UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

RENATO PERIM COLISTETE

O Atraso em meio à Riqueza

*Uma História Econômica da Educação Primária em São Paulo,
1835 a 1920*

SÃO PAULO

2016

RENATO PERIM COLISTETE

O Atraso em meio à Riqueza

*Uma História Econômica da Educação Primária em São Paulo,
1835 a 1920*

VERSÃO ORIGINAL

Tese apresentada à Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade
para obtenção do título de Livre Docente

SÃO PAULO

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte

Catálogo da Publicação

Colistete, Renato Perim

O Atraso em meio à Riqueza. Uma História Econômica da Educação Primária em São Paulo, 1835 a 1920 / Renato Perim Colistete – São Paulo, 2016
430 f.

Tese (Livre Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (FEA-USP)

1. Educação Primária – Brasil. 2. Educação Primária – São Paulo. 3. História Econômica – Brasil. 4. História Econômica – São Paulo. 5. Instituições. 6. Desigualdade.

Para Bia e Clarinha

AGRADECIMENTOS

Tive o privilégio de contar com o apoio de várias pessoas e instituições durante os mais de seis anos de pesquisa que deram origem a esta tese. Agradeço, inicialmente, aos colegas do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo que apoiaram sob diversas formas as minhas solicitações, inclusive com redução de encargos administrativos que consumiriam horas preciosas de pesquisa. Conteí no mesmo período com auxílio financeiro do Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ao projeto “Desigualdade, políticas públicas e educação primária na expansão cafeeira: São Paulo no início do Século XX” (Pesquisador Sênior, Projeto Cátedras IPEA/CAPES para o Desenvolvimento, 1/12/2011 a 30/11/2012), que me permitiu sistematizar pela primeira vez evidências e argumentos que foram posteriormente desenvolvidos nesta tese.

Sou muito grato a Guilherme Ramalho Arduini, do Arquivo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo, que me orientou na consulta ao acervo e no uso dos documentos que se revelaram uma mina de informações. Recorri igualmente e de forma intensiva à Biblioteca da FEA-USP, a cujos funcionários agradeço.

Boa parte das questões que tentei responder neste trabalho surgiu das inúmeras conversas com Irineu de Carvalho Filho durante e após a redação de nosso artigo sobre imigração e educação primária nos municípios de São Paulo, que ainda circula na forma de *working paper*. Na época da redação do artigo, contamos com a ajuda de Bruno Witzel, que contribuiu enormemente com seu trabalho impecável de auxiliar de pesquisa e continua até hoje sendo um interlocutor sobre todos os assuntos relacionados a esta tese.

No que tem sido rotina há vários anos, explorei inúmeras vezes a generosidade de colegas de ofício para dirimir dúvidas, colher opiniões e discutir ideias e hipóteses. William Summerhill ouviu pacientemente minhas especulações e ofereceu-me sugestões valiosas, além de incentivar-me a prosseguir em uma pesquisa com métodos e fontes pouco convencionais na área de história econômica. Maria Lucia Lamounier, como sempre, compartilhou seu amplo conhecimento da história brasileira e guiou-me nas incontáveis reformulações dos objetivos e dos capítulos da tese. Pedro Funari e Thomas Hyeono Kang, especialistas na história econômica da educação primária, auxiliaram-me em várias questões relativas a fontes, métodos e bibliografia. Gustavo Barros foi um interlocutor constante sobre

a política imperial e republicana, bem como a respeito das relações entre instituições educacionais e sistema político brasileiro. As conversas com Thomas Holloway ajudaram-me a entender melhor o sistema eleitoral e a exclusão política no Império e no início da República. Com Lidiany Cristina de Oliveira obtive informações valiosas sobre a política e as reformas educacionais do governo republicano em São Paulo. Juliana Cesário Hamdan enviou-me artigos então inéditos de sua pesquisa sobre Tavares Bastos. Beneficiei-me também de conversas com Rudi Rocha e Leonardo Monastério sobre suas pesquisas originais combinando capital humano e imigração.

Com Dante Aldrichi, Gilberto Tadeu Lima e Pedro Garcia Duarte, acumulei uma dívida intelectual e pessoal difícil de ser medida, não somente pelo incentivo e amizade que me ofereceram ao longo do caminho, mas pela disposição em ouvir e discutir as minhas divagações sobre educação primária e desenvolvimento econômico.

Registro também um agradecimento especial aos alunos e ex-alunos, vários deles hoje colegas professores, que ouviram, compartilharam e discutiram minhas constantes dúvidas em diferentes oportunidades: além de Bruno Witzel, Pedro Funari, Thomas Kang e Gustavo Barros citados anteriormente, sou grato a Alessandro Tommasi, André Luiz Passos Santos, Felipe Pereira Loureiro, Fernando Antonio Abrahão, Guilherme Babo Sedlacek, Hanna Manente Nunes, Luiz Mateus da Silva Ferreira, Michel Deliberali Marson, Renata Cipolli D'Arbo, Thales Augusto Zamberlan Pereira e Vinícius de Araújo Martinez Camarinha.

Por fim, minha maior gratidão é dirigida à minha esposa, Maria Beatriz, e minha filha, Maria Clara, pelo apoio e amor incondicionais, apesar dos incontáveis dias sacrificados com documentos antigos, tabelas e números. A elas dedico esta tese, que espero que recordem com uma boa lembrança e como um trabalho que não foi em vão.

“No, she said, with great certainty, because now they had facts, and facts changed everything. Without them, you had nothing, a void. But produce facts – provide names, dates, orders, numbers, times, locations, map references, schedules, photographs, diagrams, descriptions – and suddenly that void had geometry, was susceptible to measurement, had become a solid thing. Of course, this solid thing could be denied, or challenged, or simply ignored. But each of these reactions was, by definition, a reaction, a response to some thing which existed.”

– Robert Harris, *Fatherland*.

RESUMO

Esta tese é uma tentativa de resposta a uma pergunta central: quais foram as causas do notável atraso da educação primária no Brasil desde a Independência até as primeiras décadas do século XX, quando foram lançadas as bases do que se considera o Brasil moderno? Em outras palavras, a tese busca entender as raízes do persistente atraso educacional do Brasil, que se estende até os dias de hoje. A análise concentra-se no caso de São Paulo, que é comparado com outros estados e províncias no contexto das instituições educacionais e dos resultados agregados do Brasil em relação a outros países do mundo ao longo do período estudado. A matéria-prima é basicamente extraída de fontes de arquivos (manuscritos, jornais, debates parlamentares, documentos oficiais), compreendendo dados qualitativos e quantitativos. Para explicar os resultados educacionais de São Paulo e Brasil no período, a tese destaca as consequências de duas características gerais do regime constitucional estabelecido no Brasil desde a Independência, que afetaram diretamente os recursos e as instituições da educação primária: primeiro, a centralização do poder político e das rendas públicas, em detrimento especialmente do governo local das municipalidades; segundo, a concentração do poder econômico e político nas mãos de poucos indivíduos e famílias, que excluiu a propriedade da terra e outras formas de riqueza das fontes de tributação que poderiam financiar a universalização da educação primária – diferentemente do que ocorreu com os países que revolucionaram seus sistemas educacionais ao longo do século XIX.

ABSTRACT

This thesis is an attempt to answer a long-standing question: which were the causes of the remarkable backwardness of primary education in Brazil from Independence to the early decades of the twentieth century, when the foundations of modern Brazil were established? In other words, the thesis seeks to understand the roots of Brazil's persistent educational backwardness which extends to the present day. The study addresses the case of São Paulo, which is compared with other provinces and states, in the context of educational institutions and aggregate outcomes of Brazil in relation to other countries of Latin America and the world. The raw material is basically drawn from archival sources (manuscripts, newspapers, parliamentary debates, official documents) comprising qualitative and quantitative data. To explain the educational results of São Paulo and Brazil in the period studied, the thesis examines the consequences of two general features of the constitutional regime consolidated in Brazil since Independence and that directly affected the resources and institutions of primary education: first, the centralization of political power and public revenues, much to the detriment of the self-government of the municipalities; second, the concentration of economic and political power in the hands of few individuals and families, which excluded land and other forms of wealth from the sources of taxation that could finance the universalization of primary education – unlike the countries that revolutionized their educational systems during the nineteenth century.

Lista de Figuras

Figura 1.1 - Evolução das matrículas em países selecionados, 1890-1930 (média de Argentina e Uruguai = 100)	34
Figura 1.2 - Taxas de matrícula e renda em países selecionados, 1870 e 1910	35
Figura 2.1 - Participação no total das receitas provinciais brasileiras, 1845-1886, em porcentagem.....	82
Figura 3.1 - Despesa per capita com instrução pública, províncias selecionadas, 1845-1886 (Brasil = 100)	91
Figura 3.2 - Despesa pública per capita com instrução, Província de São Paulo, 1836-1880 (em réis de 1913)	94
Figura 3.3 - Participação de serviços públicos na despesa pública total, Província de São Paulo, 1843-1880 (em porcentagem)	98
Figura 3.4 - Matrículas nas escolas públicas e particulares, Província de São Paulo, 1853-1867 (em porcentagem)	106
Figura 3.5 - Razão entre alunas e alunos na instrução primária, Província de São Paulo, 1836-1880 (médias, em porcentagem)	109
Figura 4.1 - Analfabetos entre signatários de petições por escolas, Província de São Paulo, 1830-1880 (em porcentagem)	128
Figura 4.2 - Imigrantes entre signatários de petições por escolas, Província de São Paulo, 1830-1880 (em porcentagem)	129
Figura 6.1 - Fundo escolar e despesas municipais com instrução primária, São Paulo, 1889-1905	179
Figura 6.2 - Participação das esferas de governo nas rendas públicas, Brasil, 1855-1920 (em porcentagem)	187
Figura 6.3 - Receita real e participação da receita de exportação, Estado de São Paulo, 1859-1920	189
Figura 7.1 - Despesa per capita com instrução pública, Estados selecionados, 1886-1920 (Brasil = 100)	200
Figura 7.2 - Despesa real e participação dos níveis de ensino, governo de São Paulo, 1889-1920	203
Figura 7.3 - Diferença entre despesa contrafactual e efetiva, Estado de São Paulo, 1890-1920 (em porcentagem)	206
Figura 7.4 - Gastos com serviços públicos na despesa pública total, Governo de São Paulo, 1887-1920 (em porcentagem)	209
Figura 7.5 - Frequência dos alunos de uma escola de São Paulo, c. 1907 (em porcentagem)	218
Figura 7.6 - Matrículas nas escolas primárias públicas e particulares, Estado de São Paulo, 1908-1920 (em porcentagem)	222
Figura 7.7 - Razão entre alunas e alunos na instrução primária, Estado de São Paulo, 1881-1920 (médias, em porcentagem)	223
Figura 8.1 - Imigrantes entre signatários de petições por escolas, São Paulo, 1882-1919 (em porcentagem)	238
Figura 8.2 - Analfabetos entre signatários de petições por escolas, São Paulo, 1882-1919 (em porcentagem)	242

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 - Taxa de matrícula da instrução primária, países selecionados, 1850-1890 (por 1.000 habitantes)	28
Tabela 1.2 - Taxa de matrícula da instrução primária, países selecionados, 1910-1930 (por 1.000 habitantes)	32
Tabela 1.3 - Taxa de analfabetismo, países selecionados, 1870-1930 (porcentagem da população)	37
Tabela 2.1 - Receita de impostos e taxas municipais, Província de São Paulo, 1835-1875 (porcentagem da receita total dos municípios)	71
Tabela 2.2 - Receita de tributos provinciais, São Paulo, 1839-1887 (porcentagem da receita ordinária)	83
Tabela 3.1 - Despesas com instrução, Província de São Paulo, 1836-1880 (em porcentagem da despesa pública total, médias quinquenais)	92
Tabela 3.2 - Taxa de matrícula do ensino primário público, Província de São Paulo, 1836-1880 (por 1.000 habitantes, médias quinquenais)	100
Tabela 3.3 - Esforço educacional com instrução primária, Província de São Paulo, 1836-1880 (médias quinquenais)	104
Tabela 4.1 - Petições de pais e moradores por escolas primárias, São Paulo, 1830-1880	127
Tabela 6.1 - Receita de impostos e taxas municipais, Estado de São Paulo, 1895-1920 (porcentagem da receita total)	184
Tabela 6.2 - Receita do governo estadual, São Paulo, 1898-1920 (porcentagem da receita ordinária)	190
Tabela 7.1 - Despesas com instrução, governo de São Paulo, 1881-1920 (em porcentagem da despesa pública total, médias quinquenais)	201
Tabela 7.2 - Esforço educacional com instrução primária, São Paulo, 1881-1920 (médias quinquenais)	205
Tabela 7.3 - Participação dos municípios nas despesas públicas em instrução primária, Estado de São Paulo, 1894-1920 (médias quinquenais, em %)	215
Tabela 7.4 - Taxa de matrícula do ensino primário nas escolas provinciais/estaduais, São Paulo, 1881-1920 (por 1.000 habitantes, médias quinquenais)	216
Tabela 7.5 - Participação dos municípios nas matrículas públicas da instrução primária, Estado de São Paulo, 1908-1920 (médias, em %)	220
Tabela 7.6 - Taxa de matrícula da instrução primária, 1870-1920 (por 1.000 habitantes)	224
Tabela 8.1 - Petições de pais e moradores por escolas primárias, Estado de São Paulo, 1882-1919	237

SUMÁRIO

<i>Lista de Figuras</i>	<i>x</i>
<i>Lista de Tabelas</i>	<i>xi</i>
INTRODUÇÃO	1
Abordando o atraso educacional.....	7
Os argumentos principais.....	17
CAPÍTULO 1 - O BRASIL EM PERSPECTIVA E O ATRASO EDUCACIONAL	24
A instrução pública do Brasil no contexto internacional	26
O diagnóstico do atraso educacional	40
CAPÍTULO 2 - ORGANIZANDO E FINANCIANDO A INSTRUÇÃO PRIMÁRIA EM SÃO PAULO.....	52
Instituições do Império e instrução primária	54
Tributos e recursos das municipalidades	68
O governo provincial e os recursos para a instrução primária	79
CAPÍTULO 3 - DESPESAS E MATRÍCULAS DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO IMPÉRIO.....	89
As despesas com instrução pública	90
Evolução e perfil das matrículas.....	100
CAPÍTULO 4 - INSTRUÇÃO PRIMÁRIA E INICIATIVAS LOCAIS	111
A atuação das câmaras municipais	113
Pais e moradores reivindicam escolas	120
CAPÍTULO 5 - AS PRIMEIRAS LEIS DA INSTRUÇÃO PÚBLICA E A CENTRALIZAÇÃO.....	132
Os primeiros projetos para a instrução primária	134
A centralização consolidada e sua crítica.....	140
Obrigatoriedade e liberdade do ensino como panaceias	153
CAPÍTULO 6 - OS RECURSOS DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA DO OCASO DO IMPÉRIO À REPÚBLICA	164
As receitas municipais e a instrução primária	165
Tributos para a instrução primária.....	170
As receitas municipais no regime republicano	182
As receitas do estado de São Paulo na República	185
CAPÍTULO 7 - EXPANSÃO E LIMITES DA INSTRUÇÃO PÚBLICA	198
As despesas com instrução pública	199
Matrículas do ensino primário	215
CAPÍTULO 8 - A MOBILIZAÇÃO PELA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA DESDE A DÉCADA DE 1880.....	226
As demandas locais na década de 1880.....	227
As câmaras municipais e as escolas na República.....	232

A participação direta de pais e moradores	236
CAPÍTULO 9 - DESCENTRALIZAÇÃO E PROPOSTAS RADICAIS DE REFORMA	251
As primeiras propostas descentralizadoras.....	251
A reforma radical de 1885	256
Descentralização financeira e imposto escolar	258
A reação conservadora e a proposta radical liberal-republicana.....	261
Conselhos municipais e rent-seeking.....	266
CAPÍTULO 10 - OS REPUBLICANOS NO PODER	275
A política geral do Partido Republicano.....	276
A grande propriedade e as novas concepções sobre a República	283
A política dos republicanos em São Paulo	294
CAPÍTULO 11 - A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO E A REAÇÃO REPUBLICANA	316
A guinada republicana	317
O primeiro projeto de reforma na República	321
Um novo projeto e a reforma republicana	330
A frustração das reformas	337
CONCLUSÃO.....	350
APÊNDICE	361
Apêndice A - Dados e fontes da instrução primária nos países	361
Apêndice B - Séries históricas da instrução primária em São Paulo	364
Apêndice C - Exemplos de petições de pais e moradores por escolas primárias.....	377
REFERÊNCIAS	393

INTRODUÇÃO

Ao lado de altos índices de desigualdade na distribuição da renda e da riqueza, o Brasil tem se notabilizado em sua história pelos níveis excepcionalmente baixos de desempenho educacional. Dos 65 países que tomaram parte do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) em 2012, os estudantes brasileiros ficaram na 58ª posição nos exames de matemática e na 55ª posição em leitura.¹ Os bons indicadores de matrícula no ensino primário alcançados nas três últimas décadas também não são favoráveis quando olhados mais de perto. No ano de 2000, por exemplo, a taxa de matrícula no Brasil era uma das maiores da América Latina, com 96,7% dos alunos da faixa etária entre 8 e 13 anos registrados em escolas públicas ou privadas. No entanto, quando são considerados os anos de escolaridade e as séries efetivamente concluídas pelos alunos do ensino primário, o quadro se inverte. No que diz respeito à capacidade do sistema escolar garantir o aprendizado dos alunos, o Brasil destacou-se pelos piores indicadores na América Latina: para as crianças de 13 anos, o desempenho só foi melhor do que o de Haiti e República Dominicana, enquanto para a idade de 18 anos os índices do Brasil revelaram-se os piores entre todos os países considerados no continente.² O que torna esse quadro ainda mais revelador é que os números recentes praticamente repetem a posição que o Brasil ocupava nas comparações internacionais durante os séculos XIX e XX.

