais: quais esferas de governo e da sociedade deveriam ser responsáveis pela administração dos recursos e pela supervisão do sistema escolar?

---

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, REIS FILHO, Casemiro. *A educação e a ilusão liberal. Origens da escola pública paulista*. Campinas: Autores Associados, 1995; SOUZA, Rosa Fátima. *Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo, 1890-1910*. São Paulo: Editora Unesp, 1998; HILSDORF, Maria Lucia. *História da educação brasileira: leituras*. São Paulo: Cengage Learning, 2011; LOVE, Joseph. *São Paulo na federação brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982, p. 132-5.

<sup>5</sup> LINDERT, Peter. *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, cap.

O artigo trata dessas questões no caso de São Paulo, província que desde cedo foi palco de debates sobre a deficiência do ensino primário, os meios para superá-la e o grau de autonomia que as localidades deveriam usufruir nos negócios da instrução pública. O que torna o caso de São Paulo ainda mais ilustrativo é que na segunda metade do século XIX a província destacou-se como o principal centro produtor e exportador de café no mundo, contando com um volume substancial de recursos que poderiam ser destinados à instrução pública. A análise isola a dimensão mais visível das políticas para o ensino primário, enfatizando a maneira com que elas foram pensadas, debatidas e implementadas por membros das assembleias provinciais e dos governos nas décadas de 1880 e 1890, abrangendo portanto tanto governos do Império quanto os da República recém-implantada. Esse foi um momento em que o conflito entre propostas de reforma radical da instrução pública e outras que preservavam a estrutura tradicional do sistema de ensino primário tornou-se mais agudo.

### **1. Descentralização e o surgimento do “elemento popular”**

No início da década de 1880, a instrução pública em São Paulo era regida pela lei provincial nº 9 de 22 de dezembro de 1874, que estabeleceu pela primeira vez a obrigatoriedade do ensino para crianças de 7 a 11 (meninas) ou 14 anos (meninos) e a chamada liberdade de ensino, que consistia na organização do ensino particular sem regulamentos restritivos ou impedimentos por parte do governo. Esses dois princípios – obrigatoriedade e liberdade do ensino – foram as principais bandeiras para a instrução pública defendidas na província por um grupo de políticos e intelectuais liberais e conservadores desde a década de 1860, incluindo depois a dissidência que formaria o Partido Republicano no início dos anos 1870. A Lei nº 9 foi aprovada por uma Assembleia Legislativa inteiramente dominada pelo Partido Conservador, o que mostra o quanto diferentes grupos políticos convergiram na defesa da obrigatoriedade e da liberdade de ensino, vistas então quase como panacéias para os problemas da instrução pública. No que diz respeito à fiscalização das escolas, a lei havia estabelecido um “conselho de instrução” em cada município, composto pelo inspetor de instrução pública de distrito (que reunia vários municípios), pelo presidente da câmara municipal e por um cidadão nomeado pelo presidente da província.<sup>6</sup>

A crença na obrigatoriedade e na liberdade de ensino como soluções para o estado precário da instrução pública em São Paulo, no entanto, durou pouco. Os primeiros sinais de insatisfação apareceram já em 1876. Um editorial do jornal *A Província de São Paulo*, então editado por Francisco Rangel Pestana e Americo de Campos, dois dos mais destacados liberais radicais da década de 1860 e agora republicanos militantes, constatava que o “sistema de ensino público é mal

---

<sup>6</sup> *Correio Paulistano*, 8/2/1874, p. 1; 10/2/1874, p. 3; 25/3/1874, p. 1. Lei nº 9 de 22 de março de 1874.

entre nós” e criticava o que via como hesitação da Assembleia Legislativa na proposição de mudanças na instrução pública da província: a “reforma da instrução pública é sem dúvida uma das que intimidam a assembleia. Entretanto ela é urgente.” Ainda assim, a única proposta defendida pelo jornal foi a de uma fiscalização eficaz por parte da repartição pública responsável pelo ensino.<sup>7</sup>

A posição dos republicanos iria mudar substancialmente no início da década de 1880. Em setembro de 1880, o então presidente da província, Laurindo Abelardo de Brito, do Partido Liberal, nomeou uma comissão de especialistas para elaborar um novo plano de reforma da instrução pública em São Paulo. A comissão foi composta por políticos e professores, republicanos e liberais: Américo Brasiliense, Vicente Mamede de Freitas, Francisco Aurélio de Carvalho, Godofredo Furtado e Herculano Inglez de Souza.<sup>8</sup> Com a saída de Inglez de Souza para o cargo de presidente da província de Sergipe, o governo indicou o então recém-empossado deputado republicano e editor de *A Província de São Paulo*, Francisco Rangel Pestana, para substituí-lo.<sup>9</sup> A proposta final, em grande parte elaborada por Rangel Pestana, foi aprovada pela comissão de constituição e justiça da Assembleia Legislativa somente em 1883, já no governo liberal de Francisco Soares de Carvalho Brandão.<sup>10</sup>

O projeto de reforma, contendo 358 artigos, trouxe várias novidades em relação à lei nº 9 de março de 1874. No âmbito do que nos interessa diretamente, a primeira delas foi a criação de um conselho diretor que assumiria a coordenação da instrução pública na província, com 25 cargos, sendo 5 deles eleitos pelos professores (art. 1º-10). A segunda inovação deu-se com relação aos conselhos municipais já existentes, que teriam sua composição alterada: em vez de inspetores de distrito e presidentes das câmaras estabelecidos pela lei nº 9 de 1874, os conselhos seriam formados por 1 vereador eleito anualmente pela câmara, 1 cidadão eleito pelos pais dos alunos e 1 comissário indicado pelo inspetor da instrução (art. 64-74). Essa foi a primeira vez que uma proposição legislativa para a instrução pública contemplava a participação de representantes não diretamente ligados à presidência da província ou à camara municipal. Os pais e responsáveis pelas crianças deveriam reunir-se no dia 2 de janeiro de cada ano para, em assembleia, eleger por voto majoritário os seus representantes no conselho municipal. As funções dos conselhos não se resumiriam à inspeção e fiscalização, pois também caberiam a eles propor a criação ou supressão de escolas e

<sup>7</sup> *A Província de São Paulo*, 11/3/1876, p. 1.

<sup>8</sup> *A Província de São Paulo*, 29/9/1880, p. 2.

<sup>9</sup> *Correio Paulistano*, 9/6/1881, p. 2.

<sup>10</sup> *A Província de São Paulo*, 29/1/1882, p. 3; 18/1/1883, p. 1. “Parecer, Reforma da Instrucção Publica. Projecto nº 1 (Substitutivo)”, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

avaliar o estado e as necessidades das unidades sob sua jurisdição (art. 64-74, 96). A terceira inovação do projeto de reforma dizia respeito ao problema crítico dos recursos fiscais necessários para a ampliação do sistema escolar. As disposições provisórias do projeto previram a criação de um imposto específico para a construção e mobília das escolas. Não fica claro se o imposto seria de esfera municipal ou provincial, embora se estabelecesse que as câmaras municipais deveriam se encarregar da construção dos prédios, aquisição de mobiliário e conservação do patrimônio.<sup>11</sup>

Apesar das inovações contidas no projeto de reforma de Rangel Pestana, ou possivelmente devido a isso, a sua tramitação foi tortuosa e protelada. No início da legislatura de 1884, o deputado Antônio Muniz de Souza, republicano de Amparo, propôs a entrada em pauta do projeto, mas Rodrigo Lobato Marcondes Machado, deputado liberal de Taubaté, opôs-se e convenceu a maioria a enviar novamente a proposta à comissão de constituição e justiça, da qual fazia parte, sob o argumento de que o projeto era “de muito valor teórico”, mas de pouco sentido prático, não satisfazendo assim “as necessidades da instrução pública”. Não só os liberais, mas também deputados conservadores apoiaram a proposta de Rodrigo Lobato, alguns dos quais, como Antonio da Silva Prado, chegaram a ironizar a proposta de reforma de Rangel Pestana como “um verdadeiro monstro administrativo”.<sup>12</sup> A protelação surtiu efeito, visto que o projeto não foi mais discutido no ano de 1884, nem a comissão de justiça apresentou projeto substitutivo, como Rodrigo Lobato se comprometera.