Esses fatos básicos inspiram a pergunta central desta tese: quais foram as causas do notável atraso da educação primária no Brasil desde a Independência até as primeiras décadas do século XX, quando foram lançadas as bases do que se considera o Brasil moderno? A persistência de indicadores educacionais sofríveis por cerca de 100 anos desde o fim do regime colonial sugere que os fatores responsáveis pela deficiência das escolas primárias no país possuem raízes profundas e remotas, estando relacionados tanto às condições econômicas quanto às instituições que caracterizaram a organização social e política brasileira. A suspeita aumenta quando se constata que publicistas, governantes e técnicos, de diferentes épocas e orientações doutrinárias, desde o início reconheceram, elaboraram diagnósticos detalhados e buscaram soluções para o crônico problema do atraso educacional

¹ OCDE, *Pisa 2012 Results in Focus* (Paris: OCDE, 2013), 5.

² Miguel Urquiola and Valentina Calderón, “Apples and Oranges: Educational Enrollment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean”, *International Journal of Educational Development* 26 (2006), 580-86, tabelas 4, 7 e 8.

do Brasil frente a outros países. Se houve algum sucesso nessas tentativas, porém, este foi apenas parcial. A questão ganha ainda mais relevância pelo fato de que o atraso educacional parece estar associado aos baixos níveis de renda *per capita*, à desigualdade social, à instabilidade política e aos desequilíbrios econômicos que têm marcado a história brasileira desde o século XIX. O esforço para identificar os mecanismos que contribuíram para o atraso educacional pode ser um passo importante para compreender outras dimensões do desempenho econômico e social do Brasil no longo prazo que continuam sendo investigadas por historiadores, economistas e outros cientistas sociais.

As dificuldades do estudo da história econômica do ensino primário no Brasil são notórias. A principal decorre do fato de que, desde a Independência, a instrução básica ficou a cargo das províncias e, depois, dos estados, que tiveram um elevado grau de autonomia para organizar seus sistemas educacionais. As decisões de quantos recursos destinar às escolas elementares, como remunerar seus professores, quantas escolas abrir, como administrá-las e o que ensinar, tudo dependia das assembleias legislativas e dos governos provinciais e estaduais. Qualquer estudo que pretenda investigar as instituições educacionais no Brasil, os interesses que as moldaram e os resultados que alcançaram precisa lidar com a diversidade da realidade econômica das regiões e das políticas adotadas nas províncias e nos estados.

Por outro lado, os marcos mais gerais definidos pelas instituições criadas no Brasil desde a Independência, especialmente as associadas ao que chamaremos nesta tese de “regime constitucional”, afetaram diretamente as políticas e os resultados educacionais. Por *regime constitucional* entende-se o conjunto de princípios, normas e regras que o governo central, os governos subnacionais e diferentes grupos e indivíduos de uma nação seguem em suas decisões e relações cotidianas.³ Essa noção de regime constitucional enquadra-se no conceito mais geral de *instituições* como “regras do jogo” no sentido dado por Douglass North, isto é, “os padrões de interação que governam e limitam as relações dos indivíduos”. É

³ A definição baseia-se nos conceitos de “constituição” e “ordem constitucional” utilizados por Barry R. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics & Organization* 11 (April 1995), 2-3, *passim*; e Douglas C. North, William Summerhill, and Barry R. Weingast, “Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America”, in *Governing for Prosperity*, ed. Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root (New Haven: Yale University Press, 2000). Ver também Mark Tushnet, *The New Constitutional Order* (Princeton: Princeton University Press, 2003), 1-5. O conceito de regime é o adotado por Stephen Krasner no contexto das relações internacionais. Os termos básicos são assim definidos por Krasner: “Princípios são crenças sobre fatos, causas e retitude. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e proibições específicas para a ação. Processos de decisão são as práticas existentes para realizar e implementar a escolha coletiva”. Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization* 36 (Spring 1982), 186.

também nesse sentido que o conceito de instituições será utilizado nesta tese. Instituições assim definidas incluem “tanto restrições formais – regras que os seres humanos concebem – quanto informais – tais como convenções e códigos de comportamento.”⁴ A influência do marco geral de princípios e normas, formais e informais, aparece claramente nas instituições da instrução primária desenvolvidas nas diferentes regiões do Brasil. Apesar de significativas no contexto brasileiro, as variações no desempenho educacional nunca foram tão grandes a ponto de um ou outro estado ou província alcançar indicadores similares aos das nações líderes da educação primária no mundo, ou mesmo na América Latina, durante o século XIX e as primeiras décadas do século XX.

Duas características do regime constitucional no Brasil foram particularmente importantes para as políticas públicas voltadas à instrução primária. A primeira refere-se à forma como o governo central e os governos subnacionais (províncias/estados e municípios) tiveram repartidas suas atribuições constitucionais e rendas públicas. Dado que as constituições brasileiras transferiram a responsabilidade do ensino elementar às províncias e aos estados, as escolas primárias dependiam das receitas de tributos reservados aos governos subnacionais também pelas normas constitucionais. Quando as rendas dos governos intermediários (províncias e estados) eram limitadas diante de suas obrigações definidas pelas Constituições, os investimentos em educação tendiam a sofrer diretamente com a escassez de recursos. Ao mesmo tempo, a repartição das rendas públicas permitia que algumas províncias e estados se beneficiassem da prosperidade econômica regional, como aconteceu com o excepcional crescimento da produção do café e da arrecadação do imposto de exportação na região sudeste do país – e São Paulo em especial.

Todas essas questões não se limitavam às relações do governo central com o governo intermediário de províncias e estados. Pelo próprio fato da educação primária ser um bem público provido localmente, devendo chegar às menores e mais remotas localidades, os municípios sempre estiveram, direta ou indiretamente, integrados às políticas educacionais de províncias e estados. No caso da instrução primária, as normas constitucionais que regiam as relações entre governos intermediários e municipalidades são assim tão ou mais importantes

⁴ Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 15; Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 4.

que os vínculos entre governo central e províncias/estados, tradicionalmente mais enfatizados pela historiografia política.⁵

A segunda característica do regime constitucional relacionada diretamente com o ensino primário diz respeito à distribuição do poder político e à tributação. No contexto de alta concentração da propriedade rural e da riqueza predominante no Brasil desde o início do século XIX, o poder político concentrou-se nas mãos de indivíduos com recursos econômicos que os distinguiam substancialmente dos outros membros da sociedade. Essa desigualdade de recursos e poder parece ter sido decisiva para a evolução e os impasses do ensino primário no Brasil. O principal mecanismo pelo qual as elites econômicas deixaram sua marca sobre a instrução primária foi por meio das finanças públicas. Visto que as Constituições de 1824 e de 1891 adotaram o princípio de que a educação elementar gratuita seria um direito básico de todos os cidadãos brasileiros, expandir o ensino primário significava mobilizar recursos públicos em larga escala. Tal princípio constitucional trazia implicações diretas sobre os que possuíam recursos tributáveis e, em especial, aqueles que usufruíam de poder econômico privilegiado.

Com efeito, o grande dilema enfrentado pelas sucessivas reformas do ensino primário no período aqui estudado foi como compatibilizar o ideal de universalização do ensino primário com as limitadas receitas de impostos e taxas arrecadadas nas províncias, nos estados e nos municípios. Os tributos sobre propriedade e renda, que constituíram a principal fonte de recursos das escolas primárias nos países líderes da educação, foram praticamente inexistentes (caso do imposto sobre a propriedade rural) ou marginais na receita provincial, estadual e municipal no Brasil. Ainda menos bem-sucedidas foram as tentativas de introduzir impostos específicos para as escolas primárias. Olhando em retrospectiva, é difícil evitar a conclusão de que as elites econômicas mostraram-se eficazes na resistência à tributação de suas propriedades e rendas durante todo o período de debates e reformas da instrução pública no século XIX e início do século XX.

O diagnóstico de um sistema que permaneceu sob jurisdição de províncias e estados, mas que também foi um produto das instituições mais gerais do país, torna o estudo da história econômica do ensino primário no Brasil mais complexo. A estratégia adotada nesta

⁵ Uma das poucas exceções que tratou com destaque o papel das municipalidades na política do Império e da República foi Victor Nunes Leal, *Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 2ª ed. (São Paulo: Alfa-Omega, 1979).

tese para lidar com essas questões foi circunscrever a análise a São Paulo. Por meio de uma reconstituição detalhada de dados econômicos, ideias e políticas procura-se identificar como as dimensões locais e nacionais combinaram-se para determinar as características e o desempenho das instituições educacionais de São Paulo. O caso paulista será comparado com o de outras províncias e estados, assim como os resultados agregados do Brasil serão contrastados com os números de outros países a fim de ilustrar as diferenças nas formas de organização e no desempenho das escolas primárias.

O exemplo de São Paulo é especialmente relevante para o estudo das instituições educacionais no Brasil devido à trajetória de sua economia no período: distante das regiões mais prósperas no início do século XIX, a antiga Província foi transformada pela expansão da agricultura cafeeira e tornou-se o novo centro econômico do país já no início do século XX. A atividade exportadora e o avanço da fronteira agrícola absorveram milhares de imigrantes europeus e habitantes de outras regiões do país em um curto espaço de tempo, modificando de forma radical o mercado de trabalho, a ocupação da terra, a formação das cidades e a estrutura demográfica do estado. A nova riqueza do café, por sua vez, transbordou para outras atividades: agricultura de alimentos, transportes, bancos, serviços públicos e indústria cresceram rapidamente acompanhando o impulso exportador, com novos centros urbanos espalhando-se por todo o estado. Em meio à corrente de mudanças, as instituições educacionais foram afetadas de forma direta e profunda. O crescimento vegetativo da população e a imigração em massa multiplicaram a demanda por vagas nas escolas para filhos e filhas das novas famílias que cresciam e se instalavam em São Paulo.

É nesse contexto que as instituições educacionais de São Paulo foram reformuladas, com os problemas das escolas primárias da antiga Província sendo ampliados em uma escala muito superior ao conhecido no início do Império. A nova riqueza, acumulada com a prosperidade do café e o conjunto de atividades a ela associadas, criou uma situação inédita. Um volume cada vez maior de recursos podia, em teoria, ser canalizado para serviços públicos em geral e para abertura de vagas que atendessem a maioria das crianças que permaneciam excluídas das escolas primárias. Um dos problemas a ser resolvido era como organizar o sistema educacional sob as novas condições da Província. O outro problema era ainda mais sensível: em que medida a sociedade e os diferentes grupos políticos atuantes

estavam dispostos a comprometer-se com a mobilização em grande escala de recursos e a universalização do ensino primário?

Ao tratar desses temas e questões, esta tese junta-se à historiografia econômica recente que tem buscado entender as causas e os efeitos do desempenho desigual das instituições escolares entre regiões e países.⁶ Especificamente sobre o Brasil, esses trabalhos têm explorado, em geral empregando técnicas quantitativas, o papel de fatores como concentração da propriedade da terra, exportações, urbanização, centralização tributária e imigração para explicação das taxas de matrículas e dos recursos despendidos com o ensino primário, em pesquisas abrangendo municípios, regiões e o país como um todo.⁷ Esta tese complementa esses estudos e, ao mesmo tempo, amplia o escopo de análise ao combinar dados quantitativos e aspectos que são dificilmente tratáveis quantitativamente, como é o caso da reconstituição histórica de instituições, ideias e políticas. A matéria-prima principal é formada por fontes de arquivos, frequentemente pouco ou ainda não utilizadas para o estudo do ensino primário no Brasil. Por esses motivos, a tese também aborda temas tradicionalmente pesquisados por historiadores sociais e historiadores da educação, podendo ser vista como uma tentativa de integrar campos de estudo e análises que na maioria das vezes pouco se comunicam.

O período selecionado nesta tese abrange os principais momentos das transformações profundas da economia e da sociedade paulista e das decisões tomadas com relação à instrução primária. Começando com a criação das assembleias legislativas provinciais em 1835, a análise se estende até 1920, quando já estavam definidas as grandes linhas das

⁶ Exemplos importantes são Claudia Goldin and Lawrence Katz, *The Race between Education and Technology* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008); Peter Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, 2 vols. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004); Stanley L. Engerman, Elisa V. Mariscal, and Kenneth L. Sokoloff, “The Evolution of Schooling in the Americas, 1800-1925”, in *Human Capital and Institutions. A Long-Run View*, ed. David Eltis, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

⁷ Tim Wegenast, “Cana, Café, Cacau: Agrarian Structure and Educational Inequalities in Brazil”, *Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010), 103-37; Irineu de Carvalho Filho, and Renato P. Colistete, “Education Performance: Was It All Determined 100 Years Ago? Evidence from São Paulo, Brazil”, in *MPRA Papers*, nº 24.494 (Munich: University Library of Munich, Aug. 2010); Thomas Kang, “Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: Uma Análise Comparativa, 1930-1964”, *Estudos Econômicos* 41 (Jul.-Set. 2011), 573-98; Bruno Gabriel Wietzel de Souza, “The Combined Effect of Institutions and Human Capital for Economic Development: A Case Study of German Immigration to São Paulo, Brazil, 1840-1920” (Master dissertation, Georg-August-Universität Göttingen, 2014); Aldo Musacchio, André Martínez Fritscher, and Martina Viarengo, “Colonial Institutions, Trade Shocks, and the Diffusion of Elementary Education in Brazil, 1889-1930”, *Journal of Economic History* 74 (Sept. 2014), 730-66; Felipe Valencia Caicedo, “*The Mission: Economic Persistence, Human Capital Transmission and Culture in South America*”, manuscrito, 2014; Rudi Rocha, Claudio Ferraz, and Rodrigo R. Soares, “Human Capital Persistence and Development”, Trabalho apresentado nos Seminários do Departamento de Economia, FEA-USP, Junho 2015.

instituições educacionais criadas ou reformuladas pelo novo regime republicano em São Paulo.

Abordando o atraso educacional

Os estudos comparativos dos sistemas educacionais em diferentes partes do mundo têm tradicionalmente destacado o lento e errático processo de difusão da instrução primária nos países da América Latina. Já no século XIX, vários autores contrastaram a difusão de escolas nas ex-colônias britânicas – as “novas Europas” – nas Américas e na Oceania com a escassez do ensino elementar na vasta maioria das colônias estabelecidas pela expansão marítima espanhola e portuguesa. Henry Barnard, um dos líderes do “*commom school movement*” nos Estados Unidos, e Célestin Hippeau, um conhecido defensor das reformas educacionais na França, foram dois dos mais influentes educadores da época que analisaram em detalhe as diferenças nos resultados dos sistemas escolares na Europa e nas Américas.⁸ No Brasil, a comparação do atraso do país em relação às escolas primárias dos Estados Unidos, Austrália e Canadá foi um dos principais temas de Aureliano Cândido Tavares Bastos em sua obra clássica – *A Província* – sobre o sistema político brasileiro, publicada em 1870.⁹

Mais recentemente, o atraso educacional tem figurado com destaque nos estudos sobre as causas das trajetórias desiguais do crescimento de longo prazo nas Américas.¹⁰ Em sua interpretação da história do ensino primário na América Latina, Stanley Engerman, Elisa Mariscal e Kenneth Sokoloff identificaram dois aspectos básicos que teriam determinado os resultados inferiores da região em relação às ex-colônias britânicas do Norte: a desigualdade econômica e a descentralização das decisões relativas à instrução primária. No contexto de alta concentração da riqueza e do poder político na América Latina, os membros das elites econômicas foram capazes de oferecer educação privada para seus filhos ao mesmo tempo que resistiram à imposição de tributos que visassem subsidiar escolas públicas para a maioria

⁸ Henry Barnard, *National Education in Europe; being an Account of the Organization, Administration, and Statistics of Public Schools of Different Grades in the Principal States* (Hartford: Case, Tiffany, & Co., 1854). Um dos trabalhos mais divulgados de Célestin Hippeau foi *L’Instruction Publique aux États-Unis. Écoles Publiques, Collèges, Universités, Écoles Spéciales* (Paris: Didier et Cie., 1878). Hippeau ainda publicou estudos similares sobre Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Rússia, Países Nórdicos e Argentina.

⁹ Tavares Bastos, *A Província. Estudo sobre a Descentralização no Brazil* (Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870), 74, 227-54.

¹⁰ Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff, *Economic Development in the Americas since 1500. Endowments and Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012); Ewout Frankema, *Has Latin America always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century* (Leiden: Brill, 2009); Jeffrey B. Nugent, and James A. Robinson, “Are Factors Endowments Fate?”, *Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010), 45-82.

da população. Segundo os autores, uma vez que, em geral, os sistemas de ensino latino-americanos eram descentralizados na maior parte do século XIX, as elites locais puderam exercer um controle ainda mais estrito sobre as decisões de como organizar e financiar as escolas de ensino elementar. O resultado seria um sistema com escolas privadas para poucos e baixas taxas de matrícula para a população em geral na América Latina.¹¹

Para Engerman, Mariscal e Sokoloff, o fracasso das iniciativas locais teria uma implicação importante: somente quando os governos nacionais da América Latina intervieram diretamente na promoção do ensino primário é que houve progresso substancial da escolarização básica. Os casos representativos desse padrão foram Argentina, Chile e México. Em comum, os governos centrais desses países criaram, subsidiaram e administraram escolas primárias aproveitando situações econômicas favoráveis a partir da segunda metade do século XIX e assumiram o lugar dos governos locais na oferta da instrução elementar.¹²

Uma das poucas exceções a essa tendência geral teria sido a Costa Rica, onde as municipalidades assumiram um papel similar ao de suas equivalentes dos Estados Unidos e Canadá na organização do ensino primário, com resultados educacionais que se destacaram na América Latina. Mas Costa Rica teria sido um caso à parte também pela sua estrutura agrária baseada em pequenas propriedades. Seria justamente a menor concentração do poder econômico e político local que teria permitido que as localidades da Costa Rica fossem bem-sucedidas na difusão do ensino primário, em uma experiência mais parecida com a dos Estados Unidos e Canadá do que com a do restante da América Latina.¹³ A narrativa de Engerman, Mariscal e Sokoloff sobre as mudanças promovidas pelos governos nacionais é similar a outras interpretações da história da educação primária na América Latina. Carlos Newland, por exemplo, mostrou como o alijamento das municipalidades e a centralização das escolas pelo chamado *Estado Docente* caracterizou as reformas ocorridas na instrução primária da América Espanhola nas últimas três décadas do século XIX.¹⁴

¹¹ Engerman, Mariscal, and Sokoloff, “Evolution of Schooling”, 96-97.

¹² *Ibidem*, 106-7, 122-26.

¹³ *Ibidem*, 116-19.

¹⁴ Carlos Newland, “The Estado Docente and its Expansion: Spanish American Elementary Education, 1900-1950”, *Journal of Latin America Studies* 26 (May 1994), 454-57; “La Educación Elemental en Hispanoamérica: Desde la Independencia hasta la Centralización de los Sistemas Educativos Nacionales”, *Hispanic American Historical Review* 71 (May 1991), 345-48, 353-57.

Embora seja plausível como descrição de boa parte da América Latina, a narrativa da centralização pouco se adapta à história da escola primária no Brasil. Uma das principais diferenças é que o sistema de ensino elementar brasileiro nasceu centralizado na esfera dos governos provinciais e com um papel praticamente nulo das municipalidades, assim permanecendo por boa parte do século XIX. Após a queda do Império, as diferenças persistiram, apesar das tentativas de descentralização do sistema de financiamento e direção das escolas. Da mesma maneira que em outros países da América Latina, o final do século XIX e o início do século XX no Brasil foram marcados por rápido crescimento da economia exportadora, imigração europeia, aumento da arrecadação de tributos e expansão da taxa de matrícula nas escolas primárias. Mas em vez de centralização na órbita do governo central como na maioria da América Latina, os governos dos estados continuaram sendo dominantes no sistema de ensino primário no Brasil.

Divergindo ainda mais das tendências na região, na mesma época as municipalidades brasileiras passaram a investir, pela primeira vez, em escolas primárias. Em 1920, os governos municipais eram responsáveis por 15,6% e os estados por 58,3% das vagas do ensino básico do país.¹⁵ Já o papel do governo central na oferta de matrículas das escolas elementares foi praticamente nulo. Em 1932, quando há dados oficiais a respeito, a participação das escolas mantidas pelo governo federal – considerando apenas o segmento do ensino primário público – era de 0,1% no Brasil.¹⁶ Nada mais distante do que a centralização do ensino pelos governos nacionais ocorrida em boa parte da América Espanhola. A ínfima contribuição do governo federal à escolarização primária não se devia a uma divisão desfavorável da receita pública entre as esferas de governo. Pelo contrário: em 1920, a União arrecadou 59,6% do total dos tributos no país, contra 27,9% dos estados e 12,5% dos municípios.¹⁷

Na historiografia brasileira, a irrisória participação do governo central no ensino primário tem sido tradicionalmente apontada como uma das causas mais importantes do

¹⁵ Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Ensino Primário* (Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1927), 10-11. O cálculo exclui as escolas públicas do Distrito Federal, que são registradas nas estatísticas como escolas municipais.

¹⁶ Calculado de M. A. Teixeira de Freitas, *O Que Dizem os Números sobre o Ensino Primário no Brasil* (São Paulo: Cia. Melhoramentos de São Paulo, 1937), 44, Quadro nº 32. O percentual não inclui o Distrito Federal.

¹⁷ Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Estatística das Finanças do Brasil. Receitas, Despesas e Dividas Publicas da União, dos Estados e dos Municipios* (Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1926), V.

atraso educacional do país.¹⁸ De fato, se os governos centrais foram decisivos para o rápido aumento da escolarização em países da América Latina, uma possível implicação lógica é que a ausência dessa mesma intervenção no Brasil tenha sido responsável pelo seu atraso relativo na provisão do ensino primário mesmo entre os países da região. O contrafactual implícito no argumento é que a maior centralização – isto é, a transferência do ensino básico das esferas estadual e municipal para a federal – seria capaz de resolver os problemas crônicos que retardaram a expansão da escola primária no Brasil desde o século XIX. A validade dessa conclusão está sujeita, porém, a duas premissas. A primeira é que o controle do ensino primário pelo governo federal seria capaz de superar os problemas de coordenação, fiscalização e inflexibilidade resultantes de um sistema centralizado em um país de extensão continental e diferenças regionais extremas como o Brasil.

A segunda premissa, e talvez a mais importante, é a de que o problema crônico do subinvestimento na instrução primária seria solucionado com a administração e o financiamento das escolas pelo governo federal. Essa questão pode ser considerada à luz da hipótese de Engerman, Mariscal e Sokoloff de que, em um sistema descentralizado e com alta desigualdade econômica, as elites locais se oporiam à expansão do ensino primário via tributos diretos. Pela lógica da segunda premissa, a resistência das elites a impostos sobre renda e propriedade deixaria de existir ou seria ineficaz no âmbito do governo central. Assim, os efeitos da captura do poder político por grupos com recursos econômicos privilegiados seriam peculiares à esfera do governo local. No plano do governo federal, outros mecanismos prevaleceriam: seja por interesses estratégicos das classes dominantes, seja por reconhecer os efeitos positivos e externalidades de longo prazo da educação primária para a sociedade, a administração central seria capaz de isolar-se e agir de forma independente dos interesses econômicos imediatos das elites.

Nesta tese, veremos que a hipótese dos benefícios da centralização administrativa e financeira da instrução primária foi uma das noções mais persistentes em todo o período aqui analisado. Não obstante, o próprio significado da centralização permaneceu ambíguo na maior parte do tempo: em certas ocasiões, ela se referia à transferência do poder de decisão e do financiamento do ensino primário para o governo central, como vimos acima; mas em

¹⁸ Fernando Azevedo, *A Cultura Brasileira* (São Paulo: Melhoramentos, 1971); Jorge Nagle, “A Educação na Primeira República”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Boris Fausto, tomo III, vol. 9, 8ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006), 289-90; Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da Educação no Brasil*, 8ª ed. (Rio de Janeiro: Vozes, 1986), 41-45.

outras situações, para intelectuais e governantes, centralização significou o controle das escolas pelo governo provincial e estadual, como foi consagrado nas Constituições de 1824 e 1891. Aqueles mais insatisfeitos com os resultados das políticas dos governos provinciais e estaduais geralmente vislumbravam uma alternativa na centralização ainda maior do ensino primário nas mãos do governo central. Outros, mais pragmáticos, contentavam-se em defender o poder do governo intermediário sobre as escolas elementares, recomendando ajustes parciais no sistema existente. Em comum, ambas as opiniões partiam da convicção de que as localidades deveriam ser alienadas dos assuntos da instrução primária para que uma política de expansão do ensino público fosse bem-sucedida.

Essas perspectivas sobre a centralização da instrução primária refletem, em grandes linhas, as possíveis relações estabelecidas entre as esferas de governo em um sistema político federativo. Por definição, um sistema político desse tipo combina instituições comuns sobre um mesmo território e autonomia dos governos de suas unidades constitutivas.¹⁹ Mas o grau de autonomia dos governos intermediários em relação ao centro pode ser maior ou menor de acordo com as instituições e o regime constitucional de cada país. Da mesma maneira, o governo local costuma ocupar um lugar próprio em sistemas federativos, embora sua autonomia frente aos governos intermediários e centrais varie substancialmente entre as nações.²⁰ Portanto, centralização e descentralização são termos que podem receber diferentes significados conforme as esferas de governo que se têm em vista. A título de exemplo, a reforma constitucional promovida no Brasil pelo Ato Adicional de 1834 transferiu funções e descentralizou parte do poder do governo central para as províncias. Ao mesmo tempo, o Ato Adicional retirou ainda mais poderes e autonomia dos municípios em favor das províncias.²¹ A depender da ênfase dada às relações entre uma ou outra esfera de governo, as opiniões sobre as características da organização política brasileira podem ser as mais diferentes possíveis, como teremos oportunidade de ver adiante.

¹⁹ William H. Riker, "The Origin of Federal Government", in *The Development of American Federalism* (Boston: Kluwer, 1987), 9-13; Ronald L. Watts, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", *Annual Review of Political Science* I (1998), 117-37.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Leal, *Coronelismo*, 76-80; João Baptista Cortines Laxe, *Regimento das Camaras Municipaes*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885), XXV-XXVIII; João de Azevedo Carneiro Maia, *O Município. Estudos sobre Administração Local* (Rio de Janeiro: Typ. de Leuzinger & Filhos, 1883), 229-35; Thomas Flory, *Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871. Social Control and Political Stability in the New State* (Austin: University of Texas Press, 1981), 158-63.

Também no caso da instrução primária, nem sempre os significados dados aos conceitos são os mesmos na historiografia da América Latina. Para Engerman, Mariscal e Sokoloff, por exemplo, a centralização é expressa pelo controle do ensino primário pelos governos nacionais; já Carlos Newland define um sistema centralizado pela ascendência dos governos nacionais e provinciais/estaduais frente às municipalidades na oferta do ensino básico.²² Nesta tese, definiremos *centralização* nesse último sentido, ou seja, quando o poder de decisão e os recursos públicos destinados à instrução primária concentram-se nos governos central e intermediário. Por decorrência, o conceito de *descentralização* que utilizaremos nos capítulos seguintes refere-se à autonomia decisória e financeira dos governos locais das municipalidades, que geralmente envolve pelo menos algum grau de participação e controle dos cidadãos nos assuntos relativos às escolas primárias. Em termos gerais, *autonomia decisória* significa que o governo municipal tenha sua autoridade bem definida e institucionalizada nos assuntos de sua jurisdição, não sofrendo controle ou intervenção unilateral da esfera de governo intermediário ou central. A *autonomia financeira* implica que as localidades possuam independência na fixação de seu regime tributário, bem como capacidade para arrecadar os recursos suficientes para a oferta de bens públicos e serviços, tendo em vista o atendimento das preferências e demandas locais.²³

Outro aspecto que vale ressaltar, também de natureza conceitual e histórica, é a afinidade da hipótese dos benefícios da centralização do ensino primário na esfera do governo federal com uma longa tradição interpretativa da política do Império e da República no Brasil. Já nas primeiras décadas após a Independência, personagens como Paulino José Soares de Sousa, Ministro da Justiça e futuro Visconde do Uruguai, lideraram a centralização política do Império sob o argumento de que este seria o meio pelo qual o país se emanciparia da “tutela das facções” e das “desencontradas exigências das influências das localidades”. A centralização consistiria na “política larga que fazendo calar as vozes mesquinhas das influências locais, e de interesses particulares, desse lugar a que somente pudesse ser ouvida a da Razão Nacional, única e verdadeira indicadora do pensamento e necessidades

²² Engerman, Mariscal, and Sokoloff, “Evolution of Schooling”, 96-97, 122-24; Newland, “Estado Docente”, 454.

²³ Essas definições correspondem às condições F1, F2 e F3 ou F1, F2 e F5 na classificação de federalismo de Barry Weingast, “Economic Role”, 4-5; “Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives”, *Journal of Urban Economics* 65 (2009), 281-82. Para qualificações baseadas em experiências de diferentes países, Jonathan Rodden, *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 23-30; Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s* (Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1996).

públicas.”²⁴ Oliveira Viana iria posteriormente consagrar a análise social dos grandes proprietários de terra – os potentados locais – que se tornavam chefes políticos e faziam das câmaras municipais apenas uma cópia distorcida do governo representativo.²⁵ Boa parte da historiografia recente tem compartilhado da noção de que o controle político das localidades pelo centro foi um passo necessário para a consolidação do Império, implícita ou explicitamente assumindo que o governo central seria a própria expressão da razão pública.²⁶

É certo que a captura das instituições locais por grupos com grande poder econômico era não apenas um risco, mas um fato recorrente nos municípios brasileiros, tanto durante o Império quanto na República. A experiência com os juízes de paz e júrís eletivos entre 1827 e 1841, e com as próprias câmaras municipais ao longo de todo o período tratado neste trabalho, traz inúmeros exemplos de como os mecanismos formais de representação podem ser distorcidos em um contexto de extrema desigualdade de poder econômico e político. Contudo, parece pouco plausível que a captura e a distorção das instâncias representativas tenham se limitado às instituições locais, mantendo-se as outras esferas de governo isoladas da influência das elites econômicas.²⁷ O mais provável é que os princípios que restringiram a autonomia das instituições locais no regime constitucional brasileiro tenham sido inspirados, em grande medida, por uma concepção negativa da capacidade do “povo” de intervir na esfera pública de forma consequente. Nessa perspectiva, as instituições democráticas do autogoverno (*self-government*) local seriam inadequadas e impraticáveis no Brasil.

O que estava em jogo nas distintas formas de conceber a participação popular nas instituições locais foi compreendido e descrito por vários autores desde o século XIX. Tavares Bastos foi um dos que vincularam a anulação do autogoverno local com a orientação política dominante após a centralização na década de 1840: “[n]ão são franquezas locais e

²⁴ Brasil, *Relatorio da Repartição dos Negocios da Justiça... Paulino José Soares de Sousa, 1843*, 3-5.

²⁵ Francisco José de Oliveira Viana, *Pequenos Estudos de Psicologia Social*, 3ª ed. (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1942 [1921]), 100-2; *Instituições Políticas Brasileiras* (Brasília: Senado Federal, 1999 [1949]), 2ª parte, cap. VI; 3ª parte, cap. VIII, IX, XII e XIII.

²⁶ Por exemplo, Sérgio Buarque de Holanda, “A Herança Colonial – Sua Desagregação”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Sérgio Buarque de Holanda, tomo II, vol. 3, 9ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003), 20-32; José Murilo Carvalho, *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. Teatro de Sombras: A Política Imperial* 7ª ed. (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012), Parte I; Roderick J. Barman, *Brazil: The Forging of a Nation, 1798-1852* (Stanford: Stanford University Press, 1988), cap. 7-8.