## 2. A reforma frustrada de 1885

Uma reviravolta no impasse sobre a reforma da instrução pública, no entanto, ocorreria em 1885, aparentemente de forma imprevista. No início do ano, diante da indefinição da Assembleia Legislativa, o então presidente da província, José Luiz de Almeida Couto (Partido Liberal), utilizou uma interpretação da Lei nº 130 de 25 de abril de 1880 que criou a Escola Normal, e a autorização de crédito especial concedida pela Assembleia para execução da reforma do ensino, para decretar unilateralmente a reforma da instrução pública por meio do Ato de 2 de maio de 1885.<sup>13</sup> Os conservadores na Assembleia e na imprensa contestaram a legitimidade da iniciativa de Almeida Couto, sob o argumento de que a Lei nº 130 que criou a Escola Normal havia caducado e que a presidência não poderia substituir o legislativo na edição da reforma.<sup>14</sup> Já os republicanos, em

<sup>11</sup> “Parecer, Reforma da Instrução Pública. Projecto nº 1 (Substitutivo)”, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

<sup>12</sup> *Correio Paulistano*, 30/1/1884, p. 1; 24/4/1884, p. 1; *A Província de São Paulo*, 25/1/1884, p. 1; 29/3/1884, p. 2.

<sup>13</sup> *Relatório com que o Exmo. Sr. José Luiz de Almeida Couto passou a administração para o 1º Vice-Presidente, Exmo. Sr. Francisco Antônio de Sousa Queiroz Filho*. S. Paulo: Typ. do Correio Paulistano, 1886, p. 3-4.

<sup>14</sup> *Correio Paulistano*, 2/4/1885, p. 1; 5/4/1885, p. 2.

minoria no legislativo provincial, aliaram-se aos liberais e apoiaram a medida extrema de Almeida Couto, convencidos que estavam, segundo Rangel Pestana, “de que a Assembleia não era capaz de fazer a reforma”, como teria sido demonstrado após quatro anos de tentativas infrutíferas de estudar e discutir as medidas no legislativo. Rangel Pestana divergiu do projeto em vários pontos, mas apoiou o conjunto da reforma, que representava, segundo ele, a transição de um sistema centralizador para um novo regime de liberdade, com mais intervenção popular nos negócios públicos.<sup>15</sup>

A posição favorável dos republicanos ao Ato de 2 de maio de 1885 deveu-se à semelhança deste último com o projeto de reforma de Rangel Pestana de 1883, analisado anteriormente. Mas na verdade, o Ato de 2 de maio adotou princípios ainda mais descentralizadores que o projeto de Rangel Pestana. Da mesma forma que o projeto de 1883, o Ato de 2 de maio determinou a criação de um amplo conselho diretor de instrução pública com 17 membros, dos quais nove eleitos: cinco pelos conselhos municipais, dois pelos professores públicos da província e dois pelos diretores e professores de colégios particulares (art. 1º-3º). Com isso, o Ato dava um passo além do projeto de 1883, conferindo representação direta aos conselhos municipais no conselho diretor. De sua parte, os conselhos municipais foram reformulados de maneira ainda mais radical, eliminando a ingerência da província na sua composição: dois membros seriam eleitos pelos pais e responsáveis, e pelos professores públicos e particulares das localidades, enquanto um terceiro representante seria eleito pela câmara municipal, todos com mandato de três anos (art. 19-22).<sup>16</sup>

Outra novidade em relação ao projeto de reforma de 1883 foi a criação pelo Ato de 2 de maio de um “fundo escolar” em cada município, que seria destinado à “construção de casas, aquisição de móveis, utensílios e outros objetos que precisarem as escolas”. O fundo seria mantido com recursos oriundos de donativos, legados e multas criadas pela reforma ou de finalidade não especificada, mas a fonte mais importante seria um novo imposto anual de 1 mil-réis, que incidiria sobre todos os indivíduos, inclusive mulheres, maiores de 21 anos que vivessem do trabalho ou de rendas. Os conselhos municipais usufruiriam de autonomia na aplicação dos recursos, com aprovação prévia de delegados literários, que seriam nomeados para distritos (doze ao todo) reunindo grupos de comarcas (art. 11-12; 109-107). Com a criação de imposto específico e de um fundo escolar a ser administrado pelos conselhos locais, o Ato de 2 de maio de 1885 apresentava

---

<sup>15</sup> *A Província de São Paulo*, 12/5/1885, p. 1.

<sup>16</sup> *Reforma da Instrução Pública expedida pelo Exm. Presidente da Província Dr. José Luiz de Almeida Couto por Acto de 2 de maio de 1885*. S. Paulo, Typ. a Vapor do Diário Liberal, 1885. Também reproduzido no *Correio Paulistano*, 7/5/1885, p. 1-2.

uma nova forma em São Paulo de lidar com o crônico problema da deficiência de meios para sustentar a instrução primária na província, descentralizando a arrecadação e a administração dos recursos fiscais.

### 3. Descentralização financeira e o imposto para a instrução pública

A ideia de criação de um imposto municipal específico para a instrução pública primária já vinha sendo discutida por políticos e intelectuais há vários anos no Brasil. As principais referências citadas eram os sistemas de ensino da Inglaterra, Alemanha e, especialmente, dos Estados Unidos, que possuíam o ensino primário descentralizado, com grande autonomia local tanto na arrecadação quanto na aplicação de recursos para a construção de edifícios, aquisição de equipamentos e abertura de vagas para as crianças em idade escolar. Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai, mesmo tendo sido um dos principais artífices da centralização política e administrativa (o chamado “regresso”) operada a partir de 1837, já havia enfatizado em seus estudos que nos Estados Unidos a instrução pública era uma das áreas mais importantes em que se aplicava o princípio de autonomia em lançar impostos locais (municipais).<sup>17</sup>

Com uma posição política antagônica à do Visconde do Uruguai, Aureliano Tavares Bastos, em seu livro *A Província*, de 1870, foi ainda mais enfático nas referências à experiência de descentralização administrativa e fiscal da instrução pública nos EUA e em outros países. Tavares Bastos via na instrução o “interesse fundamental dos povos modernos”, o que no caso brasileiro somente seria rivalizado em importância pela emancipação dos escravos: “o mais digno objeto das cogitações dos brasileiros é, depois da emancipação do trabalho, a emancipação do espírito cativo da ignorância. Sob o ponto de vista da própria instrução elementar... nosso povo não entrou ainda na órbita do mundo civilizado”.<sup>18</sup> Para ele, o enorme volume de recursos despendidos na instrução primária dos Estados Unidos e Suiça, por exemplo, demonstrava que a difusão do ensino exigia uma mobilização excepcional de recursos, que ia além das receitas ordinárias das províncias. A proposta de Tavares Bastos consistia na adoção de uma taxa escolar, com “uma dupla imposição, a local e a provincial”. A primeira seria “paga por cada habitante ou por cada família” no município, enquanto a segunda “consistiria em um porcentagem adicionada a qualquer dos impostos diretos, o pessoal ou a décima urbana, por exemplo.” A parcela provincial do imposto complementaria a municipal e seria transitória, pois seu “produto acresceria à contribuição local, até que o povo

---

<sup>17</sup> URUGUAY, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, tomo II, p. 248-50.

<sup>18</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano. *A província*, p. 227-8.

abraçasse cordialmente o novo sistema, apoiando sem relutância, como nos Estados Unidos, todas as combinações destinadas a aumentarem o orçamento da instrução”.<sup>19</sup>

Apesar do conhecimento e divulgação das experiências de outros países, a proposta de um imposto local e específico para a instrução demorou a encontrar algum espaço nas políticas favorecidas pelo governo geral no Império. Foi somente durante o gabinete liberal do Visconde de Paranaguá (30º gabinete, 3/7/1882 a 23/5/1883) que o ministério do Império divulgou o Aviso Circular nº 5.781 de 1º de novembro de 1882, recomendando medidas aos presidentes das províncias para a melhoria e difusão do ensino primário. A principal delas era a “instituição de um fundo especial, cuja principal fonte de receita seja uma taxa escolar, dividida em imposição local e provincial, consistente a primeira em diminuta contribuição direta paga pelos habitantes de cada município e a segunda em percentagem adicionada a algum dos impostos diretos”. O fundo seria complementado por donativos e legados, o produto de multas e as sobras do orçamento.<sup>20</sup> As semelhanças entre a recomendação do Aviso Circular e a proposta de Tavares Bastos citada anteriormente são evidentes, inclusive na redação do texto.

Em São Paulo, até onde foi possível identificar, a primeira proposta legislativa de um imposto específico para a instrução primária foi apresentada em 1880, pelo deputado liberal e grande proprietário rural, Nicolau de Souza Queiroz.<sup>21</sup> O seu projeto nº 96 estabelecia que as câmaras municipais poderiam “lançar um imposto de captação, até a quantia de um mil réis, sobre cada munícipe maior de sete anos, destinado exclusivamente para a construção de edifícios próprios para as escolas do ensino primário” (art. 1º). O imposto seria limitado ao teto de 5 mil-réis por família e incidiria sobre cada indivíduo de acordo com a sua condição eleitoral: se eleitor (com rendimentos líquidos anuais de 400 mil-réis ou mais), ele pagaria o dobro do votante (com rendimentos líquidos a partir de 200 mil-réis anuais) (art. 1º, § 1º). O projeto acabou não indo à votação e, em janeiro de 1881, Souza Queiroz requereu o adiamento do projeto “até que seja apresentado à consideração desta assembleia, o projeto que está elaborando a comissão encarregada da reforma da Instrução Pública.” Não há notícia, porém, de que o seu projeto tenha sido votado nos anos seguintes.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano. *A província*, p. 238-43.