²⁷ Para análises teóricas dessa questão, ver Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee, “Capture and Governance at Local and National Levels”, *American Economic Review* 9 (May 2000), 135-39; Pranab Bardhan, “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives* 16 (Fall 2002), 190-96; Mariano Tommasi and Frederico Weinschelbaum, “Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis”, *Journal of Public Economic Theory* 9 (2007), 369-89.

liberdades civis, que nos faltam, dizem alguns: falta ao povo capacidade para o governo livre. É mau o povo, não pode ser bom o governo: máxima com que os conservadores atiram para o mundo das utopias as ideias democráticas.”²⁸ Justiniano José da Rocha, o mais influente jornalista conservador do Império, já havia identificado essas tendências antes mesmo de Tavares Bastos: “Na sociedade organizada pela reação [a partir de 1837] a influência da localidade desapareceu; tudo partiu do governo, tudo ao governo se ligou, o governo foi tudo, e tanto que hoje não há Brasileiro que mil vezes por dia não manifeste a convicção de que a sociedade está inerte, e morta, de que só o governo vive.”²⁹ E sobre a interpretação de Paulino José Soares de Sousa de que a centralização representava a submissão das “influências locais” e de “interesses particulares” à “Razão Nacional”, João Camillo de Oliveira Tôrres observou: “O visconde de Uruguai alegava, em prol do Regresso, que era necessário dotar o país de uma polícia inteiramente neutra, que implantasse o império da lei, sem olhar facções, ao contrário da polícia eletiva dos juizes de paz, a serviço dos potentados das localidades. Há textos e textos do ministro da Justiça do gabinete de 23 de março nesta linha. Mas que houve afinal? Delegados nomeados, não em nome de uma linha imparcial de autoridade e de lei, mas a serviço de partidos.”³⁰

A perspectiva deste trabalho compartilha das mesmas dúvidas dos autores citados acima em relação à neutralidade da centralização política. E como criticou Tavares Bastos, as mesmas dúvidas se aplicam à noção de que o autogoverno local seria impraticável pela natureza da população brasileira. Além da literatura teórica já mencionada sobre regime constitucional, grupos, captura e suas relações com as instituições representativas em um sistema político federativo, a interpretação apresentada nos capítulos a seguir baseia-se na análise desenvolvida por Victor Nunes Leal em seu estudo clássico sobre “o município e o regime representativo no Brasil” – subtítulo de sua obra de 1949. O livro concentra-se na política da Primeira República, mas a sua análise geral pode ser estendida para a sociedade brasileira no Império. Nunes Leal parte de um tipo ideal de funcionamento do governo representativo local: “Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida,

²⁸ Tavares Bastos, *A Província*, 31.

²⁹ Justiniano José da Rocha, *Acção, Reacção, Transacção. Duas Palavras acerca da Actualidade Política do Brazil* (Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Comp., 1855), 49.

³⁰ João Camillo de Oliveira Tôrres, *Os Construtores do Império. Ideais e Lutas do Partido Conservador Brasileiro* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968), 60.

no regime representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados pelas urnas.” Contudo, se o governo local não usufrui de autonomia decisória e financeira, as condições mudam radicalmente, pois “com a autonomia legal cerceada de diversas formas, o exercício da autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder.”³¹

No modelo estilizado de Nunes Leal, a distorção ou captura do regime representativo não resultaria apenas da preponderância dos grandes proprietários rurais em um sistema caracterizado por alta desigualdade econômica, mas dependeria igualmente das instituições do sistema federativo, sobretudo o grau de autonomia das esferas de governo. Um município é dividido em distritos, formados por diversas fazendas e fazendeiros com graus variados de riqueza e poder. Nunes Leal parte dessa estrutura básica para novamente elaborar um tipo ideal do que seria o comportamento político sob tais condições: “[h]avendo, como é a regra, vários fazendeiros em cada distrito e número bem maior em cada município, seria natural que, espontaneamente, se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações partidárias municipais” – fatores estes de natureza pessoal, econômica e familiar. Como consequência, “[d]essa variabilidade dos motivos de ligação partidária, resultaria um equilíbrio muito instável para as forças políticas locais, que se agravaria pela comum vacilação do eleitorado urbano, menos submisso e, portanto, de manifestação mais dificilmente previsível.” Nesse contexto, a competição entre os grupos que reunissem proprietários rurais de diferentes portes e afinidades traria riscos e incerteza quanto aos resultados. Assim, “[c]ada eleição, com toda probabilidade, seria uma batalha incerta, ou pelo menos custosa. Os riscos do pleito aumentariam consideravelmente, prevalecendo no combate os chefes que tivessem, de fato, maior capacidade *pessoal* de liderança.”³²

Nesse modelo simplificado, que presume um sistema econômico com elevada desigualdade, a disputa entre grupos com poder econômico similar teria de basear-se em sua capacidade de atrair votos do eleitorado. Ainda que com distorções resultantes do uso de mecanismos extra-legais (aliciamento, compra de votos, violência), o equilíbrio instável entre as forças políticas incentivaria os candidatos a cargos eletivos a responder, em alguma

³¹ Leal, *Coronelismo*, 51.

³² *Ibidem*, 54-55.

medida, às demandas da população local. Com a urbanização e a maior independência do eleitorado urbano (profissionais liberais, comerciantes, artesãos, empregados), os serviços públicos tenderiam a atender um espectro social mais amplo no município.

A descrição dessa situação hipotética contrasta, naturalmente, com a realidade vivida pelas câmaras municipais, conforme foi mostrado anteriormente. Para Nunes Leal, o que “impede que o panorama político municipal se apresente por toda parte do modo por que aqui o imaginamos é justamente a força aglutinadora do governo, aumentada na razão direta do amesquinamento do município.” Desta forma, “[o] poder de coesão do governo livra os pleitos municipais de grande parte dos riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas.”³³ Com reduzida autonomia financeira, a captura do governo local se concretizaria com recursos públicos, empregos e vantagens distribuídos aos chefes políticos aliados, em troca de votos que assegurassem a vitória do grupo no controle do governo estadual. As necessidades e demandas da população local ficariam, se muito, em segundo plano, uma vez que o vínculo com o sistema de poder centralizado determinaria o sucesso político dos chefes locais. De acordo com Nunes Leal, portanto, a tutela do governo estadual sobre as câmaras locais teria sido um mecanismo vital de um sistema político dominado pelas oligarquias rurais.

Reunindo os diversos conceitos vistos anteriormente, a perspectiva sobre instituições federativas, grupos sociais e oferta de bens públicos adotada nesta tese pode ser resumida como segue. Mesmo longe de condições ideais, a participação direta da população local introduz elementos de competição e disputa que criam a possibilidade de que o controle do poder por parte de elites tradicionais e desvinculadas dos interesses locais seja contestado. A possibilidade aumenta com diversificação econômica, urbanização e surgimento de novos grupos sociais e profissionais nas localidades. A centralização política, por sua vez, tende não somente a ser incapaz de impedir a captura pelas elites, como também é usada como um mecanismo de controle que se estende do centro aos povoados mais remotos, por meio de seus representantes nomeados segundo critérios clientelistas e patrimonialistas. Sob tais condições, o envolvimento da população local nos negócios públicos tende a ser inibido ou

³³ *Ibidem*, 55.

deliberadamente desestimulado, dificultando ainda mais a solução do *problema da ação coletiva* na oferta de bens públicos.³⁴

Como veremos, a desigualdade nas relações de poder, bem como as restrições à participação da população nas decisões sobre políticas públicas, parecem ter sido aspectos importantes para explicar os resultados da instrução primária em São Paulo no século XIX e início do século XX.

Os argumentos principais

Um argumento central desta tese é que a chave para entender o atraso educacional do Brasil no período aqui estudado encontra-se nas relações entre desigualdade econômica e regime constitucional. Nesse plano mais geral das instituições econômicas e constitucionais, três aspectos são considerados especialmente importantes: a forma com que as rendas públicas foram repartidas entre as esferas de governo, como o poder político foi distribuído e de que maneira buscou-se resolver o problema crítico da arrecadação de tributos para a instrução primária. Os capítulos desta tese são, em grande medida, um desdobramento dessa relação particular entre desigualdade e instituições no Brasil, tendo São Paulo como caso particular de estudo.

Entre as múltiplas dimensões que determinam o atraso educacional, o problema da mobilização de recursos sintetiza os impasses e dificuldades enfrentados pelas escolas elementares em São Paulo e no restante do Brasil. A razão é simples: como demonstraram os exemplos dos países líderes da educação nos séculos XIX e XX, a democratização da instrução primária exigia uma enorme expansão dos gastos públicos. Em vista disso, publicistas, grupos políticos, governos e os interessados diretos na expansão do ensino básico tiveram de enfrentar dois dilemas. O primeiro vinculava-se às fontes da arrecadação fiscal: de onde viriam os recursos adicionais para a universalização do ensino básico? O segundo dilema referia-se ao controle das instituições educacionais: quais esferas de governo e da

³⁴ Conf. Mancur Olson, a organização ou ação necessária para que indivíduos obtenham algum serviço ou bem público é, em si mesma, um bem público. Para que a ação coletiva seja eficaz, o grupo precisa dispor de incentivos (ou mecanismos coercitivos) que induzam seus membros a apoiar a sua organização. A não cooperação dos indivíduos pode surgir devido à natureza do bem público ser não excludível (isto é, nenhum membro do grupo pode ser aliado dos benefícios da eventual ação coletiva, mesmo que não contribua para sua oferta), o que tende a gerar um comportamento individual oportunista, mas racional por definição. Além disso, a não cooperação pode emergir como atitude dominante quando os membros do grupo percebem ou acreditam que a ação coletiva seja inócua ou que sua contribuição individual seja incapaz de alterar as razões que impedem a ação coletiva. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1971), cap. I-II.

sociedade deveriam ser responsáveis pela administração dos recursos e pela direção das escolas primárias?

Impostos sobre propriedade e renda foram os principais meios pelos quais se deu a expansão da instrução primária nos países líderes. Porém, no Brasil, sob as condições de elevada desigualdade econômica, essa opção enfrentou resistências ou simplesmente não foi considerada como alternativa. Da mesma forma, o envolvimento direto de pais e moradores nos assuntos relativos às escolas, que também foi comum nas experiências históricas bem-sucedidas de expansão do ensino primário nos Estados Unidos, Canadá e Europa, foi considerado indesejável e impróprio nas províncias e nos estados brasileiros. Seja por princípios doutrinários, seja pela influência política obtida com o controle de nomeações, cargos e recursos nas mais distantes localidades, a descentralização e a participação direta da população que dependia da instrução primária pública tenderam a ser desqualificadas e rejeitadas. No caso de São Paulo, as exceções a essa lógica foram raras e de curta duração, embora não menos relevantes para o que é sustentado neste trabalho.

Aqui reside outro argumento central desta tese. Muitas vezes, pais e moradores das localidades não se limitaram a ver seus filhos impedidos de ter acesso à instrução ou frequentando escolas precárias e distantes. Uma das noções mais arraigadas na historiografia é que a maioria da população não se interessou ou manteve-se indiferente quanto ao ensino das crianças. A presunção é tão comum que geralmente a possibilidade de terem existido iniciativas de pais e moradores por escolas sequer é cogitada. Em seu lugar, o interesse e as ações pela criação de escolas públicas são atribuídos exclusivamente a membros da elite política e intelectual ou a técnicos de governo que, ilustrados, reconheceriam a importância da educação do “povo”.³⁵

O que esta tese demonstra, no entanto, é que pais e moradores pobres e de classes médias das localidades de São Paulo muitas vezes reivindicaram e mobilizaram-se para a criação e a melhoria das escolas primárias. Essas reivindicações ocorreram tanto em núcleos urbanos e sedes dos municípios quanto em bairros rurais e distantes, assim como incluíram pedidos de vagas para as crianças do sexo feminino, que mais sofriam com a exclusão

³⁵ Apenas para mencionar duas obras influentes, ver Jorge Nagle, *Educação e Sociedade na Primeira República* (São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1974), cap. 3-4; Maria Luiza Marcílio, *História da Escola em São Paulo e no Brasil* (São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Instituto Fernand Braudel, 2005), 127-44.

educacional. Não apenas famílias pobres de brasileiros e imigrantes participaram dessas iniciativas, mas também pais que não haviam aprendido a ler e escrever – às vezes em maioria – tomaram parte das reivindicações. Mesmo sob condições adversas de pobreza e analfabetismo agravando o problema da ação coletiva, as iniciativas locais foram capazes de pressionar câmaras e a Assembleia Legislativa pela abertura de vagas da escola pública. Além de políticos e publicistas que desde o século XIX defenderam a universalização do ensino, como outros países estavam buscando ou já haviam alcançado, as famílias nas localidades juntaram-se, à sua maneira, a esse movimento por meio de reivindicações por escolas para seus filhos.

A partir das evidências sobre a mobilização de pais e moradores pelo ensino primário em São Paulo, um argumento central deste trabalho é que a demanda por escolas foi um fenômeno mais geral e disseminado do que geralmente reconhecido. A dificuldade para que essas iniciativas se convertessem em um movimento capaz de revolucionar a oferta de educação primária parece estar localizada nas condições adversas de distribuição do poder econômico e do poder político em um regime constitucional elitista, como foi descrito anteriormente. A subordinação das municipalidades à cadeia de poder que se estendia do centro aos mais distantes povoados facilitava o isolamento das iniciativas locais. A centralização na esfera do governo provincial e estadual das decisões acerca dos recursos destinados às escolas tornou ainda mais difícil a mobilização de pais e moradores, que tinham de passar por um ritual complexo e burocrático em suas aspirações e iniciativas por escolas para as crianças. Ao mesmo tempo, o controle político dos governos local e intermediário pelas elites agrárias e suas ramificações, em um ambiente de alta desigualdade, criou obstáculos para a mobilização de recursos via tributos sobre as fontes mais produtivas para a arrecadação fiscal, ou seja, sobre a riqueza gerada pela notável expansão agrícola que São Paulo estava vivendo. E com a centralização, os incentivos para que as famílias se envolvessem na fiscalização e no andamento das escolas eram poucos, senão inexistentes.

Essas questões serão tratadas nos próximos capítulos a partir de uma subdivisão em dois períodos. O primeiro abrange os anos de 1835 a 1880, que compreendem as primeiras décadas de organização do sistema de ensino primário em São Paulo, quando os diagnósticos iniciais constataam o atraso educacional da Província e uma série de reformas busca enfrentar as deficiências das escolas básicas por meio de medidas como a obrigatoriedade e a liberdade

do ensino. O segundo período vai de 1880 até 1920. A década de 1880 é marcada pela excepcional expansão da economia cafeeira e o surgimento de propostas mais abrangentes de reforma da instrução primária em São Paulo. A partir deste momento, a riqueza acumulada com as exportações de café, a urbanização e a diversificação produtiva abriram um amplo horizonte de possibilidades de financiamento e organização das escolas primárias. A queda da Monarquia e a chegada dos republicanos ao poder, por sua vez, criaram outras oportunidades para se enfrentar o crônico problema do atraso educacional sob novas condições econômicas e institucionais. Ao final da década de 1910, as principais características do sistema educacional criado pela República já estavam claramente delineadas.

O Capítulo 1 apresenta um panorama comparativo da instrução primária no Brasil frente a países da América Latina e de outras partes do mundo. Com dados de matrícula e alfabetização, é possível traçar um quadro razoavelmente preciso do atraso educacional no Brasil ao longo do período estudado. Além de dados quantitativos, o Capítulo explora como o atraso da instrução primária brasileira foi percebido e interpretado na época. Longe de ser uma questão extemporânea e anacrônica, intelectuais, governantes e técnicos tinham uma noção clara das graves deficiências das escolas básicas no país, de sua distância em relação a outras nações e de suas implicações.

Os capítulos seguintes são organizados em uma sequência ao mesmo tempo temática e cronológica, de acordo com os subperíodos de 1835-1880 e 1880-1920. Os Capítulos 2 e 6 abordam, inicialmente, as condições em que a instrução primária foi organizada no contexto dos regimes constitucionais do Império e da República, respectivamente. Em seguida, esses capítulos descrevem em detalhe, para cada um dos períodos, a estrutura das receitas provinciais e municipais, identificando as fontes de recursos utilizadas para o sustento das escolas elementares em São Paulo. Veremos que tanto as finanças provinciais e estaduais quanto as municipais dependeram basicamente de impostos sobre consumo, comércio e serviços. Tributos sobre propriedade rural e outras formas de riqueza não encontraram acolhida nos governos subnacionais, o que afetou diretamente a capacidade de garantir-se o direito ao ensino primário para todas as crianças, independentemente das condições financeiras de suas famílias, conforme estabelecido pelas Constituições do Império e da República. A maior novidade envolvendo os recursos para o ensino primário de São Paulo foi trazida pela Reforma da Instrução Pública de 1887, que introduziu um imposto de capitação

destinado às escolas e um fundo escolar, ambos administrados pelas localidades. No Capítulo 6, avaliaremos os resultados desse novo imposto e seus efeitos sobre os recursos destinados à instrução primária.