<sup>20</sup> Circular nº 5.781, 1/11/1882, Pedro Leão Velloso, Ministro dos Negócios do Império, anexo em *Falla dirigida á Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo na abertura da 2ª sessão da 24ª legislatura em 10 de janeiro de 1883 pelo presidente, Conselheiro Francisco de Carvalho Soares Brandão*. S. Paulo: Typ. do Ypiranga, 1883, p. 17-8.

<sup>21</sup> *A Constituinte*, 25/2/1880, p. 2.

<sup>22</sup> “Projeto nº 96”, 1880, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

De qualquer maneira, e como foi visto anteriormente, a ideia de um imposto para a instrução pública foi incorporada às disposições transitórias do projeto de Rangel Pestana proposto no início de 1883, coincidindo portanto com a divulgação da Circular nº 5.781 pelo Ministério do Império de novembro de 1882. Mas foi somente com o Ato de 2 de maio de 1885 do presidente Almeida Couto que o imposto para a educação foi integrado a um projeto de reforma da instrução pública em São Paulo. Houve naquele momento convergência entre os governos liberais na Corte e em São Paulo que, com apoio expresso dos republicanos de São Paulo, passaram a legislar em favor da descentralização fiscal da instrução primária.

#### **4. A reação conservadora e a proposta radical liberal-republicana**

A guinada da política nacional ocorrida com a queda do efêmero gabinete liberal de José Antonio Saraiva (33º gabinete, 6 de maio a agosto de 1885), premido pela disputa no parlamento sobre o fim da escravidão, levou novamente os conservadores ao poder, com consequências diretas para a instrução pública na província. Na Corte, o Barão de Cotelipe manteve-se na chefia do gabinete até o início de 1888, mesmo com dissolução do ministério e convivendo em parte do período com maioria liberal.<sup>23</sup> Em São Paulo, os conservadores chegaram ao poder em 2 de setembro de 1885 com o 2º vice-presidente, Elias Antonio Pacheco e Chaves, até a posse definitiva em 19 de outubro de João Alfredo Corrêa de Oliveira, também do Partido Conservador e que inclusive substituiria posteriormente Cotelipe no gabinete do Império.<sup>24</sup> Apesar de permanecer apenas 47 dias no poder, Elias Chaves mandou suspender a execução do Ato de 2 de maio, que segundo ele implicava uma reforma “profunda e radical” no ensino da província. A suspensão deveria se estender até a apreciação da matéria pela Assembleia eleita em janeiro de 1886. De acordo com Elias Chaves, o Ato de 2 de maio acarretava um “pesadíssimo sacrifício dos cofres provinciais” e já fracassara na implementação de uma de suas ideias centrais, a obrigatoriedade do ensino, pois a “base eletiva consagrada na reforma para a formação dos Conselhos Municipais” favorecia a relutância dos municípios em adotá-la.<sup>25</sup> Assim, a reação dos conservadores teve como alvo, além das maiores despesas com a instrução primária, justamente o que foi uma das principais

---

<sup>23</sup> SANTOS, José Maria dos. *A política geral do Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1989, p. 128-9.

<sup>24</sup> *Relatório com que passou a administração da Província de S. Paulo ao Exmo. Presidente Conselheiro João Alfredo Corrêa de Oliveira o Vice-Presidente Dr. Elias Antonio Pacheco e Chaves*. S. Paulo, Typographia do Correio Paulistano, 1885; EGAS, Eugenio. *Galeria dos presidentes de S. Paulo. Período monarchico, 1822-1899*. S. Paulo: Secção de Obras d' O Estado de S. Paulo, 1926, vol. I, p. 612-51.

<sup>25</sup> *Relatório com que passou a administração da Província de S. Paulo ao Exmo. Presidente Conselheiro João Alfredo Corrêa de Oliveira o Vice-Presidente Dr. Elias Antonio Pacheco e Chaves*. S. Paulo: Typographia do Correio Paulistano, 1885, p. 5. Elias Pacheco e Chaves assinou a portaria suspendendo o Ato de 2 de maio em 5 de setembro de 1885, ou seja, três dias após a sua posse como presidente interino.

inovações do Ato de 2 de maio, os conselhos municipais eletivos. O novo presidente da província, João Alfredo, manteve a decisão de suspender a reforma da instrução pública.

O início da legislatura de 1886/1887 foi logo testemunha de novas disputas envolvendo a instrução pública. Os liberais, indignados com a suspensão da reforma implementada pelo presidente de seu partido, atacaram a medida de Elias Chaves acusando-a de violenta e ilegal. A solução vencedora, porém, foi a de que um novo projeto deveria ser apreciado pela Assembleia Legislativa.<sup>26</sup> Formou-se uma comissão especial com representantes dos três partidos, sendo mais uma vez apontado como relator o deputado republicano, Rangel Pestana, recém-reeleito após ausência na legislatura de 1884/1885. A comissão deliberou que o texto do Ato de 2 de maio fosse tomado como base para discussão, recebendo emendas e aperfeiçoamentos, e já no final de abril de 1886 a sua proposta foi submetida para discussão na Assembleia.<sup>27</sup> O projeto seguiu os princípios do Ato de 2 de maio na adoção da obrigatoriedade, na eleitividade dos representantes e na transferência de poderes aos municípios, só que agora com algumas medidas ainda mais descentralizadoras. A proposta estabeleceu um conselho superior de doze membros, dos quais sete eletivos: quatro eleitos pelos conselhos municipais, dois pelos professores públicos e um pelos diretores de escolas privadas e professores particulares (art. 1º e 2º). Os conselhos municipais, por sua vez, seriam eleitos pelos pais, responsáveis e professores públicos e particulares de cada localidade, no total de cinco membros nos municípios que tivessem de sete a onze vereadores e três membros nos demais lugares. Desta forma, a nova proposta ampliava a representação direta da população dos municípios, uma vez que o representante das câmaras municipais deixaria de ter assento nos conselhos locais (art. 17 e 18). Por fim, o projeto mantinha a ideia de um fundo escolar em cada município, constituído por legados e donativos, multas e um imposto de 1 mil-réis sobre todo indivíduo trabalhador maior de 21 anos (art. 106 e 107).<sup>28</sup>

A tramitação do projeto replicou a divisão que vinha ocorrendo recentemente entre os três partidos da Assembleia. Liberais e republicanos aliaram-se em favor da aprovação, enquanto os conservadores questionaram o projeto. Em particular, a descentralização proposta pela reforma aparentemente suscitava objeções de princípio, sobretudo no campo conservador. Segundo Rangel Pestana, “[a]tacam ainda os conservadores, a maior soma de atribuições que o projeto de reforma concede aos conselhos municipais”. Outro aspecto criticado pelos conservadores era o imposto para

<sup>26</sup> *A Província de São Paulo*, 21/2/1886, p. 2; 20/3/1886, p. 1.

<sup>27</sup> *A Província de São Paulo*, 30/3/1886, p. 1; 15/4/1886, p. 1;

<sup>28</sup> “Projeto de reforma da instrução pública, 29 de abril de 1886”, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

a educação: “[c]ensuram, ainda mais, o imposto literário que o projeto quer estabelecer, de 1\$000 por ano, para a fundação de escolas”.<sup>29</sup> Após os deputados aprovarem o projeto na Assembleia Legislativa no final de abril de 1886, liberais e republicanos passaram a criticar o que acusavam como protelação por parte do presidente da província, o conservador Antonio de Queiroz Telles, Barão do Parnaíba, na apreciação da reforma da instrução pública.<sup>30</sup>

Os prognósticos de liberais e republicanos na Assembleia Legislativa foram confirmados pelo veto ao projeto de reforma pelo presidente da província, em 9 de junho de 1886. Na sua justificativa, o Barão do Parnaíba questionou, em primeiro lugar, a retirada do presidente da província da direção do ensino público em favor de um conselho superior eletivo, o que contrariaria, segundo ele, o estabelecido pelo Ato Adicional de 1834 e pela Lei de Interpretação de 12 de maio de 1840, subvertendo a hierarquia existente entre presidente e Assembleia. Em segundo lugar, o Barão de Parnaíba rejeitou a imposição de multas com o intuito de impor a obrigatoriedade do ensino, bem como o aumento de despesas sem “vantagens correspondentes”. Por fim, o presidente criticou o princípio de eletividade aplicado ao conselho superior e aos conselhos municipais, com a consequente perda de “unidade de vista” e hierarquia: a “eletividade, condição de preenchimento dos cargos de membros dos conselhos superior e municipais, há de forçosamente afrouxar esses laços de subordinação e quebrar a unidade sistemática de serviço”.<sup>31</sup> Embora liberais e republicanos protestassem, o projeto de reforma voltou à Assembleia para nova redação.

Em março de 1887, um acordo foi negociado entre os partidos e a comissão de constituição e justiça reapresentou o projeto com uma série de mudanças que buscavam contornar o veto do presidente da província e da bancada conservadora. O principal revés em relação ao projeto original deu-se com a participação direta da população dos municípios nas instâncias decisórias. No conselho superior de instrução, o projeto reformulado reduziu de doze para nove o número de membros, dos quais quatro seriam agora eleitos pelas câmaras municipais, em vez dos conselhos municipais (art. 2º). A mudança nos conselhos municipais seguiu a mesma lógica. Em vez dos cinco ou três representantes eleitos diretamente por pais, responsáveis e professores, os conselhos passaram a ser constituídos por dois membros das câmaras municipais eleitos por seus pares e outro nomeado diretamente pelo presidente da província (art. 11). Desta forma, além de restaurar o poder

<sup>29</sup> *A Província de São Paulo*, 17/3/1886, p. 1-2.

<sup>30</sup> *A Província de São Paulo*, 23/5/1886, p. 1; 27/5/1886, p. 1.

<sup>31</sup> “Relatório sobre o estado da instrução publica da província de S. Paulo em 1886 apresentado ao presidente da província o Exmo. Snr. Barão do Parnahyba pelo inspector geral Arthur Cesar Guimarães”, p. 3-4, anexo ao *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo presidente da província Barão do Parnahyba no dia 17 de janeiro de 1887*. São Paulo: Typ. a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1887.

absoluto do presidente da província sobre as diretrizes gerais e nomeações da instrução pública, o projeto eliminava a participação direta da população local.<sup>32</sup>

Por outro lado, o projeto reformulado pelos deputados mantinha a criação do fundo escolar e do imposto de captação sobre os habitantes das municipalidades, conforme constava na proposta de 1886 (art. 91). Apesar da reação conservadora contra a participação direta da população, a descentralização financeira que foi sugerida pela primeira vez no projeto de 1883, e depois formalizada no Ato de 2 de maio de 1885, obtinha agora o apoio dos três grupos políticos atuantes na Assembleia Legislativa. A nova proposta de reforma da instrução pública foi aceita e sancionada pelo Barão do Parnaíba sob a Lei nº 81 de 6 de abril de 1887.

A polêmica em torno da natureza e do papel dos conselhos municipais na instrução primária continuou mobilizando opiniões no parlamento provincial e na imprensa. A proposta aprovada em 1886 pela Assembleia Legislativa e vetada pelos conservadores representava a ampliação mais radical dos conselhos locais e da descentralização na instrução pública em São Paulo até o momento. Ao restabelecer o *status quo*, a reforma de 1887 dava um enorme passo atrás segundo a perspectiva de grupos liberais e republicanos que entendiam a descentralização administrativa e a participação popular direta como a chave para a reformulação profunda da instrução pública primária.

## 5. Consolidação dos conselhos municipais e *rent-seeking*

Já no início de 1888, criticava-se que vários conselhos municipais definidos pela nova Lei nº 81 de 1887 não funcionavam. Um editorial de *A Província de São Paulo*, provavelmente escrito por Rangel Pestana, dizia que “[n]ão nos surpreendeu o fato, porque já o havíamos previsto quando combatímos a constituição de tais conselhos pela indicação das câmaras e nomeação do presidente da província. Opinávamos que a eleição dos conselhos feita pelos pais e tutores dos alunos e pelos professores do município, como tinha sido aceita na lei de 22 [sic] de maio de 1885 e como estava no projeto não sancionado, era preferível por lhes trazer mais força e prestígio.” O resultado, segundo o editorial, era que “o espírito tacanho da centralização” levou a uma lei fundada em “bases insubsistentes: a desconfiança na capacidade popular para tratar do que mais lhe interessa e a presunção da força benéfica da tutela governamental”.<sup>33</sup> Outros interpretaram os problemas nas eleições e no funcionamento dos conselhos municipais sob ângulo oposto, criticando o que seria o

---

<sup>32</sup> “Projecto de Reforma da Instrução Pública”, 12 de março de 1877, *Correio Paulistano*, 16/4/1887, p. 2.

<sup>33</sup> *A Província de São Paulo*, 15/1/1888, p. 1. Ver também *A Província de São Paulo*, 4/9/1887, p. 1; 23/11/1888, p. 1; 17/5/1899, p. 1; 8/10/1889, p. 1.

excesso ou mesmo equívoco da descentralização, como afirmou o deputado João Baptista de Moraes em janeiro de 1888 – “infelizmente já se verificou que ela [a lei nº 81, de 6/4/1887] é inteiramente inexecuível”.<sup>34</sup>

As dificuldades com os conselhos municipais foram logo constatadas pelo presidente da província que assumiu o posto em novembro de 1887, Francisco de Paula Rodrigues Alves, do Partido Conservador. O problema central residia nos conselhos municipais. Dirigindo-se aos deputados, Rodrigues Alves afirmou que “os Conselhos Municipais, em que – parecia – depositáveis tanta confiança, ou não se constituem, ou, constituídos, não se instalam, sendo certo que os poucos que conseguem completar a sua formação, não têm estabilidade e cumprem deficientemente suas obrigações”. O presidente reiterava, contudo, que “era preciso aguardar a execução da lei em todas as suas partes”, inclusive com a formação do fundo escolar, cuja lei ainda não havia sido executada. “É exatamente este fundo,” dizia Rodrigues Alves, “que podia dar alento aos Conselhos Municipais, ministrando-lhes meios de vida.”<sup>35</sup> Diante da instabilidade dos conselhos, o presidente publicou norma em 3 de fevereiro de 1888 que configurava renúncia o não comparecimento de membros eleitos das câmaras, abrindo espaço para nova eleição imediata. Passados oito meses desde a regulamentação da lei, Rodrigues Alves observava que os conselhos haviam sido instalados, estando então exercendo suas funções.<sup>36</sup>

A outra medida adotada por Rodrigues Alves para cumprimento da reforma da instrução pública foi a regulamentação do fundo escolar em 28 de março de 1888. Com ela, foram fixadas as condições e normas específicas para o arrolamento de contribuintes, a arrecadação do imposto de captação de 1 mil-réis e a utilização dos recursos por parte dos conselhos municipais. O regulamento do fundo escolar manteve a contribuição individual em 1 mil-réis e incidente sobre todos os indivíduos maiores de 21 anos que obtivessem renda, apenas definindo isenções para casos excepcionais, tais como indígenas, religiosos e enfermos nos hospitais. Os exatores deveriam recorrer às listas nominais dos eleitores de cada paróquia e dos contribuintes do imposto predial e do imposto de indústria e profissões, mais “as relações de moradores de cada quarteirão” obtidas pelos delegados e subdelegados em seus termos e distritos policiais.<sup>37</sup> Portanto, ao final de sua curta

<sup>34</sup> *Atas da Assembleia Legislativa de São Paulo*, 13<sup>a</sup> sessão ordinária, 26/1/1888, p. 91.

<sup>35</sup> *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo presidente da província Exm. Snr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves no dia 10 de janeiro de 1888*. São Paulo, Typ. a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1888, p. 12.

<sup>36</sup> *Relatorio com que o Exm. Snr. dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves passou a administração da província ao Exm. Snr. Dr. Francisco Antonio Dutra Rodrigues, 1o. Vice-Presidente, no dia 27 de abril de 1888*. São Paulo, Typ. a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1888, p. 34-35.

<sup>37</sup> “Regulamento”, 28/3/1888, *Correio Paulistano*, 8/4/1888, p. 1.

administração, o conservador Rodrigues Alves deixou estruturadas as normas básicas para o funcionamento dos conselhos municipais e a descentralização financeira instituída pela reforma da instrução pública de 1887.

A cobrança do imposto escolar foi implementada nos meses seguintes como resultado de uma série de medidas do fisco provincial. Em novembro de 1888, por exemplo, a recebedoria da província publicou anúncio em várias edições dos jornais avisando sobre a cobrança do “imposto de capitação para o Fundo Escolar” para os exercícios de 1887-1888 e 1888-1889, com prazo até 31 de dezembro, sob pena de multa de 10 mil-réis.<sup>38</sup> Na verdade, o anúncio correspondia a uma extensão do prazo de pagamento do imposto, dadas as dificuldades iniciais de ordem prática encontradas para a cobrança.