Os Capítulos 3 e 7 analisam o comportamento das matrículas e dos gastos *per capita* com instrução primária, cuja reconstituição tornou-se possível mediante a construção de séries históricas pouco conhecidas ou utilizadas até hoje. Nesses capítulos, será possível também avaliar quantitativamente em que medida o esforço fiscal dedicado à instrução primária foi compatível com as receitas arrecadadas em cada um dos períodos. Veremos que, paradoxalmente, durante as décadas de excepcional crescimento das exportações de café e das rendas públicas, o esforço fiscal para a instrução primária realizado pelo governo de São Paulo diminuiu, apesar do rápido aumento das matrículas. Outro fato importante diz respeito às esferas de governo responsáveis pela instrução pública. Tendo o ensino primário permanecido restrito ao governo provincial e à iniciativa particular na maior parte do século XIX, a partir de 1887 os municípios de São Paulo passaram a estabelecer e subsidiar suas próprias escolas primárias. Sempre que possível e relevante, os indicadores de desempenho educacional de São Paulo serão comparados com os do restante do Brasil e os de outros países da América Latina, além das nações líderes da educação primária.

Os Capítulos 4 e 8 concentram-se na mobilização das câmaras locais e, sobretudo, de pais e moradores pela abertura de vagas do ensino primário. Nessa parte, analisa-se o complexo ritual de pedidos e eventual instalação de escolas que era imposto pelo sistema centralizado da instrução pública em São Paulo. Veremos que a demanda por escolas nas localidades foi mais difundida e, possivelmente, mais influente do que é comum presumir.

Os demais capítulos tratam dos fatores que influenciaram a política da instrução primária no plano mais geral dos grupos políticos e das propostas debatidas e aprovadas pelo legislativo paulista. O Capítulo 5 aborda as políticas educacionais implementadas em São Paulo desde a instalação da Assembleia Legislativa em 1835 até o final da década de 1870, enquanto o Capítulo 9 estende a análise até a proclamação da República. Em conjunto, esses capítulos reconstituem as ideias e discussões que moldaram as instituições educacionais do período, como no caso da aprovação da lei de 6 de abril de 1887, que reformulou de maneira substancial (embora por poucos anos) o financiamento e a direção da instrução primária em São Paulo. Os Capítulos 10 e 11 dedicam-se especificamente às primeiras décadas do regime

republicano. O primeiro desses capítulos recupera o contexto político e social do Partido Republicano Paulista (PRP) antes e depois da queda da Monarquia, em uma tentativa de compreender as motivações das políticas educacionais do novo regime político. Uma questão importante dessa parte é a reconstituição de visões e conflitos dos diferentes grupos atuantes no PRP que podem ter influenciado sua concepção geral sobre a instrução pública. O capítulo seguinte concentra-se no processo legislativo que culminou com a Reforma da Instrução Pública de 1892. As avaliações de seus resultados e as novas propostas de reforma até 1920 são tratadas em seguida.

O intuito desses últimos capítulos é entender as concepções que dominaram as sucessivas reformas da instrução pública no que diz respeito à destinação de recursos e à distribuição de responsabilidades entre governo provincial/estadual, câmaras municipais e os habitantes das localidades. Paralelamente, esses capítulos tentam identificar as diferentes ideias e orientações partidárias do período que influenciaram as políticas educacionais. Além dos grupos partidários mais gerais, representados por conservadores, liberais e republicanos, é importante na análise das políticas para a instrução primária de São Paulo observar as diversas correntes existentes no interior desses grupos, que muitas vezes divergiam tão intensamente entre si quanto em relação aos partidos adversários. Após 1889, o monolitismo aparente e o domínio absoluto do Partido Republicano Paulista apenas ocultaram a existência de concepções internas tão contrastantes quanto as que caracterizaram os partidos da Monarquia, inclusive com relação às propostas para a instrução primária.

A política legislativa foi a principal influência visível e direta sobre a instrução primária de São Paulo. Devido à centralização da política educacional nas mãos da Província, durante boa parte do Império as pressões oriundas das localidades para a abertura de escolas ficaram exclusivamente subordinadas às decisões de deputados e governantes, bem como sujeitas aos interesses partidários e clientelistas que condicionavam a distribuição de verbas e a contratação de professores. Com a entrada dos municípios na oferta de escolas primárias em 1887, as regras do jogo constitucional e político foram temporariamente colocadas em xeque. Sendo uma adaptação das propostas radicais de descentralização aprovadas na Assembleia Legislativa em anos anteriores, a Reforma da Instrução Pública de 1887 foi mais tímida em seus princípios e objetivos, mas ainda assim suficiente para alterar o modo convencional de organizar e financiar as escolas primárias de São Paulo. Que essa experiência tenha sido

abandonada pelos seus próprios autores poucos anos depois, quando ascenderam ao poder com a chegada da República, é sintomático dos interesses em jogo e das resistências e reações às mudanças nas formas de financiar e dirigir as escolas primárias em São Paulo.

É com esse pano de fundo de instituições, interesses econômicos e políticos que esta tese interpreta as matrículas e os recursos destinados ao ensino primário e busca entender as raízes do persistente atraso educacional de São Paulo e do Brasil no longo prazo, que se estende até os dias de hoje.

CAPÍTULO 1 - O BRASIL EM PERSPECTIVA E O ATRASO EDUCACIONAL

Nas primeiras décadas após sua independência, o Brasil ocupou a funesta posição de um dos países com os piores indicadores educacionais do mundo. Este não era um caso atípico, pois o cenário das escolas primárias e da alfabetização no Brasil assemelhava-se ao observado em outros países das Américas, com a exceção das antigas colônias britânicas do norte. No caso dessas últimas, e no dos Estados Unidos em particular, durante os anos de domínio colonial britânico sob um regime de *self-government*, as administrações locais tiveram autonomia e disposição para criar escolas elementares para uma parte relativamente grande da população infantil, financiando suas iniciativas com contribuições das famílias por meio de taxas, loterias, donativos e auxílios esporádicos das municipalidades. Quando nos Estados Unidos o “*common school movement*” tomou forma nas primeiras décadas do século XIX, o esforço dos reformadores concentrou-se não apenas em ampliar as matrículas do ensino primário, já elevadas em termos internacionais, mas sobretudo em promover a transição para um sistema público e gratuito, baseado em impostos sobre propriedade cobrados e administrados localmente.¹

O sucesso da universalização da instrução primária nos Estados Unidos e, um pouco mais tarde, no Canadá, contrastou com os resultados em outras partes das Américas. Durante o período colonial, Portugal e Espanha pouco fizeram para dotar suas colônias de alguma infraestrutura educacional básica, reproduzindo em grande parte o quadro que era também característico nas próprias metrópoles, em que a educação primária permaneceu restrita a uma parcela ínfima da população, ao mesmo tempo que se cultivavam os centros de ensino superior destinados aos membros da nobreza e das demais elites econômicas e políticas dos impérios.² Assim, um dos primeiros desafios das novas nações independentes da América Latina a partir do final do século XVIII foi superar a herança de indigência educacional e construir um sistema de ensino primário que fosse capaz de instruir sua população, inclusive para cumprir o papel frequentemente citado da educação como formadora de uma consciência cívica nacional e na consolidação dos Estados emergentes.³

¹ Goldin and Katz, *Race between Education and Technology*, cap. 4; Carl F. Kaestle and Mary A. Vinovskis, *Education and Social Change in Nineteenth-Century Massachusetts* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980), cap. 2-3; Albert Fishlow, “Levels of Nineteenth Century American Investment in Education”, *The Journal of Economic History* 26 (1966), 418-36.

² Engerman, Mariscal, Sokoloff, “Evolution of Schooling”, 93-107.

³ Newland, “Educación Elemental”, 337-40.

Apesar das intenções e das iniciativas dos líderes dos novos Estados nacionais, os resultados das políticas adotadas pelos governos latino-americanos permaneceram invariavelmente muito aquém do objetivo declarado, em suas constituições e leis, de revolucionar os níveis educacionais de suas populações. Não havia consenso entre as elites intelectuais e políticas a respeito da conveniência de ampliar a educação formal para a maioria da população, pois enquanto liberais radicais e idealistas pregavam a universalização do ensino, uma parcela influente de pensadores e políticos a considerava tanto desnecessária às “ordens inferiores” quanto temerária por subverter as hierarquias sociais vistas como naturais. No campo das ideias e da política, essas noções indiferentes ou opostas à educação popular parecem ter predominado nos países da América Latina. Algumas das novas nações, em meio aos seus processos turbulentos de consolidação nacional, chegaram a alcançar um aumento razoável no acesso à educação primária em meados do século XIX, mas só quando tal incremento é comparado aos indicadores registrados no fim do período colonial. Em relação às nações europeias mais avançadas ou às ex-colônias britânicas, Estados Unidos e Canadá, os níveis educacionais latino-americanos permaneceram extremamente reduzidos.⁴

Países de diferentes regiões da América Latina tiveram crescimento relativamente rápido das matrículas nas primeiras décadas após a independência. No Cone Sul, o Uruguai aparece com 2% da sua população matriculada nas escolas primárias em 1831 e 1851, um percentual equivalente ao do Chile (1,9% em 1854) e um pouco superior ao da Colômbia (1,3% em 1847) e Equador (1,3% em 1849) na região andina. Por outro lado, outros países localizados nas mesmas regiões apresentavam resultados significativamente inferiores, como Venezuela, com 0,6% matriculados em 1844, e Bolívia, também com 0,6% em 1857. Da mesma forma, o Brasil, com 0,6% da população matriculada nas escolas por volta de 1845, situava-se entre as nações com o pior desempenho escolar, mesmo para os padrões educacionais inferiores da América Latina.⁵

Neste capítulo, examinaremos os números do atraso educacional brasileiro relativamente a outros países desde meados do século XIX até as primeiras décadas do século XX. Nessa comparação é importante considerar tanto as nações da América Latina quanto as de outras regiões, inclusive as que lideraram a universalização da instrução primária

⁴ *Ibidem*; Engerman, Mariscal, and Sokoloff, “Evolution of Schooling”, 100-7.

⁵ Newland, “Educación Elemental”, 359. Dados sobre o Brasil no Apêndice A.

internacionalmente, de modo que possam servir como uma medida do esforço e dos resultados educacionais do Brasil ao longo do período aqui estudado. Além dessa perspectiva comparada, veremos também como intelectuais, políticos e governantes brasileiros diagnosticaram e interpretaram o atraso educacional do país à luz da experiência internacional. Se a alfabetização e as taxas de matrículas no ensino primário do Brasil revelaram-se inferiores até mesmo ao já baixo padrão da América Latina, esse fato não resultou da falta de consciência da importância, das implicações ou da real situação do ensino primário por parte daqueles direta ou indiretamente vinculados aos centros de decisão no país.

A instrução pública do Brasil no contexto internacional

No início do século XIX, alguns países europeus já haviam criado uma rede de escolas paroquiais que ofereciam aprendizado de leitura e escrita a uma boa parte de sua população, ainda que a motivação tivesse sido basicamente religiosa, um produto da Reforma Protestante do século XVI. Prússia, Suíça, Holanda, Escócia e as nações nórdicas são exemplos desses países que, bem antes do século XIX, possuíam um número substancial de suas crianças frequentando escolas rurais e urbanas. Algumas colônias europeias, por razões similares, também adotaram diretrizes e legislações com o intuito de difundir a alfabetização entre as crianças, tal como ocorreu na Nova Inglaterra.⁶

Não obstante, boa parte da população da Europa e da maioria das colônias nas Américas e outras partes do mundo ainda permanecia excluída do ensino elementar ao final do século XVIII. Antigas potências que haviam se notabilizado por suas universidades e pelo ensino de elite, como Espanha, Itália, Portugal e Rússia, caracterizavam-se então por possuir a maioria da sua população excluída da educação básica.⁷ O mesmo acontecia com as colônias estabelecidas por esses países, como por exemplo nas Américas. Em algumas delas, logo foram criadas escolas secundárias e universidades – em grande parte patrocinadas por ordens religiosas – para os membros das elites políticas e administrativas, mas o ensino limitou-se aos grupos vinculados às metrópoles e às elites locais, enquanto as ordens sociais

⁶ Barnard, *National Education*; Ellwood P. Cubberley, *The History of Education* (Camb., Mass.: The Riverside Press, 1920), part IV; John Hoyt, *Report on Education. Paris Universal Exposition, 1867* (Washington: Government Printing Office, 1870), capítulo 2.

⁷ Hoyt, *Report on Education*, 33-5, 38-42.

inferiores, nativas ou não, tinham escasso acesso ao ensino primário regular, como acontecia nas colônias espanholas e portuguesas da América do Sul.⁸

Essa situação seria transformada substancialmente ao longo do século XIX. A maioria dos Estados nacionais cujas populações possuíam níveis considerados elevados de analfabetismo elegeu a instrução pública como uma de suas prioridades, seja pelo interesse político em difundir o sentimento de nacionalidade, seja pela convicção iluminista de independência do indivíduo como base da organização política e social ou, ainda, pela noção de que a instrução da maioria dos cidadãos era vital para a prosperidade econômica da nação. Os arranjos envolvendo a relação entre Estado e ensino confessional, assim como a combinação de instrução pública e privada, foram tão diversos quanto as diferenças culturais, institucionais e políticas entre países. Em geral, no entanto, os governos nacionais ou subnacionais assumiram o papel de estabelecer normas e princípios homogêneos para a organização dos seus sistemas de ensino elementar. Da mesma forma, os resultados da mudança de ênfase em favor da educação popular foram variados e desiguais. Enquanto alguns países conseguiram consolidar seus já antigos sistemas educacionais ou convergir para os níveis atingidos pelas nações mais avançadas, outros alcançaram apenas resultados limitados e continuaram cronicamente atrasados em termos educacionais.

Uma síntese da instrução elementar no século XIX pode ser vista na Tabela 1.1, que apresenta a taxa de matrícula do ensino primário de vários países, isto é, o número de alunos matriculados em escolas públicas e privadas por 1.000 habitantes. Uma outra forma de apresentar esses dados é por meio do percentual de matriculados na população total, como foi feito acima. Neste trabalho, utilizaremos o modelo da Tabela 1.1 por ser o mais comumente adotado nos documentos e livros do século XIX e início do século XX. Embora seja mais adequado o uso do número de crianças em idade escolar (por exemplo, 7 a 14 anos) no denominador do cálculo da taxa de matrícula, a ausência de dados uniformes ou a simples inexistência de informações por faixa etária torna menos arbitrária e preferível a utilização do total da população nas estimativas.

⁸ Ver, por exemplo, Jacques Lafaye, "Literature and Intellectual Life in Colonial Spanish America", in *The Cambridge History of Latin America - Colonial Latin America*, ed. Leslie Bethell, vol. II (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), 673-76; Jane Meyer Loy, "Modernization and Educational Reform in Colombia" (PhD diss., University of Wisconsin, 1969), 33-44; Orestes Araújo, *Historia de la Escuela Uruguaya*, tomo I (Montevideo: Imp. Dornalech & Reyes, 1905); José Toribio Medina, *La Instrucción Pública en Chile* (Santiago de Chile: Imprenta Elzeveriana, 1905); M. D. Moreira D'Azevedo, "Instrução Publica nos Tempos Coloniaes do Brazil", *Revista Trimensal do Instituto Historico e Geographico Brasileiro* LV (1893), Parte II, 141-58.

Tabela 1.1 - Taxa de matrícula da instrução primária, países selecionados, 1850-1890 (por 1.000 habitantes)

Países	1850	1870	1890
Prússia/Alemanha	156	153	171
Bélgica	109	116	101
Dinamarca	-	110	146
Espanha	45	85	106
França	91	123	139
Grécia	-	24	37
Holanda	119	131	142
Inglaterra	102	138	150
Itália	22	58	74
Noruega	139	148	150
Portugal	11	29	47
Suécia	78	138	145
Suíça	-	155	159
Japão	-	39	77
Austrália	-	146	175
Canadá	-	201	188
Estados Unidos	177	186	224
México	-	-	48
Argentina	-	54	68
Bolívia	-	-	15
Brasil	8 (10)	17 (20)	18
Chile	16	35	46
Colômbia	14	-	28
Costa Rica	-	-	47
Equador	-	22	46
Guatemala	-	-	49
Peru	-	-	16
Uruguai	-	38	56
Média Mundial	48	98	75
Média América Latina	13	33	37
Coefficiente de variação AL	0,34396	0,43825	0,72622

Fontes: ver Apêndice A para a descrição das fontes utilizadas para cada país.

Nota: os números em parênteses do Brasil referem-se às taxas de matrícula considerando apenas a população livre.