A despeito dos percalços e críticas, ao longo de 1888 e 1889 os conselhos municipais iniciaram o arrolamento dos contribuintes e estabeleceram os procedimentos de arrecadação do imposto para o fundo escolar. A julgar pelos ofícios enviados ao executivo provincial pelos conselhos municipais tratando de diversos assuntos do ensino local, a paralisia resultante das disputas e desistências dos seus membros foram pelo menos amenizadas com as normas adotadas pelo governo de Rodrigues Alves. A título de exemplo, o conselho de Itapecerica pedia em agosto de 1888 autorização para a compra de livros mesmo antes do fundo escolar ter sido formalmente constituído naquela localidade, enquanto outro consultava, em novembro, a possibilidade de iniciar o arrolamento dos contribuintes antes da eleição do substituto de um membro desistente. Já o conselho de Santo Amaro reivindicava, em dezembro de 1888, a nomeação de um agente da coletoria provincial para viabilizar a arrecadação do imposto para o fundo escolar.<sup>39</sup> As coletorias passaram a enviar os balancetes das receitas e despesas do fundo escolar para o tesouro provincial, alguns dos quais foram publicados na imprensa, como por exemplo os de Piracicaba, Mogi-Mirim e Mogi-Guaçu.<sup>40</sup>

O imposto de capitação continuou sendo arrecadado após a queda da Monarquia e a instalação do novo regime republicano, com suas dificuldades habituais. Ainda em 1891 parecia frequente que as estações fiscais atrasassem ou deixassem de enviar parte dos balancetes do fundo escolar. Em junho daquele ano, o tesouro provincial publicou a exigência de remessa de balancetes

<sup>38</sup> Por exemplo, *Correio Paulistano*, 28/11/1888, p. 3.

<sup>39</sup> *Correio Paulistano*, 10/8/1888, p. 1; 8/11/1888, p. 1; 22/11/1888, p. 1.

<sup>40</sup> *O Estado de São Paulo*, 11/12/1889, p. 1; 11/4/1890, p. 1. Os balancetes foram publicados em diversos números do Diário Oficial de São Paulo: p.ex., São José dos Campos (7/5/1891, p. 40), São Simão (10/5/1891, p. 56), São Pedro (11/7/1891, p. 436) e Parnaíba (31/7/1891, p. 593).

faltantes para nada menos do que 38 coletorias, relativos a 59 localidades sob sua jurisdição fiscal. Algumas estações fiscais não haviam entregue os balancetes por um longo período até a véspera da cobrança do tesouro – por exemplo, a coletoria de Jaboticabal devia a contabilidade do fundo escolar do município de Espírito Santo de Barretos para todo o período de 1/10/1889 a 30/6/1891. Entretanto, a maioria das estações fiscais listadas encontrava-se em débito por períodos menores, em alguns casos de 1 mês (Jaboticabal, São João da Boa Vista, Campos Novos do Paranapanema, Cotia) e a maior parte abrangendo meses do segundo semestre de 1889 e primeiro semestre de 1890.<sup>41</sup>

Mais do que a demora na prestação de contas, o maior problema inicial que afetou a situação financeira dos fundos escolares foi a existência de uma brecha na lei nº 81 de 1887 que permitia a gratificação facultativa dos secretários dos conselhos com recursos arrecadados com os impostos e multas. O art. nº 191 da lei dizia que os conselhos municipais “poderiam nomear um secretário com gratificação mensal” de 30 mil-réis no máximo para municípios com até 8 escolas e 50 mil-réis para aqueles com mais de 8 estabelecimentos escolares.<sup>42</sup> Antes mesmo da regulamentação do imposto de captação para o fundo escolar, no início de 1888 os conselhos de Natividade e Pindamonhangaba solicitaram autorização para pagamento de honorários aos secretários daqueles conselhos, o que foi rejeitado pelo então presidente da província, Rodrigues Alves, sob a justificativa de que o imposto ainda não possuía as devidas normas legais.<sup>43</sup> Após a publicação do regulamento de 28 de março de 1888, no entanto, a maioria dos conselhos de instrução aprovou gratificações mensais aos seus secretários.<sup>44</sup>

A consequência da captura dos recursos do imposto da instrução pelos membros dos conselhos – políticos das câmaras municipais ou representantes nomeados pelo governo provincial – foi o desvio de parcela substancial dos recursos arrecadados de seus fins precípuos. A título de exemplo, a arrecadação do imposto para o ensino primário em Mogi-Guaçu em março de 1890 foi de 21\$000, que foram somados ao saldo existente de 136\$000.<sup>45</sup> O valor pago ao secretário do conselho foi de 125\$000, ou seja, correspondente a 71% dos recursos disponíveis do fundo. Além disso, foi concedida uma comissão de 4\$200 réis ao exator, o que a rigor era vedado pela lei de

<sup>41</sup> *Diário Oficial de São Paulo*, 13/6/1891, p. 262.

<sup>42</sup> Lei nº 81 de 6 de abril de 1887.

<sup>43</sup> *Correio Paulistano*, 19/1/1888, p. 1; 17/2/1888, Suplemento, p. 1.

<sup>44</sup> Não obstante o fato de a lei nº. 81 de 1887 vedar expressamente o pagamento de remuneração aos coletores do fisco provincial, conf. seu art. 94.

<sup>45</sup> Mogi-Guaçu tinha uma população relativamente pequena, de 5.591 habitantes, em 1890. Amparo, o maior município da região da Mogiana da qual fazia parte, possuía 22.915 habitantes. Conf. BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. *Synopse do Recenseamento de 31 de Dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Officina da Estatística, 1898.

1887 e pela norma de 22 de março de 1888, mas que parece ter sido adotada na prática na coleta do tributo. Ao final do mês de março, Mogi-Guaçu possuía um saldo de apenas 27\$800 em seu fundo escolar, algo irrisório frente às despesas da instrução pública.<sup>46</sup> A quantia de 125 mil-réis apropriada pelo secretário do conselho equivalia quase ao ordenado mensal de 150 mil-réis (vencimento mais gratificação) de um professor público normalista de 1º grau, o mais alto nível do ensino primário na província de São Paulo, segundo a tabela da lei nº 81 de 1887. A gratificação do secretário de Mogi-Guaçu situava-se bem acima – 67 por cento – dos vencimentos mais gratificações mensais (75 mil-réis) dos professores não normalistas, a maioria dos docentes do ensino primário.<sup>47</sup> No município vizinho de Mogi-Mirim, que possuía uma arrecadação significativamente maior do imposto de captação, chegando o seu fundo escolar a cerca de 808 mil-réis em fevereiro de 1890, o valor apropriado pelo secretário do conselho de instrução foi ainda mais elevado: 250\$000, ou seja, 67% acima dos vencimentos mensais dos professores normalistas primários da província.<sup>48</sup>

Nem todos os conselhos de instrução absorviam seus recursos com o pagamento de seus próprios membros e coletores. O conselho de Buquira, por exemplo, enviou consulta ao presidente da província em 1889 arguindo se não seria melhor “dispensar o Conselho os serviços de seu Secretário e tomá-los para si, aplicando em aluguéis de casas para os professores públicos a quantia destinada ao pagamento daquele funcionário.” O então presidente da província, o Barão de Jaguara, não só considerou “louváveis a dedicação e interesse” dos membros daquele conselho, como observou que a lei nº 81 de 1887 “não tornou obrigatória, mas facultativa aos Conselhos Municipais a nomeação de Secretários”.<sup>49</sup> Não obstante, as contas para o conjunto da província confirmam o desvio da destinação dos recursos do fundo escolar na maior parte das municipalidades. No período abrangendo o ano fiscal de 1887-1888 a setembro de 1889, as receitas arrecadadas pelo fundo escolar dos municípios somaram 146:548\$650, dos quais 143:943\$900 (98,2%) provenientes do imposto de captação. Do total das receitas, cerca de 51% foram despendidos com gratificações aos secretários dos conselhos e 25% com pagamentos aos agentes da coletoria. Além disso, quase 8% foram gastos com o expediente dos conselhos e despesas para a arrecadação do imposto. Ao final, as despesas diretas com as escolas alcançaram apenas 11% do total das receitas: 5,4% com móveis e

<sup>46</sup> *O Estado de São Paulo*, 11/4/1890, p. 1.

<sup>47</sup> Lei nº 81 de 6 de abril de 1887, Tabela de Vencimentos. Valores mensais obtidos pela divisão dos vencimentos anuais por 12 meses.

<sup>48</sup> *O Estado de São Paulo*, 11/4/1890, p. 1. A população de Mogi-Mirim era de 15.075 habitantes segundo o recenseamento de 1890.

<sup>49</sup> *Exposição com que o Exmo. Snr. Dr. Barão de Jaguára passou a administração da província de São Paulo ao Exmo. Snr. General Dr. José Vieira Couto de Magalhães no dia 10 de junho de 1889*. São Paulo: Typographia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1889, Anexo, p. A47-8.

utensílios, 2,9% em construções ou reformas de prédios escolares e 2,7% no aluguel de casas para escolas.<sup>50</sup>

Apesar da escala das distorções no uso dos recursos do fundo escolar, as medidas coibitivas tiveram de aguardar vários meses. Já sob o regime republicano, o governador do estado, Prudente de Moraes, publicou o decreto nº 58 em 11 de junho de 1890 cujo texto em si constitui uma crítica cabal à apropriação dos recursos públicos e ao desvio das funções tanto dos conselhos quanto do fundo escolar. O decreto declarava que, “[c]onsiderando que o fundo escolar, cuja fonte quase única é o imposto de captação, – mal arrecadado pela incúria dos exatores –, em lugar de ser aplicado aos fins determinados pela lei, tem sido, em sua maior parte, despendido em gratificações aos secretários dos conselhos municipais, e isso sem vantagem alguma para a instrução;” “considerando que, como verifica-se do respectivo balanço até 30 de setembro de 1889, ao passo que a despesa pelo fundo escolar com aluguel e consertos de casas, aquisição de móveis, utensílios e outros objetos para escolas, foi apenas de rs. 10.255\$000, as gratificações pagas aos secretários elevaram-se a rs. 47.908\$000;” e “considerando que as atribuições de secretário dos conselhos municipais podem ser exercidas gratuitamente e com mais zelo por um dos membros desses conselhos, que, assim, aplicarão à construção de casa, aquisição de móveis, utensílios e outros objetos necessários às escolas do município – as quantias, relativamente avultadas, que atualmente são despendidas quase inutilmente em gratificações a secretários;” por todos esses motivos, ficavam “suprimidos os empregos de secretários dos conselhos municipais” e as atribuições definidas em lei seriam exercidas gratuitamente por membro eleito do conselho.<sup>51</sup>

As medidas adotadas por Prudente de Moraes para disciplinar o funcionamento dos conselhos municipais foram coerentes com o seu diagnóstico do estado da instrução primária. Em seu relatório de outubro de 1890, a opinião de Prudente de Moraes era que as instituições da instrução primária deveriam aprofundar sua descentralização, tanto administrativa quanto financeira: “O serviço da instrução primária deve ser descentralizado e organizado de modo a despertar e atrair a atenção e o concurso dos pais de família, os mais diretamente interessados; mas, isso depende das novas instituições locais e essencialmente da descentralização das rendas.”<sup>52</sup> Ainda assim, e de forma não tão coerente com o afirmado sobre a descentralização, uma outra

---

<sup>50</sup> *O Estado de São Paulo*, 16/5/1890, p. 1.

<sup>51</sup> *Correio Paulistano*, 13/6/1890, p. 1.

<sup>52</sup> *Exposição apresentada ao Dr. Jorge Tibiriçá pelo Dr. Prudente J. de Moraes Barros, 1º Governador do Estado de São Paulo, ao passar-lhe a administração no dia 18 de outubro de 1890*. São Paulo: Typ. Vanorden & Comp., 1890, p. 36. Prudente de Moraes exonerou-se do governo de São Paulo após ter sido eleito senador.

medida importante tomada por Prudente de Moraes foi a eliminação do Conselho Superior de Instrução Pública criado pela lei de 1887, sob alegação de que aquele órgão havia deixado de “reunir-se e funcionar”, dificultando “a ação do poder público, tornando-se um embaraço, em vez de um auxiliar”.<sup>53</sup> A direção geral da instrução pública passou às mãos do executivo estadual, o que conflitava com as posições dos deputados republicanos na Assembleia Legislativa desde o início dos anos 1880.

## 6. A defesa da descentralização e o recuo dos republicanos

Nos pouco menos de três anos que se seguiram à sanção da Lei nº 81 de 6 de abril de 1887, resultado que foi da pressão dos conservadores contrários às propostas descentralizadoras e participativas, os republicanos continuaram defendendo enfaticamente o acerto de suas propostas e criticando severamente o caráter excludente da lei que acabou sendo aprovada. Em novembro de 1888, um editorial de *A Província de São Paulo*, ainda sob direção de Rangel Pestana, dizia que “a legislação que atualmente rege a instrução pública é radicalmente viciosa, conforme sempre previmos”. Os princípios que deveriam orientar a reforma consistiam na “descentralização dos negócios referentes à instituição sem quebra da mais rigorosa fiscalização, com a criação dos conselhos municipais e superior, eletivos, com a salutar superintendência do diretor geral e do presidente da província”. Entre outras medidas, continuava, os republicanos haviam aconselhado a adoção de melhores ordenados para os professores e “a criação de taxas escolares cobradas e aplicadas pelos municípios”.<sup>54</sup> Meses depois, a crítica às tendências centralizadoras foi ainda mais dura: “O espírito conservador, a tendência centralista, o ciúme das expansões locais e a exigência do autoritarismo estragaram ainda mais o que já era defeituoso.” Segundo o jornal, o “Conselho Superior foi a expressão do espírito acanhado de quem o criou” e os “conselhos municipais, com os seus presidentes de nomeação do governo, sujeitos aos caprichos de cabalistas eleitorais, não podiam dar coisa que prestasse; e isso era previsto no projeto de reforma.”<sup>55</sup>

Nas vésperas da República, o posição do principal órgão republicano em São Paulo mantinha-se intransigente em favor da descentralização e da participação direta da população nos conselhos, atacando também os liberais que haviam ascendido ao poder. Constituído o “Conselho Municipal de dois membros eleitos pela respectiva câmara e de um presidente nomeado pelo governo”, dizia *A Província de São Paulo*, “era previsto que não daria bom resultado.” E mais, “[s]ubindo os liberais, o primeiro trabalho foi demitir e nomear os presidentes dos conselhos

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 37. Decreto nº 33 de 22 de março de 1890.

<sup>54</sup> *A Província de São Paulo*, 23/11/1888, p. 1

<sup>55</sup> *A Província de São Paulo*, 17/5/1889, p. 1.

municipais, isto é, puseram fora os cabalistas conservadores e chamaram a serviço os mais conhecidos de sua parcialidade.”<sup>56</sup> Imediatamente após a proclamação da República, Rangel Pestana (provável redator do editorial) chegou mesmo a adotar um tom otimista e confiante com relação a futuras medidas que retomassem as antigas propostas republicanas, afirmando que “no Estado de São Paulo a descentralização é considerada conquista já feita. A administração do ensino passará para o conselho municipal sem a prevenção do partidarismo.”<sup>57</sup>

Os indícios, porém, de uma guinada nas posições dos republicanos sobre a instrução pública começaram a surgir logo após a sua chegada ao poder. Um editorial publicado em 16 de maio de 1890, no jornal agora denominado *O Estado de São Paulo*, chamou a atenção para a insuficiência dos recursos arrecadados pelo fundo escolar, agravada pelo desvio de boa parte de suas receitas pelos secretários e exatores. Contudo, em vez de uma reforma nos conselhos municipais sob o espírito do projeto apresentado em 1886 ou do que vinha sendo defendido publicamente até as vésperas da queda da Monarquia, o texto propôs medidas inteiramente distintas. Frente aos desvios e às distorções existentes, sustentou-se que “[s]eria de toda a conveniência não só a extinção desde já, dos respectivos conselhos, passando às municipalidades ou intendências municipais os encargos deles, que por lei lhes pertenciam, ficando também a arrecadação a cargo dessas corporações. Só assim esse imposto poderia produzir algum resultado, e ter melhor aplicação que até aqui.”<sup>58</sup> De maneira sucinta, o redator da matéria descartava os princípios básicos que tinham guiado a atuação legislativa e a propaganda dos republicanos desde o início da década de 1880 até as vésperas da República – a criação e fortalecimento de conselhos de instrução locais, a participação direta de pais e responsáveis, e a autonomia financeira daqueles por meio de uma taxa escolar arrecadada e administrada localmente.<sup>59</sup>

Como foi visto, o vazamento dos recursos do fundo escolar municipal seria estancado pelo decreto nº 58 de junho de 1890 de Prudente de Moraes, cuja disposição naquele momento era ainda a de promover a descentralização fortalecendo as instituições locais da instrução primária, tanto administrativa quanto financeiramente. Não é possível dizer, portanto, que o Partido Republicano

<sup>56</sup> *A Província de São Paulo*, 8/10/1889, p. 1.