Um primeiro grupo de países apresenta, na segunda metade do século XX, índices elevados de matrícula no ensino primário em relação à população total. Esse é o caso de

Alemanha, Bélgica, Holanda, Inglaterra, Noruega e Estados Unidos, todos eles exemplos de nações com longa história de iniciativas visando ampliar o acesso de sua população ao ensino elementar. Os Estados germânicos que formaram a Alemanha e Estados Unidos ocupavam uma posição de liderança do ponto de vista tanto quantitativo quanto qualitativo da oferta de ensino primário, apesar das acentuadas diferenças de seus sistemas políticos. Ambas nações eram frequentemente vistas como modelo por governos que desejavam expandir ou reformar suas instituições de ensino básico, como aconteceu durante o reinado de Luís Felipe, que enviou uma missão aos Estados germânicos para obter informações e inspiração para as mudanças promovidas na França no início da década de 1830.⁹

O segundo grupo engloba Estados europeus – Espanha, Itália, Grécia, Portugal e Rússia – que se destacaram no passado por suas contribuições à cultura universal ou por suas instituições de elite, mas que nos séculos mais recentes continuaram a limitar o alcance do ensino a um segmento restrito da população.¹⁰ Em meados do século XIX, os reinos e ducados que formariam posteriormente a Itália possuíam em média uma taxa de matrícula (22) no ensino elementar mais de sete vezes menor do que a da Prússia (156) e oito vezes menor do que a dos Estados Unidos (177). Os indicadores educacionais de Portugal eram ainda piores, com uma taxa de matrícula (11) nas escolas primárias dezesseis vezes menor do que a registrada nos Estados Unidos (177) em 1850. Ao longo do século XIX, algumas dessas nações conseguiram reduzir sua distância em relação aos líderes educacionais, tal como ocorreu com a Espanha, que saiu de uma taxa de 45 crianças por 1.000 habitantes em 1850 para 106 crianças por 1.000 habitantes em 1890. Portugal e Grécia, porém, continuaram lutando contra a inércia institucional que as manteve entre as nações europeias com os piores indicadores educacionais (Tabela 1.1).

O terceiro grupo que pode ser destacado na Tabela 1.1 é formado pelas ex-colônias da Espanha e Portugal nas Américas. Para os três países que dispomos de estatísticas em 1850, os números acompanham o perfil das nações com os piores indicadores na Europa: Chile, Colômbia e Brasil, com taxas de matrículas de 16, 14 e 8 crianças matriculadas por 1.000 habitantes, respectivamente. Nas décadas seguintes, Argentina e Uruguai surgiram com os

⁹ Cubberley, *History of Education*, p. 596-600; Lindert, *Growing Public*, vol. I, 115-27.

¹⁰ U.S., Bureau of Education, *Historical Summaries and Reports on the Systems of Public Instruction in Spain, Bolivia, Uruguay, and Portugal - Circulars of Information* (Washington: Government Printing Office, 1873), 22-29, 53-58; Cubberley, *History of Education*, 605-11.

melhores indicadores na região, possuindo respectivamente 68 e 56 crianças matriculadas por 1.000 habitantes em 1890. Ainda assim, essas taxas mal chegavam à metade do que os países líderes em educação haviam alcançado por volta de 1850, ou a índices duas a três vezes menores do que os observados nas ex-colônias dos Estados Unidos, Canadá e Austrália em 1890.

Entre as novas nações independentes da América Latina, um subgrupo se distingue pelo pequeno crescimento relativo das matrículas em pleno período de rápido avanço da educação primária em várias partes do mundo. Brasil, Colômbia e, possivelmente, Bolívia e Peru exibiam em meados do século XIX algumas das mais baixas taxas de matrícula do mundo e não foram capazes de realizar qualquer mudança substancial nas décadas subsequentes. Colômbia e Brasil chegaram à última década do século XIX com índices de 28 e 18 crianças matriculadas por 1.000 habitantes, enquanto Peru e Bolívia atingiram apenas 16 e 15 crianças por 1.000 habitantes, respectivamente. Com tais indicadores, esse grupo de países se situava no segmento inferior de uma região já notabilizada pela baixa difusão do ensino primário. De fato, os indicadores de matrícula de Bolívia, Colômbia, Brasil e Peru situavam-se bastante abaixo da média (37 crianças matriculadas por 1.000 habitantes) dos países da América Latina apresentados na Tabela 1.1, no ano de 1890.

No caso do Brasil, mesmo que os cálculos dos alunos matriculados excluam os escravos, como fazia a maioria dos analistas do século XIX, o resultado não é alterado de maneira significativa, conforme pode ser visto nos números entre parênteses da Tabela 1.1. Em 1850, a matrícula na educação primária chegou a 10 crianças por 1.000 habitantes livres – em vez de 8 por 1.000 habitantes. Aproximadamente vinte anos depois, essa proporção se elevou para 20 alunos por 1.000 habitantes livres, comparados aos 17 por 1.000 habitantes livres e escravos.

Uma estimativa pode também ser feita para a véspera da abolição no Brasil, no ano de 1887. Na Tabela 1.1 foram utilizados dados populacionais do recenseamento de 1890 e de matrículas do período 1888-1889. Adotando-se em seu lugar estimativas da população livre e escrava em 1887 e dados de matrículas em 1886-1887, os cálculos mostram apenas uma mudança marginal quando se considera a população livre, com a taxa de matrícula aumentando de 18 para 19 crianças por 1.000 pessoas livres em 1887. Em outras palavras, o

atraso educacional do Brasil não pode ser atribuído a uma ilusão estatística devido à presença de uma população escrava que era sumariamente excluída das escolas públicas e privadas.

O impulso das reformas e da ampliação dos sistemas educacionais em vários países continuou nas primeiras décadas do século XX. Como pode ser visto na Tabela 1.2, as nações que lideraram a provisão do ensino primário ao longo do século XIX consolidaram sua posição no início do século XX. Austrália, Canadá, Estados Unidos e Holanda, por exemplo, mantiveram mais de 150 crianças matriculadas por 1.000 habitantes até 1930. O que mais chama a atenção no período, contudo, é a convergência de nações que em meados do século XIX possuíam níveis educacionais relativamente inferiores. Entre os países europeus, o caso digno de nota é o da Espanha, que alcançou taxas de matrícula similares às dos líderes educacionais em 1930. O desempenho da Itália também foi significativo, com 112 alunos por 1.000 habitantes em 1930, ainda mais considerando a reduzida taxa de matrícula (24) que possuía em 1850. Igualmente, a Grécia foi capaz de ampliar significativamente a oferta de educação primária no período, chegando a um índice de 122 por 1.000 habitantes em 1930. O único caso entre os países selecionados da Europa que não passou por uma transformação visível no acesso à instrução primária foi Portugal: sua taxa de matrícula permaneceu similar à dos países educacionalmente atrasados do século XIX, somando apenas 62 alunos matriculados por 1.000 habitantes em 1930.

No grupo formado pelas ex-colônias de Espanha e Portugal, a Argentina prosseguiu ampliando o acesso ao ensino elementar para sua população e chegou a um índice de matrícula de 127 alunos por 1.000 habitantes em 1920. O resultado do Uruguai também foi expressivo, com uma taxa de 104 crianças por 1.000 habitantes em 1930. Assim, esses dois países consolidaram seus níveis educacionais relativamente elevados que haviam alcançado na América Latina ao final do século XIX. Para os demais países da região, o desempenho foi mais variado. Em primeiro lugar, entre as nações com taxas intermediárias de matrícula nas escolas (em torno de 47 *per capita*) em 1890, apenas Chile foi capaz de elevar substancialmente seus indicadores do ensino primário nas primeiras décadas do século XX, com 131 crianças nas escolas por 1.000 habitantes em 1930. Costa Rica, Equador, Guatemala e México, com matrículas próximas às do Chile em 1890, tiveram crescimento inferior ao da média da região e permaneceram no início do século XX com taxas de matrículas também

inferiores à média da América Latina.¹¹ Entre esses países, o caso mais extremo foi o do México, que sofreu redução absoluta na taxa de matrícula entre 1890 e 1910 (Tabelas 1.1 e 1.2).¹²

Tabela 1.2 - Taxa de matrícula da instrução primária, países selecionados, 1910-1930 (por 1.000 habitantes)

Países	1910	1920	1930
Alemanha	164	146	117
Bélgica	124	127	103
Dinamarca	141	135	126
Espanha	103	124	154
França	138	116	113
Grécia	49	127	122
Holanda	153	151	158
Inglaterra	149	137	123
Itália	90	111	112
Noruega	158	146	144
Portugal	45	53	62
Suécia	144	127	136
Suíça	146	138	117
Japão	128	138	137
Austrália	175	180	173
Canadá	182	198	192
Estados Unidos	197	190	184
México	44	60	76
Argentina	102	127	121
Bolívia	26	38	33
Brasil	30	41	55
Chile	96	108	131
Colômbia	74	83	98
Costa Rica	49	54	59
Equador	58	58	76
Guatemala	37	48	50
Peru	35	42	62

¹¹ O crescimento médio anual das matrículas entre 1890 e 1930 foi de 0,6% na Costa Rica, 1,3% no Equador, 0% na Guatemala, 1,1% no México e 2,7% no Chile.

¹² U.S., Bureau of Education, *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1911*, vol. I (Washington: Government Printing Office, 1912), 491; *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1915*, vol. I (Washington: Government Printing Office, 1915), 649-50. Segundo os dados disponíveis, a Guatemala teve uma queda ainda maior de suas taxas de matrícula entre 1890 e 1910, conf. as Tabelas 1.1 e 1.2.

Países	1910	1920	1930
Uruguai	88	90	104
Média Mundial	103	109	112
Média América Latina	58	68	79
Coefficiente de variação AL	0,47308	0,43744	0,38645

Fontes: ver Apêndice A para a descrição das fontes utilizadas para cada país.

Em segundo lugar, no subgrupo dos países com os piores indicadores no século XIX, três deles – Brasil, Colômbia e Peru – apresentaram as maiores taxas de crescimento de matrículas *per capita* na América Latina entre 1890 e 1930, bastante acima da média da região.¹³ Somente no caso de um país, Colômbia, é que esse rápido crescimento foi suficiente para elevar os seus indicadores a níveis próximos aos dos líderes da região. Ainda assim, Brasil e Peru também reduziram sua distância em relação a esses últimos países, tendo partido de níveis muito baixos no final do século XIX. O desempenho relativo desses três países e do Chile pode ser visto na Figura 1.1. A comparação é feita com Argentina e Uruguai, as duas nações com as maiores taxas de matrícula em 1890 (média de 63 crianças matriculadas por 1.000 habitantes). Em 1890, México e Chile encontravam-se em uma situação semelhante frente aos dois países líderes em matrículas da América Latina, mas enquanto Chile os ultrapassa nas décadas seguintes, o México terminou o período com uma defasagem em relação à Argentina e ao Uruguai ainda maior do que a de 1890 – caindo de 77% em 1890 para 67% da taxa média de matrícula de Argentina e Uruguai em 1930. Já Brasil, Colômbia e Peru convergiram com os países líderes na educação primária até 1930. Colômbia chega a 87% dos níveis dos países líderes, enquanto Brasil e Peru saem de menos de 30% em 1890 para 55% da média de Argentina e Uruguai em 1930 (Figura 1.1).

Houve também diferenças nos períodos de convergência entre os países. Chile e Colômbia viveram um *catch up* mais intenso com Argentina e Uruguai durante as décadas de 1890 e 1900. Por sua vez, o melhor desempenho de Brasil e Peru ocorreu durante a década de 1920. No caso do Brasil, a taxa de matrícula no ensino primário cresceu 4,3% ao ano entre 1920 e 1930, a maior entre todos os países selecionados da América Latina. A título de comparação, o crescimento das matrículas no Brasil foi de apenas 2,4% ao ano entre 1890 e 1910.

¹³ Respectivamente, crescimento nos três países de 3,1%, 3,2% e 3,5% ao ano entre 1890 e 1930. O crescimento médio anual dos países latino-americanos selecionados foi de 1,9%.

Figura 1.1 - Evolução das matrículas em países selecionados, 1890-1930 (média de Argentina e Uruguai = 100)
Fontes: ver Apêndice A.

Toda a análise anterior baseia-se no uso exclusivo da taxa de matrícula do ensino primário como medida de desempenho educacional. No entanto, há evidências históricas consistentes de que as matrículas do ensino primário são positivamente correlacionadas com o nível de renda dos países, isto é, o aumento do PIB *per capita* tende a ser acompanhado pela elevação das taxas de matrícula. Por outro lado, como demonstrou Peter Lindert, a despeito dessa relação positiva geral entre renda e matrículas, há diversos exemplos históricos em que nações com renda *per capita* mais elevada exibiram taxas de matrícula menores do que seus pares com nível de renda inferior – o que Lindert chama de “anomalias” educacionais. Um exemplo citado pelo autor é o da Venezuela, que apresentou indicadores do ensino primário muito inferiores do que os de países com menor renda *per capita* no início do século XX.¹⁴

As mesmas comparações podem ser feitas com alguns anos e países das Tabelas 1.1 e 1.2. A Figura 1.2 mostra que o Brasil possuía o menor PIB *per capita* e as mais reduzidas taxas de matrículas entre os países selecionados em 1870 e 1910. Embora os resultados do

¹⁴ Peter Lindert, “The Unequal Lag in Latin American Schooling since 1900: Follow the Money”, *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010), 378-83.

Brasil e dos outros países corroborem a relação positiva esperada entre renda e matrículas, há casos “anômalos” no sentido dado por Lindert. O exemplo do Uruguai é representativo. Como observado anteriormente, esse país destacou-se como um dos líderes da instrução primária na América Latina já no século XIX. A avaliação de seu desempenho educacional, no entanto, é alterada substancialmente quando a renda média e outros países são incluídos na comparação. O Uruguai apresentava taxas de matrículas significativamente inferiores às obtidas por Canadá, Alemanha e Espanha em 1870, apesar de possuir PIB *per capita* superior a esses países, como pode ser visto na Figura 1.2.

Figura 1.2 - Taxas de matrícula e renda em países selecionados, 1870 e 1910

Fontes: taxas de matrícula das Tabelas 1.1 e 1.2. e PIB *per capita* conf. Angus Maddison, *The World Economy: A Millenial Perspective* (Paris: OECD, 2001), banco de dados disponível em <http://www.ggdc.net/maddison/Maddison.htm>.

Nota: PIB *per capita* em US\$ de 1990, PPP.

Um caso semelhante é o da Argentina em 1910. Despontando no início do século XX com uma das maiores rendas *per capita* do mundo, a Argentina ocupou a liderança das reformas educacionais na América Latina que ampliaram o acesso da população à instrução primária. Não obstante, seus resultados ficaram muito aquém dos alcançados por outros países (como Canadá) com PIB *per capita* similar. Possuindo o dobro da renda *per capita* da Espanha em 1910, a Argentina exibiu taxas de matrículas equivalentes às de sua antiga

metrópole. Uma situação similar pode ser constatada nos outros dois países líderes da educação primária na América Latina, Chile e Uruguai (Figura 1.2).¹⁵

O que esses dados sugerem é que, embora desenvolvimento econômico e crescimento da renda afetem positivamente os indicadores escolares (com provável influência recíproca), uma parcela significativa do desempenho educacional dos países é determinada por outras causas, inclusive fatores de natureza institucional e política.¹⁶ Como veremos nos capítulos seguintes, as relações entre esferas de governo, o sistema tributário e o nível de desigualdade econômica são importantes candidatos a fatores causais nos resultados da instrução primária no Brasil. Ainda que os baixos níveis de renda do Brasil no século XIX e XX possam ter limitado a expansão das escolas básicas, as políticas públicas para o ensino primário foram influenciadas pela maior ou menor disposição da sociedade e de grupos políticos em mobilizar recursos em larga escala via tributos. No caso de São Paulo, as perspectivas de investimento em escolas melhoraram dramaticamente com o crescimento exponencial das exportações de café, da renda e das receitas públicas. Sob condições econômicas tão favoráveis, fatores institucionais e políticos tenderam a ganhar ainda mais importância para os resultados educacionais.

Por fim, vejamos como as matrículas no ensino primário refletiram-se nos indicadores de alfabetização dos países, conforme resumidos na Tabela 1.3. Nações que em meados do século XIX destacavam-se pelas altas taxas de matrícula haviam praticamente erradicado o analfabetismo entre sua população ao final do século, tal como ocorreu na Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça. Não obstante, outros países europeus que reagiram de forma relativamente tardia à massificação do ensino elementar continuavam apresentando taxas elevadas de analfabetismo por volta de 1900. França e Bélgica, por exemplo, ainda possuíam mais de 15% da população analfabeta às vésperas do século XX.

O grupo dos mais atrasados em educação primária na Europa (Espanha, Itália, Grécia e Portugal) reduziu os níveis de analfabetismo de forma proporcional ao seu empenho na mobilização de recursos para ampliar as matrículas da população em idade escolar. Assim, Espanha e Itália chegaram em 1930 com taxas de analfabetismo de 31% e 22% respectivamente. Essas taxas são elevadas para o cenário europeu, mas ficam em torno de 1/3

¹⁵ Sobre o atraso de Argentina, Uruguai e Chile em relação a países de outras regiões, ver Engerman, Mariscal, and Sokoloff, “Evolution of Schooling”; Lindert, “Unequal Lag”.

¹⁶ *Ibidem*.

do que esses dois países alcançaram em 1870. Grécia e Portugal, por outro lado, reduziram o analfabetismo em ritmo bem mais lento, sobretudo Portugal, cuja taxa de analfabetismo em 1930 chegou a 61,8% do total da população (Tabela 1.3).

Tabela 1.3 - Taxa de analfabetismo, países selecionados, 1870-1930 (porcentagem da população)

Países	1870	1890	1900	1910	1920	1930
Alemanha	3,4	0,2	-	0,02	-	-
Bélgica	53,0	37,6	19,6	13,4	7,8	5,9
Espanha	81,2	71,2	56,1	50,3	42,9	31,1
França	36,9	-	16,5	11,9	8,2	5,3
Grécia	82,5	-	-	59,7	51,6	40,9
Holanda	-	6,5	-	2,2	-	-
Inglaterra	-	7,0	-	1,8	-	-
Itália	69,5	50,7	48,2	37,2	27,5	21,6
Noruega	-	0,1	-	-	-	-
Portugal	-	75,9	74,5	70,3	66,2	61,8
Suécia	1,0	0,1	0,1	0,2	0,1	-
Suíça	-	2,1	-	0,3	-	-
Austrália	-	24,7	20,5	17,5	-	-
Canadá	-	-	17,1	11,0	10,0	4,3
Estados Unidos	20,0	13,3	10,7	7,7	6,0	4,3
México	-	-	75,6	70,2	64,7	63,6
Argentina	76,5	57,9	48,7	39,6	31,8	25,1
Bolívia	-	-	81,5	79,8	77,5	75,1
Brasil	79,1	78,0	65,3	65,1	64,9	52,1
Chile	-	63,1	56,5	46,8	36,6	25,3
Colômbia	-	-	66,0	60,7	56,2	48,1
Costa Rica	81,7	73,9	64,4	53,5	42,5	33,0
Equador	-	-	66,9	62,3	57,7	53,7
Guatemala		90,1	88,1	86,8	85,4	80,7
Peru	-	78,3	75,7	71,2	66,8	62,6
Uruguai	-	-	40,6	35,1	29,5	23,9
Média mundial	56,0	42,7	50,4	36,9	42,4	38,8
Média América Latina	80,3	73,8	66,2	61,4	56,5	50,3
Coef. de variação AL	0,04036	0,14352	0,20125	0,25196	0,31652	0,39059

Fontes: ver Apêndice A para as fontes de cada país. Os dados da Tabela não são estritamente comparáveis, uma vez que as metodologias de cálculo do analfabetismo variaram entre países e ao longo do tempo.

Entre os países com maiores índices de matrícula, os Estados Unidos distinguem-se pela persistência de taxas de analfabetismo relativamente altas no final do século XIX: 13,3% em 1890 e 10,7% em 1900 (Tabela 1.3). Esses percentuais foram determinados sobretudo pelo elevado analfabetismo entre a população de ex-escravos e descendentes. Em 1870, logo após a Guerra Civil, esse segmento da população era formado por cerca de 80% de analfabetos, contra 11,5% da população branca, levando o analfabetismo no total da população a 20%. Os dados de 1880 em diante mostram também que os níveis gerais de analfabetismo eram influenciados pela maior incidência de iletrados entre a população branca de origem estrangeira. Deste modo, em 1890, enquanto a população branca nativa apresentava uma taxa de 6,2% de analfabetismo, a de origem estrangeira possuía 13,1% de analfabetos e a população negra, 56,8%. Em outras palavras, mesmo com a liderança dos Estados Unidos nas matrículas das escolas primárias durante o século XIX, o legado da escravidão reduziu sensivelmente o efeito da educação de massa por várias décadas após a Guerra Civil. Por outro lado, após a abolição houve queda acentuada do analfabetismo entre ex-escravos, resultante das iniciativas de ampliação da instrução primária: a taxa de 80% de analfabetos em 1870 reduziu-se para 16,4% em 1930.¹⁷

Os resultados também foram desiguais na América Latina. Os líderes regionais nos índices de matrícula do ensino elementar destacaram-se pela menor incidência de analfabetismo na população: Uruguai (23,9%), Argentina (25,1%) e Chile (25,3%) alcançaram em 1930 taxas próximas ou superiores às dos países mais atrasados educacionalmente na Europa, inclusive os da antiga metrópole, Espanha (31,1%) (Tabela 1.3). Os três países não apenas possuíam os menores índices de analfabetismo da região em 1900, como também apresentaram, ao lado da Costa Rica, as maiores taxas de redução desse indicador nas três décadas seguintes (em média, redução de 2,2% ao ano entre 1900-1930).

Por outro lado, o subgrupo com os piores indicadores de instrução primária na América Latina teve um desempenho substancialmente inferior. Bolívia e Guatemala aparecem com o menor ritmo de redução do analfabetismo na região entre 1900 e 1930 (0,3% ao ano), seguidos de México e Peru (0,6% ao ano). O Brasil situa-se logo atrás, com 0,7% ao

¹⁷ U.S., Department of Education, *120 Years of American Education: A Statistical Portrait* (Washington: National Center of Education Statistics, 1993), 21, table 6; Janet Cornelius, *"When I Can Read My Title Clear": Literacy, Slavery, and Religion in the Antebellum South* (Columbus: University of South Carolina Press, 1991), Epilogue.

ano, bastante abaixo, portanto, da média (2,2% ao ano) dos países que tiveram as maiores reduções no analfabetismo do período, conforme visto anteriormente.

O resultado chama a atenção no caso do Brasil, que teve um dos maiores aumentos das matrículas no ensino elementar e convergiu nesse indicador com os países líderes da América Latina no período, como observado na Figura 1.1. Pelos dados disponíveis, a taxa de analfabetismo manteve-se estagnada no Brasil entre 1900 e 1920, revertendo esse quadro somente na década de 1920, quando o analfabetismo caiu 2,2% ao ano. É possível, contudo, que esse resultado seja em parte fictício, pois entre as explicações da estagnação de 20 anos no início do século está a subestimação do percentual de analfabetos que teria ocorrido no Recenseamento de 1900.¹⁸ Desta forma, um percentual artificialmente inflado de alfabetizados naquele Censo teria o efeito de dissimular a diminuição efetiva do analfabetismo que teria ocorrido nas duas décadas subsequentes.

De qualquer maneira, mesmo que a queda do analfabetismo no Brasil tenha sido mais gradual do que consta nas estatísticas oficiais, permanece o fato de a taxa de matrícula no ensino primário ter crescido muito mais rapidamente do que o ritmo de queda do analfabetismo entre 1900 e 1930, o que fez com que aumentasse no período o hiato de alfabetização do Brasil em relação a países como Argentina e Uruguai. Entre as possíveis causas da discrepância entre matrículas e níveis de alfabetização nas primeiras décadas do século XX no Brasil estão as desistências, a frequência irregular e a baixa qualidade da instrução nas escolas, de forma que a simples matrícula em uma escola não garantia a alfabetização durante o período escolar ou na vida adulta. Além disso, a ausência de iniciativas abrangentes de alfabetização de adultos, como as escolas noturnas, contribuía para que o analfabetismo se tornasse crônico e de lenta redução.

A seguir, voltaremos a atenção para o ensino primário no Brasil. De que maneira as reduzidas taxas de matrícula e os índices extremamente elevados de analfabetismo do país, mesmo quando comparados aos dos vizinhos na América Latina, foram percebidos e interpretados no Brasil? Como veremos, em vez de desconhecimento e indiferença, governantes e publicistas tinham consciência da importância e das implicações do estado deplorável da escola primária no país.

¹⁸ Teixeira de Freitas, *O Que Dizem os Números*, 144.

O diagnóstico do atraso educacional

Desde as primeiras décadas do Brasil enquanto nação independente, a instrução pública passou a figurar nas manifestações de governantes e intelectuais, independentemente de suas preferências pelos partidos do Império. A opinião que logo se formou foi a de que a provisão do ensino primário para as crianças cujas famílias não dispunham de recursos para oferecê-las algum tipo de ensino privado era precária e, muitas vezes, inexistente. Esse quadro desalentador ocorria a despeito do princípio ilustrado e democrático com que o ensino básico foi tratado na primeira Constituição do novo país, que garantiu de maneira clara e simples a “Instrução primária, e gratuita para todos os Cidadãos”.¹⁹ Não apenas nos anos imediatamente posteriores à Independência, mas por todo o período do Império e durante os primeiros anos da República tratados neste trabalho, a situação das escolas de primeiras letras nas províncias e municipalidades permaneceu distante do princípio constitucional estabelecido em 1824.

A debilidade da instrução primária na nova nação refletiu-se nos números de crianças matriculadas e despesas com instrução que eram divulgados na época. Como vimos anteriormente, os indicadores educacionais mostravam-se não apenas muito inferiores aos das nações europeias e das ex-colônias da América do Norte, mas também aos de países que haviam conquistado recentemente sua independência na América Latina. O atraso frente a outras nações foi mencionado em diversas ocasiões pelos presidentes das províncias, que registravam em seus relatórios e mensagens às assembleias legislativas a situação crítica do ensino. É certo que muitas dessas manifestações eram parte do que, na época, Tavares Bastos, um dos mais perspicazes estudiosos da sociedade brasileira, identificou como prática corrente entre os governantes provinciais: “Em vez de aprofundar a questão; em vez de estudar os exemplos da Alemanha, da Inglaterra e dos Estados Unidos; em vez de esforçaram-se no governo... pela reforma dos estudos, eles consomem seu tempo queixando-se inutilmente da

¹⁹ Constituição Política do Imperio do Brazil, art. 178, § XXXII, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1824*. Parte 1ª (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886), 7-36.

ignorância e depravação geral dos costumes de nossos mancebos.”²⁰ Ainda assim, as análises dos governantes das antigas províncias ajudam a ilustrar a percepção oficial que desde cedo se desenvolveu sobre o atraso educacional do Brasil frente a outras partes do mundo.

Em 1859, o presidente da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, Joaquim Antônio Fernandes Leão, observou que “[s]egundo os melhores autores de estatística, para que um país seja perfeitamente instruído, é necessário que a população escolar esteja para a população do país na razão de 1:10. Em França, o médio está na proporção de 1:19, sendo o mínimo 1:6 e o máximo 1:32.” De acordo com seus cálculos, no Rio Grande do Sul “os meninos que recebem instrução estão na população como 1:95,63!”, considerando apenas a população livre. Mais adiante, o presidente da Província comparava a proporção de alunos por escola no Rio Grande do Sul com a encontrada na Prússia, Holanda, França e Inglaterra. Enquanto a Prússia possuía uma escola para 565 habitantes, o Rio Grande do Sul oferecia uma escola para 3.862 habitantes – o que, segundo Fernandes Leão, “prova exuberantemente que a estatística de nossa ignorância é extraordinária.”²¹

Em outras partes do país também eram realizados diagnósticos tão realistas como o de Fernandes Leão. Duas décadas depois, o presidente do Ceará, José Julio Albuquerque Barros, Barão de Sobral, descrevia um quadro semelhante em sua Província. Segundo seus dados, as nações líderes na educação primária possuíam de 12 a 23 crianças matriculadas por 100 habitantes, tal como ocorria com as províncias do Canadá, Estados Unidos ou nos estados alemães de Baden, Württemberg e Prússia. Segundo o presidente, em uma posição bastante inferior, mas ainda com taxas razoáveis de matrícula da população, surgiam as novas nações da América Latina – Argentina (5), Chile (4) e Uruguai (3,7). Já as posições do Brasil e do Ceará eram bastante distintas: “Sendo a relação da matrícula ou frequência com a população

²⁰ A.C. Tavares Bastos, *Cartas do Solitário. Estudos sobre Reforma Administrativa, Ensino Religioso, Africanos Livres, Tráfico de Escravos, Liberdade de Cabotagem, Abertura do Amazonas, Comunicações com os Estados Unidos, etc.*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: s.ed., 1863), 36-37. Sobre a vida e obra de Tavares Bastos, ver Carlos Pontes, *Tavares Bastos (Aureliano Candido), 1839-1875* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939); Antonio Marcelo J. F. da Silva, “Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro” (Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005). Nesta e nas demais citações textuais ao longo do presente trabalho, adotamos como convenção as normas da ortografia atual para as partes reproduzidas no corpo do texto e a forma original para os títulos de livros, artigos e documentos oficiais.

²¹ Rio Grande do Sul, *Relatorio... Joaquim Antônio Fernandes Leão, 1859*, 23. Este e os demais relatórios e mensagens de presidentes de províncias e dos governos estaduais foram consultados na coleção digital do Center for Research Libraries, Global Research Network, série Brasil – Provincial Presidential Reports (1830-1930), <http://www-apps.crl.edu/brazil/provincial>; e na coleção Hemeroteca Digital Brasileira da Fundação Biblioteca Nacional, <http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>.

de 2,03 por 100 habitantes livres no Brasil, no Ceará é apenas 0,78, o que o coloca abaixo dos países mais atrasados do mundo em instrução.”²²

Havia, é certo, aqueles mais otimistas que preferiam evitar comparações internacionais e mediam seus resultados em relação aos números inferiores de outras províncias. Em meados do século XIX, os presidentes da província de São Paulo argumentavam que a situação das matrículas locais não era muito diferente ou poderia ser até considerada melhor do que a da maioria das províncias do Império. Em 1852, o presidente José Thomaz Nabuco de Araujo, já um conceituado político conservador do Império, embora reconhecendo a baixa proporção de matriculados nas escolas primárias (5.767 de uma população total estimada por ele em 500.000), dizia que a situação da Província era “lisonjeira” em números absolutos. Da mesma forma, o presidente José Antonio Saraiva, um nome de prestígio e em ascensão do Partido Liberal, também sustentava que não era “tão desanimador o quadro da instrução elementar”, pois somente Minas Gerais e Bahia teriam proporções de alunos matriculados maiores do que as da província de São Paulo.²³

Os ministros conservadores e liberais que se sucediam no governo geral igualmente se manifestaram a respeito do estado da instrução elementar no Império, ainda que de forma mais genérica e esporádica do que os presidentes provinciais. Em parte, a pouca atenção dada aos problemas do ensino primário pela Corte no Rio de Janeiro deveu-se à responsabilidade pela instrução primária atribuída às províncias desde a Constituição de 1824, princípio que foi corroborado pelo Ato Adicional de 1834. Como será visto adiante, porém, a omissão do governo central nos assuntos do ensino primário foi mais produto de convenção do que de impedimento constitucional, como observou um dos principais políticos e intelectuais das primeiras décadas de construção nacional, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai.²⁴

De qualquer forma, no início da década de 1870 as estatísticas do ensino primário e secundário nas províncias começaram a ser divulgadas de maneira um pouco mais organizada, e com elas as comparações internacionais tornaram-se mais frequentes no âmbito

²² Ceará, *Falla...* José Julio de Albuquerque Barros, 1 de Novembro de 1878, 27-28.

²³ São Paulo, *Discurso...* José Thomaz Nabuco d'Araujo, 1 de Maio de 1852, 13; *Discurso...* José Antonio Saraiva, 15 de Fevereiro de 1855, 34. Eugenio Egas, *Galeria dos Presidentes de S. Paulo. Período Monarchico, 1822-1889*, vol. I (S. Paulo: Secção de Obras de “O Estado de São Paulo”, 1924), 195-98; 233-36.

²⁴ Visconde do Uruguai, *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil. Primeira Parte, Acto Adicional*, tomo I (Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865), 187-90.

do governo geral. Um passo nessa direção foi o Relatório de 1869 apresentado pelo ministro do Império, o Conselheiro Paulino José Soares de Souza, filho do Visconde do Uruguai.²⁵ Nele, o ministro anunciou uma nova seção do relatório que seria dedicada à instrução pública nas províncias e sistematizou informações colhidas pessoalmente acerca do ensino primário e secundário. No preâmbulo, Paulino Soares de Souza traçou um breve paralelo entre as estatísticas dos Estados Unidos e os resultados de seu levantamento sobre o Brasil: enquanto naquele país a razão entre escola e habitantes era de 1:185, nas províncias brasileiras a proporção era de 1 escola para 2.019 habitantes livres. Diante desses dados, Paulino Soares de Souza dirigiu-se à Assembleia Geral de forma franca e quase dramática: “É com verdadeira mágoa que vejo-me obrigado a confessar que em poucos países a instrução pública se achará em circunstâncias tão pouco lisonjeiras, como no Brasil.”²⁶

Com a divulgação dos resultados parciais do Recenseamento de 1872, membros do governo central parecem ter dedicado mais atenção às condições do ensino primário no Brasil e à sua posição frente a outros países do mundo. O Diretor do Departamento Geral de Estatística, José Maria do Couto, relatou em 1874 ao Ministro do Império, João Alfredo Corrêa de Oliveira, que os “dados que se colheram do recenseamento da população mostram à toda luz a necessidade de emprego de medidas enérgicas e esforços vigorosos” para eliminar “as trevas da ignorância em que jaz a maior parte da população brasileira.” Para ilustrar a situação, o Diretor constatava a enorme distância entre o número de crianças em idade escolar matriculadas no Brasil e nos Estados Unidos: enquanto no Brasil a proporção era de 14%, nos Estados Unidos as matrículas chegavam a 58% da população escolar.²⁷ Dois anos antes, o mesmo diretor do Departamento de Estatística já havia relatado ao ministro João Alfredo o atraso da instrução primária do Brasil em termos comparativos. A proporção aluno do ensino primário por habitante situava-se entre 1:4 e 1:7 na Baviera, Suécia, Suíça, Prússia, Holanda, Bélgica, Inglaterra e nos Estados Unidos, subindo para 1 aluno por 14 habitantes na Espanha e 1 aluno por 15 habitantes na Itália. Um dos piores indicadores encontrava-se justamente na antiga metrópole, Portugal, com 1 aluno por 32 habitantes. “No

²⁵ Ver Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Estatística da Instrução. Estatística Escolar*, vol. I (Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1916), LXVI-XLVII.