<sup>57</sup> *O Estado de São Paulo*, 10/1/1890, p. 1.

<sup>58</sup> *O Estado de São Paulo*, 16/5/1890, p. 1.

<sup>59</sup> Parte de uma série intitulada “Finanças do Estado”, a autoria do texto não se encontra identificada. Embora o seu nome conste como “Diretor Político” do jornal, o mais provável é que Rangel Pestana não tenha sido o seu autor, pois ele havia se transferido para Petrópolis em 15 de janeiro de 1890 (o artigo é de maio de 1890) a fim de tomar parte da comissão encarregada de redigir o pré-projeto da constituição republicana, permanecendo afastado do jornal por seis meses, conf. “A vida de Rangel Pestana”, Suplemento do Centenário, *O Estado de São Paulo*, 15/3/1975, p. 2. O retorno de Rangel Pestana a São Paulo ocorreu em 22 de julho, sendo noticiado com destaque inclusive pela *Gazeta de Notícias*, do Rio de Janeiro (24/7/1890, p. 1).

como um todo já havia abandonado na ocasião suas teses sobre a descentralização da instrução pública. Por outro lado, é provável que uma manifestação tão contrária aos conselhos de instrução pública e à autonomia financeira das localidades em um órgão tradicional da propaganda republicana refletisse divergências existentes ou alguma mudança nos alinhamentos políticos e compromissos após a deposição da Monarquia. Tal mudança não impunha de fato uma revisão doutrinária, à medida que o programa republicano não adotou como princípio, oficialmente, a descentralização da instrução pública, restringindo-se antes às teses tradicionais de liberdade e obrigatoriedade do ensino, mesmo durante a década de 1880.<sup>60</sup> Além disso, a autonomia municipal foi, ao contrário do que se reivindicava para as províncias, sempre uma aspiração vista com muita cautela, como expressa nas “Bases para a Constituição” elaboradas em 1873 ou pelo programa do Partido Republicano Paulista para as eleições em 1881, quando se definiu a capacidade do legislativo provincial de anular as decisões das municipalidades que fossem “contrárias ao interesse provincial ou nacional”.<sup>61</sup> Coerente com esse pensamento, a primeira constituição republicana do estado de São Paulo consagrou o poder absoluto de intervenção da Assembleia Legislativa e do poder executivo estadual sobre as matérias de interesse das municipalidades.<sup>62</sup>

Os conselhos municipais e o fundo escolar continuaram em vigor nos meses seguintes, tendo conseguido, aparentemente, consolidar seu funcionamento. Os desvios dos recursos dos conselhos de instrução foram interrompidos, com indeferimento dos pedidos daqueles que ainda insistiam em aproveitar as brechas da legislação.<sup>63</sup> Mais ainda, a lei orçamentária para o exercício de 1892 transferiu a arrecadação do imposto de captação da instrução pública para os municípios, sendo os fundos remanescentes até dezembro de 1891 entregues às localidades.<sup>64</sup> Tal medida significou dar autonomia integral aos municípios na arrecadação do imposto, a qual não seria mais intermediada pelas coletorias regionais. Pedidos de liberação de recursos feitos diretamente à secretaria da fazenda ou à diretoria de instrução pública passaram a ser encaminhados aos conselhos de instrução e à municipalidade.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Ver PARTIDO REPUBLICANO PAULISTA. *Programa dos candidatos. Eleição na província de S. Paulo*. S. Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1881, p. 19-22.

<sup>61</sup> “Bases para a Constituição do Estado de São Paulo”, art. 11 e 43, em BRASILIENSE, Américo. *Os programas dos partidos e o 2º Império. Primeira parte, Exposição de princípios*. S. Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878, p. 131-51; PARTIDO REPUBLICANO PAULISTA. *Programa dos candidatos*, p. 18.

<sup>62</sup> Ver FREIRE, Felisbello. *As constituições dos estados e a constituição federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898, p. 68-71, e o anexo “Constituição Política do Estado de São Paulo”, art. 20, 54 e 55, p. 529-30 e 535. Conf. também LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*, p. 80-4.

<sup>63</sup> Caso, por exemplo, da solicitação de dois membros do conselho de instrução de Ubatuba em março de 1891. *Correio Paulistano*, 2/4/1891, p. 2.

<sup>64</sup> Lei nº 15 de 11 de novembro de 1891, art. 27.

<sup>65</sup> Ver, por exemplo, *Diário Oficial de São Paulo*, 3/4/1892, p. 2481.

Paralelamente, dava-se na Câmara e no Senado do legislativo paulista uma nova rodada de discussões a respeito de qual seria a reforma da instrução pública necessária e adequada ao novo regime. Desta vez, as divergências e disputas não ocorreram entre partidos que trocavam acusações e alternavam posições no governo e na oposição, pois o Partido Republicano passou a dominar de forma absoluta o congresso – todos os membros da Assembleia Legislativa de São Paulo no período 1891-1894 eram do PRP. O monolitismo, contudo, era apenas aparente. Entre os parlamentares do partido renovado e inflado após a vitória de novembro de 1889 alinhavam-se agora alguns dos principais nomes do Partido Liberal, como Rodrigo Lobato, e do Partido Conservador, Elias Pacheco Chaves, que conviviam com republicanos históricos tais como José Hipólito da Silva Dutra, Alfredo Pujol e Antonio Francisco de Paula Sousa.

## 7. A reação republicana

O primeiro projeto de reforma do período republicano em São Paulo foi apresentado em setembro de 1891 pela comissão de instrução pública da câmara dos deputados, durante o governo de Americo Brasiliense (7/3 a 15/12/1891). Naquilo que nos interessa diretamente, o projeto nº 41 atribuía “a suprema direção” do ensino público ao presidente do estado, auxiliado na direção e fiscalização por um conselho diretor e por inspetores de distrito. Tal conselho diretor seria composto por sete membros, dos quais três escolhidos pelas câmaras municipais e dois pelos professores públicos e particulares, além de diretores de colégio (art. 1º e 2º). Com essa redação, a proposta restaurava o antigo conselho superior que havia sido abolido por Prudente de Moraes, adicionando ainda uma maioria eleita entre os seus membros. Em contrapartida, o projeto suprimia qualquer representação local, seja com representantes da população ou escolhidos entre os membros das câmaras municipais. O estado seria dividido em doze distritos abrangendo comarcas, com um inspetor cada, a ser indicado diretamente pelo executivo (art. 8º e 9º). O texto reconhecia explicitamente a transação feita, pois o seu art. 10, § 8 determinava aos inspetores de distrito o papel de “exercer todas as atribuições de que são investidos os atuais conselhos municipais” estabelecidos pela lei nº 81 de 1887. Quanto ao financiamento da instrução, o projeto inovava ao propor a criação de “uma taxa adicional de 5%” sobre os impostos de competência estadual, com exceção do imposto de indústrias e profissões (art. 57). Com isso, o imposto de captação para o ensino seria abolido (art. 58). Na medida em que os conselhos municipais foram suprimidos, o fundo escolar deixaria também de existir.<sup>66</sup> O projeto era um sinal claro da pouca convergência de

---

<sup>66</sup> Câmara dos Deputados de São Paulo, Projeto nº 41, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo. Ver também MOACYR, Primitivo. *A instrução pública e o estado de São Paulo. Primeira década republicana, 1890-1893*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942, vol. 1º, p. 105-11.

opiniões entre os republicanos em relação às ideias de descentralização e participação direta que tinham sido a principal bandeira de parlamentares como Rangel Pestana nos anos 1880.

A acolhida do projeto, no entanto, não foi tranquila nas discussões no plenário. Contemplando emendas propostas pelos deputados após três sessões de debates, já em novembro de 1891 o substitutivo resultante trazia mudanças substanciais. Para o conselho diretor, o novo texto reduziu o número de membros eleitos para dois (representantes das câmaras e dos professores públicos e particulares) (art. 40 e 41). Ainda assim, o substitutivo criava um inspetor a ser eleito diretamente pelos pais em cada município, que passaria a exercer cumulativamente as suas funções com o inspetor de distrito em um mandato de dois anos (art. 50). A proposta era tímida em comparação aos conselhos de instrução locais formados por pais e professores eleitos e conselho superior com maioria eletiva defendidos em 1883 e 1886, mas revelava as dissensões entre os republicanos em torno dos princípios de representação no ensino público. De qualquer maneira, o que mostra que a opinião dominante dos republicanos havia de fato mudado de forma substancial é que no substitutivo desapareceu qualquer fórmula financeira específica para a instrução pública, abolindo de forma implícita o imposto de captação e o fundo escolar ainda vigentes.

O substitutivo ao projeto nº 41 foi enviado ao Senado do congresso legislativo paulista em novembro de 1891. Ao lá chegar, porém, formou-se uma comissão mista (informal, aparentemente) com o fim de revisar o projeto e reformulá-lo, sob o argumento de que a proposta elaborada pela Câmara era restrita e necessitava ser aprofundada.<sup>67</sup> Em maio de 1892, a comissão de instrução do Senado concluiu um novo projeto, de nº 21, elaborado com o concurso de deputados e consulta a especialistas.<sup>68</sup> Um conselho superior de instrução seria formado com cinco membros, dos quais apenas um eleito diretamente, por professores públicos. Os inspetores eleitos nos municípios propostos pelo projeto substitutivo da Câmara foram suprimidos, dando lugar apenas a inspetores de comarca (em vez de inspetores de distrito). Com essa mudança, eliminava-se novamente qualquer elemento de representação local na instrução pública. Ao mesmo tempo, e talvez paradoxalmente, o projeto do Senado restaurava um grau de autonomia financeira para os municípios, considerando que às intendências cabia “[p]rovidenciar sobre a construção dos edifícios escolares, destinando para isso um imposto especial de seu orçamento e utilizando-se do fundo escolar a seu cargo.”(art. 42). Curiosamente não se fazia menção ao imposto de captação já

<sup>67</sup> *O Estado de São Paulo*, 5/6/1892, p. 1.

<sup>68</sup> A comissão de instrução do Senado foi eleita em abril de 1892. Os seus membros assinaram o projeto nº 21: Paulo Egydio de Oliveira Carvalho, Bernardo Augusto Rodrigues da Silva e Jorge Tibiriçá Piratinha.

existente, ainda que se preservasse o fundo escolar também vigente desde a lei nº 81 de 1887 (art. 43).<sup>69</sup>

Da mesma forma que aconteceu na Câmara, o projeto nº 21 foi alterado no Senado por diversas emendas dos parlamentares em sua tramitação, mas em setembro de 1892 o governador, Bernardino de Campos, promulgou a primeira reforma da instrução pública sob o regime republicano, sancionando o projeto final aprovado pelo congresso legislativo.<sup>70</sup> Na Lei nº 88 de 8 de setembro de 1892 o conselho superior se assemelhava em parte ao das leis anteriores, pois mantinha os membros eleitos das municipalidades e dos professores, mas se distanciava das propostas anteriores dos liberais e dos próprios republicanos ao excluir a participação dos pais dos alunos, como estabelecida no Ato de 2 de maio de 1855 do governo Almeida Couto e nos projetos de Rangel Pestana de 1883 e 1886.

Mais importante ainda, a reforma republicana de 1892 eliminou os conselhos de instrução municipais, substituindo-os por inspetores distritais com funções essencialmente fiscalizadoras (art. 44). Os inspetores seriam nomeados diretamente pelo governador e distribuídos entre 30 distritos escolares em todo o estado (art. 45 e 46). A lei nº 88 também supriu os outros dois símbolos da descentralização, o imposto de capitação e o fundo escolar, presentes nos projetos de reforma de Rangel Pestana e no Ato de 2 de maio de 1885 do governo liberal. Em seu lugar, estabeleceu-se o compromisso de que o governo deveria despescer 500:000\$000 anualmente na construção de prédios escolares, recebendo prioridade os “municípios cujas municipalidades auxiliarem ao Governo, quer pecuniariamente, quer com dádivas de terrenos e materiais” (art. 9º). Com a reforma da instrução pública do novo regime republicano, a iniciativa local deixava de ter qualquer papel autônomo e passava a subordinar-se de forma exclusiva ao executivo estadual, justamente o que havia sido combatido por liberais, Rangel Pestana e outros republicanos nos anos anteriores.

## Conclusões

Na segunda metade do século XIX, o atraso educacional já era amplamente reconhecido como um problema crônico da nova nação que havia se constituído sob o Império no Brasil. O sistema constitucional consolidado com o Ato Adicional de 1834 atribuiu, na prática, às províncias e seus municípios a responsabilidade pela provisão do principal elemento da instrução pública, ou seja, o ensino primário. De forma equivalente ao ocorrido em outras províncias, e apesar da riqueza crescente com a notável expansão das exportações de café, a ampliação da rede de instrução

<sup>69</sup> “Reformulação da Instrução Pública, 1891”, manuscrito. Arquivo da Assembleia Legislativa de São Paulo.

<sup>70</sup> “Lei nº 88 de 8 de setembro de 1892”, *Diário Oficial de São Paulo*, 15/9/1892, p. 4101-04.

primária em São Paulo comprometia uma parcela substancial das receitas fiscais da província, gastos esses que competiam com outros itens da despesa pública que também se expandiam na época, tais como os dispêndios e subsídios com imigração e ferrovias. Vários governantes do século XIX admitiram a necessidade de investimentos na educação primária, mas afirmavam ser difícil ou mesmo impossível dedicar mais recursos à instrução pública diante da existência de outras prioridades igualmente vitais aos interesses da província e dos custos políticos de ampliar-se a tributação para uma base social mais ampla. Foi esse o dilema que marcou boa parte das manifestações e debates por todo o século XIX e início do século XX, e que constituiu o teste de fogo para os partidos políticos no poder quanto ao seu real compromisso com a expansão da escola pública primária.

A emergência de um grupo de liberais e republicanos radicais alterou os termos da discussão sobre a instrução pública em São Paulo. Ao longo da década de 1880, políticos e intelectuais pressionaram pela democratização da instrução primária e sua extensão para a maioria da população que permanecia alijada do ensino elementar, o que exigia a reformulação da instrução pública na província em novas bases. De um lado, seria necessária uma ampliação da base tributária que tornasse possível a mobilização em grande escala de recursos públicos para os investimentos nas escolas primárias. Para tanto, liberais e republicanos radicais incorporaram medidas propostas desde os anos 1870 por intelectuais como Aureliano Tavares Bastos e passaram a defender a descentralização financeira em favor dos municípios, nos moldes das experiências históricas nos Estados Unidos e outros países, com impostos locais complementados por recursos da província.

Por outro lado, liberais e republicanos radicais entendiam que os recursos financeiros e as decisões administrativas que diziam respeito às escolas primárias deveriam ser controlados diretamente pela população das localidades, envolvendo pais, responsáveis e professores. O radicalismo dessa proposta de autonomia da população local na administração dos recursos públicos da instrução primária contrastava com a centralização econômica e administrativa durante o Império e que sobreviveu mesmo ao Ato Adicional de 1834, cujo ímpeto descentralizador restringiu-se às províncias em detrimento das municipalidades. Por um curto período nas décadas de 1880 e 1890, porém, grupos liberais e republicanos convergiram em favor de uma mudança radical na forma com que a população local poderia participar do controle dos recursos em uma atividade central da administração pública, tal como a instrução primária. A oposição a tais propostas radicais foi imediata e ampla, incluindo políticos conservadores mas também membros dos partidos liberal e republicano. Com a ascensão dos republicanos ao poder após a queda da

Monarquia, quando teoricamente estavam reunidas as condições para a realização das reformas descentralizadoras e democráticas defendidas anteriormente, a maioria republicana e os antigos liberais mostraram-se muito mais reticentes ou simplesmente refratários à transferência de recursos e poder para a população local nos negócios da instrução pública.

O desfecho da reforma de 1892 refletiu a crescente desconfiança dos republicanos quanto à influência dos municípios e à participação direta da população na instrução primária. Uma das críticas mais francas aos princípios de descentralização e participação direta foi formulada por Gabriel Prestes, jornalista e professor que havia sucedido Caetano de Campos na direção da Escola Normal em 1891 e que foi eleito deputado estadual pelo Partido Republicano na legislatura de 1892-1894, tornando-se um dos principais artífices da lei aprovada em 8 de setembro. Em artigo na imprensa, em meio à discussão da reforma da instrução pública, ele perguntava sobre a descentralização: “[a]té que ponto, porém, podemos levar a aplicação deste princípio; será possível, porventura, entregar às municipalidades, todas as atribuições que de futuro lhes hão de caber?” A resposta foi inequívoca: “[e]videntemente não”, pois a “municipalização do ensino supõe um grau de adiantamento que nós não temos, de modo que devemos afastar das municipalidades toda a intervenção técnica.” Em vez disso, os municípios poderiam contribuir para a “construção e manutenção dos edifícios escolares”.<sup>71</sup> As palavras de Gabriel Prestes foram proféticas, pois naquele momento fechava-se um ciclo de expectativas – ou ilusões – de liberais e republicanos radicais acerca da participação direta e da descentralização na instrução pública enquanto meio para a superação do atraso político, social e econômico no Brasil.

---

<sup>71</sup> *O Estado de São Paulo*, 28/5/1892, p. 1.