²⁶ Brasil, *Relatorio... Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, Dr. Paulino José Soares de Souza, 1870*, 24-30, 39.

²⁷ Brasil, *Relatorio... Ministro e Secretário d'Estado dos Negocios do Imperio, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira, 1875*, anexo G5, 2.

Brasil”, completava José Maria do Couto, “essa proporção em relação à população livre, é de 1: 56.”²⁸

Escritores e intelectuais da época também retrataram por meio de comparações com outros países a crítica situação do ensino primário na nova nação. Em 1869, Antonio Francisco de Paula Souza, engenheiro que pouco depois ajudaria a criar o Partido Republicano em São Paulo, resumiu em um estudo crítico do sistema social e político brasileiro o que parece ter sido uma percepção geral: “Conquanto o ensino seja garantido ao cidadão brasileiro, gratuitamente, pela constituição, todos sabem o estado lastimoso da instrução pública no Brasil.”²⁹ Mesmo na Corte, dizia Paula Souza, os índices do ensino primário equiparavam-se aos de Nápoles, os quais eram conhecidos por estar entre os piores do mundo. Na mesma época, em suas “Cartas Americanas” publicadas em jornais de São Paulo, Paula Souza utilizou o exemplo de uma pequena cidade em que então trabalhava no meio-oeste dos Estados Unidos. Em uma pequena localidade de 5.500 habitantes, havia cerca de 1.200 alunos matriculados nas escolas primárias, resultado da organização de um “sistema de instrução popular” com o fim da escravidão em 1866.³⁰

Assim como Paula Souza, Tavares Bastos foi incisivo na avaliação da instrução pública no Brasil em seu influente livro, *A Província*: “Sob o ponto de vista da própria instrução elementar”, sustentou o autor, “nosso povo não entrou ainda na órbita do mundo civilizado. É o que atesta a frequência das escolas primárias.” A estatística das matrículas no Império mal chegava à razão de 1 aluno por 90 habitantes livres e escravos. Na sua opinião, esse “sinistro algarismo” contrastava com a proporção de 1 aluno para 7 habitantes em algumas localidades dos Estados Unidos. Em 7 das 20 províncias do Brasil o índice chegava a mais de 1:100, sendo que em uma delas (Piauí) a proporção alcançava 1 aluno por 200

²⁸ Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Relatorio e Trabalhos Estatísticos apresentados ao Illm. e Exm. Sr. Conselheiro Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira, Ministro e Secretario d’Estado dos Negocios do Imperio, pelo Director Geral Interino Dr. José Maria do Coutto* (Rio de Janeiro: Typographia de Hippolyto José Pinto, 1873), 27.

²⁹ Antonio Francisco de Paula Souza, *Republica Federativa do Brazil* (São Paulo: Typographia do Ypiranga, 1869), 5. Sobre Paula Souza, ver Josianne Francis Cerasoli, “A Grande Cruzada: Os Engenheiros e as Engenharias de Poder na Primeira República” (Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, 1998), cap. III.3; Cristina de Campos, “Ferrovias e Saneamento em São Paulo. O Engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a Construção da Rede de Infra-estrutura Territorial e Urbana Paulista, 1870-1893” (Tese de Doutorado, Universidade de Campinas, 2007), cap. 1-3; Tânia Soares da Silva, “Paula Souza, ‘Arauto da Modernidade’. Um Estudo da Elite Paulista (1843-1917)” (Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009).

³⁰ “Victorias do trabalho livre”, *O Ypiranga*, 30/11/1869, 1-2.

habitantes – “Só na Sicília dos Bourbons ou nas *steppes* da Rússia se encontrariam algarismos equivalentes!”, concluiu Tavares Bastos.³¹

Naturalmente, havia órgãos do governo e autores que rejeitavam esse julgamento e que descreviam a situação da instrução pública no Brasil de forma otimista. Por exemplo, o documento preparado pelo Governo Imperial para a Exposição Universal da Filadélfia, em 1876, apresentou uma imagem rósea da instrução primária nas províncias. Segundo o texto, “[a] instrução, em geral, e, em particular, o ensino primário, tem merecido constante solicitude do governo, e acurada atenção das assembleias provinciais competentes, em virtude de preceito constitucional, para legislar sobre o ensino primário, e secundário”. O documento oficial empenhou-se em demonstrar que o crescimento das matrículas havia acelerado nos últimos anos, além de afirmar que iniciativas particulares de todos os tipos – em fábricas, fazendas, clubes – vinham contribuindo para a “tendência geral dos espíritos” em favor do ensino popular.³² A versão oficial do ensino primário no Brasil apresentada à Exposição da Filadélfia não passou despercebida e foi duramente criticada na época. Alberto Salles, intelectual republicano de Campinas e irmão de Campos Sales, foi um dos críticos veementes. Segundo Alberto Salles, “se é fato que achamo-nos muito atrasados em matéria de instrução pública... fuja-mos, entretanto, da realidade, porque a sua contemplação fria e gelada só pode nos causar profunda e dolorosa mágoa.”³³

Outro exemplo de visão otimista é o de José Ricardo Pires de Almeida em seu livro *L’Instruction Publique au Brésil*, publicado em 1889. Pires de Almeida propôs-se a preencher uma lacuna no conhecimento internacional do sistema de instrução pública no Brasil, que,

³¹ Tavares Bastos, *A Província*, 228. Tavares Bastos criticou a estimativa de 1:63 apresentada por Paulino Soares de Souza no Relatório do Ministério do Império de 1870, por tomar como base a população livre apenas e por exagerar nos números de matrículas. A literatura que aborda as ideias de Tavares Bastos sobre a instrução pública é extensa. Ver, por exemplo, Josefa Eliana Souza, “Uma Compreensão a partir de Referente Norte-Americano do ‘Programa de Instrução Pública’ de Aureliano Candido Tavares Bastos (1861-1873)” (Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006); Jean Carlos de Carvalho Costa e Ingrid Carla Cruz Biserra, “Intelectuais, Instrução e Esfera Pública no Brasil Império: Uma Análise do Pensamento Político e Educacional de Tavares Bastos”, in *Temas sobre a Instrução Pública no Brasil Imperial (1822-1889)*, ed. Jean Carlos de Carvalho Costa, Mauricéia Ananias e Rose Mary de Souza Araújo, vol. II (João Pessoa: Marca de Fantasia, 2014), 16-52; Juliana Cesário Hamdan, “Tavares Bastos: Processo Formativo e a Defesa da Educação na Formação do Pensamento Político Brasileiro (1855-1868)”, *Anais do X Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*, Curitiba, 2014.

³² Brasil, *O Imperio do Brazil na Exposição Universal de 1876 em Philadelphia* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875), 187-88, 204-05.

³³ Alberto Salles, “A Instrução Publica nos Estados-Unidos e no Brazil”, *Almanach Litterario de S. Paulo para 1879. IV Anno. Publicado por José Maria Lisboa* (S. Paulo: Typ. da ‘Província’, 1878), 165-66. Sobre Alberto Salles, ver Luis Washington Vita, *Alberto Sales. Ideólogo da República* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965). Por ocasião da dissidência de 1901, Alberto Salles iria romper de forma dramática com o PRP e com o seu irmão então na presidência. Conf. Vita, *Alberto Sales*, 42-47.

segundo o autor, era invariavelmente desconsiderado nas obras que se dedicavam a estudar o ensino público em diferentes países. Quando esses trabalhos tratavam da América Sul, argumentou o autor, o único país lembrado costumava ser a Argentina, cujas estatísticas das escolas oficiais a seu ver não correspondiam à realidade do ensino primário daquele país. O propósito de seu livro, então, era “restabelecer a verdade”, pois “entre todos os países da América do Sul, o Brasil é certamente o que tem dado mais provas de seu amor ao progresso e perseverança no caminho para a civilização.” E no que dizia respeito à instrução primária, secundária e superior, o Brasil incorporava o que havia de melhor das nações mais avançadas da Europa, segundo o autor.³⁴

Da mesma maneira que outros autores, Pires de Almeida utilizou estatísticas internacionais para sustentar seu argumento. Referindo-se aos percentuais de 6% de matriculados no total da população na Argentina e 2% no Brasil por volta de meados da década de 1880, Pires de Almeida argumentava que esse cálculo incluía a população indígena e “os trabalhadores rurais de raça africana”, o que diminuía inadequadamente as taxas de matrícula. Além disso, a população rural brasileira encontrava-se espalhada em um vasto território, o que tornava “impossível a criação de escolas próximas a todas famílias”. Se tais fatores fossem levados em consideração, a população em condições que o autor considerava favoráveis ao estabelecimento de escolas se reduziria à metade (6 milhões). Com isso, os indicadores de matrícula no ensino primário em áreas com maior aglomeração populacional se elevariam substancialmente – como no Rio de Janeiro, que teria em 1878 uma taxa de matrícula do ensino primário de 6,3%, idêntica à da Argentina.³⁵

Apesar de argumentos como os de Pires de Almeida e do documento oficial para a Exposição da Filadélfia, na última década do Império o ceticismo acerca do estado da instrução primária disseminou-se e, a despeito do aumento no número de escolas, a visão predominante era que pouco se havia feito desde a Independência para atenuar os problemas nas províncias. O Diretor da Instrução Pública do Piauí, em seu relatório ao presidente Francisco José Viveiros de Castro, em 1888, foi direto ao relatar a situação da instrução pública naquela Província: “preciso de usar de toda a franqueza para poder expor com inteira fidelidade o estado deplorável e vergonhoso em que nos achamos em matéria de instrução

³⁴ José Ricardo Pires de Almeida, *L'Instruction Publique au Brésil. Histoire et Législation* (Rio de Janeiro: Imp. G. Leuzinger & Filhos, 1889), XIII-XV.

³⁵ *Ibidem*, XV-XX.

popular. Desta não existe, entre nós, senão o nome, e este mesmo envolvido no mais triste indiferentismo, que cobre como um sudário... E nem mesmo se pode increpar de pessimista, omitindo tais proposições que assentam sobre fatos positivos e de cuja realidade não é lícito duvidar-se. Nesta, como na maior parte das províncias do Império, a inanidade do ensino é radical”.³⁶

Presidentes de províncias economicamente mais prósperas emitiram opiniões semelhantes, mais uma vez com o auxílio de comparações internacionais. Henrique d’Ávila, liberal e presidente do Rio Grande do Sul, fez uma análise detalhada do estado da instrução pública provincial em 1881, citando Tavares Bastos e afirmando que a “indiferença pela instrução é um dos sinais da escravidão. A oligarquia dos proprietários, ou seus representantes nas assembleias, ou no poder não tomam interesse algum em países tais pelo ensino popular.” A indiferença resultava em uma das mais baixas taxas de matrícula do mundo, segundo o Presidente, pois “quanto à população livre, ocupa o Brasil o lugar da lista que os Bourbons legaram a Nápolis: um aluno por 90 habitantes, no século em que reputa-se infeliz o povo que não contempla em suas escolas um menino por 7 habitantes.” E perguntava: “E será hipóbole dizer que neste ponto de honra dos povos modernos acha-se nossa pátria fora do século XIX?”. A comparação das despesas realizadas na instrução pública revelava, segundo Henrique d’Ávila, uma das principais causas do atraso educacional. Enquanto as verbas para o ensino elementar no governo geral e nas províncias no Brasil não excediam a 336 réis por habitante, nos Estados Unidos chegavam a quase 10 vezes mais e, em algumas cidades, a vinte vezes mais do que aquele valor.³⁷

O diagnóstico de Henrique d’Ávila foi corroborado pela mais conhecida e abrangente análise da instrução primária nos anos finais do Império, elaborada por Rui Barbosa em seus pareceres sobre a reforma do ensino público no município da Corte – reforma esta sancionada pelo decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, assinado por Leôncio de Carvalho, ministro do Interior do gabinete liberal do Visconde de Sinimbu.³⁸ Rui Barbosa compilou estatísticas e taxas de matrícula em publicações de vários países e expôs um quadro desanimador das escolas primárias no Brasil, situando o país entre aqueles com os piores indicadores

³⁶ Relatório do Director Geral da Instrucção Publica, I-III, anexo de Piauí, *Falla... Francisco José Viveiros de Castro, 2 de junho de 1888.*

³⁷ Rio Grande do Sul, *Relatorio... Henrique Francisco D’Ávila, 4 de março de 1881, 23-25.*

³⁸ Decreto nº 7.247, 19 de abril de 1879, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1879.* Parte II (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1880), p. 196-217.

educacionais do mundo. Mesmo comparando apenas os dados da capital do Império com os resultados agregados das outras nações, “esta riquíssima e comercialíssima cidade, a mais bela e preciosa gema das capitais brasileiras, não encontra, em toda a vasta civilização ocidental, um canto de terra... que nos não faça baixar os olhos.”³⁹ A situação do conjunto do país era substancialmente pior, com uma estimativa de 1 criança matriculada por 46,6 habitantes livres em 1878, índice muito inferior ao encontrado nas nações com os menores indicadores da Europa, como Portugal (1 por 25,4), Espanha (1 por 11,5 em meados da década de 1860) e Grécia (1 por 15,8 em 1864), ou ainda em colônias como Jamaica (1 por 27,9).⁴⁰

Com a queda da Monarquia, as mudanças políticas e administrativas promovidas pelo novo regime republicano estenderam-se à instrução pública das províncias, com reformas na organização das escolas e nos métodos de ensino ocorrendo inicialmente em São Paulo e depois se difundindo para outros estados. Como será visto adiante, os resultados foram variados e desiguais, mas nas três primeiras décadas republicanas as críticas às deficiências da instrução elementar e ao atraso educacional – e com elas as comparações internacionais – continuaram sendo repetidas nas análises de publicistas e governantes. Além do confronto com as estatísticas de vários países, tornou-se comum entre as autoridades da época as referências à organização escolar e aos novos métodos de ensino de outros países como inspiração para as reformas da instrução pública.

Em 1905, por exemplo, o presidente do Ceará, Antonio Pinto Nogueira Accioly, apresentou estatísticas que indicavam que as matrículas do ensino primário no estado haviam crescido significativamente entre 1845 e 1875, mas que a partir desse último ano começaram a flutuar, estagnando-se até o início do século XX. Aquele impulso inicial teria sido resultante, segundo o presidente, do sucesso da visita de emissário francês à “Holanda e Alemanha” na década de 1830 que inspirou as reformas na França, com seu exemplo repercutindo favoravelmente no Brasil mais de vinte anos depois. Agora, em meados da década de 1900, Nogueira Accioly anunciava a criação por seu governo das escolas graduadas (ou grupos escolares) inspiradas nas *graded schools* dos Estados Unidos e nas

³⁹ Rui Barbosa, “Reforma do Ensino Primário e várias Instituições Complementares da Instrução Pública” (1883), *Obras Completas de Rui Barbosa*, vol. X, tomo I (Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1941), 68.

⁴⁰ *Ibidem*, 61-69.

escuelas graduadas da Argentina – que haviam sido introduzidas em São Paulo em 1893 – como forma de retomar a expansão do ensino primário.⁴¹

Logo depois da proclamação da República, diante de um sistema de instrução pública que chamou de “atrofiado” e “improficuo”, o governador da Paraíba, Álvaro Lopes Machado, recorreu ao exemplo da Suíça para defender a obrigatoriedade do ensino, perguntando por que não imitá-la se a exigência foi bem sucedida naquele país.⁴² Argumento semelhante foi utilizado alguns anos depois pelo governante de Santa Catarina, Gustavo Richard. Diante dos baixos índices de frequência de alunos nas escolas, o governador acreditava que “a instrução primária obrigatória é o único remédio possível para acabar com o analfabetismo”, apresentando como prova o fato de alguns países que adotaram a obrigatoriedade foram capazes de “diminuir o número de iletrados de 80% a 40%” em menos de uma geração.⁴³ Exemplos de outros países também foram utilizados ao discutir-se o sustento da instrução pública. A participação das municipalidades no financiamento das escolas no Rio Grande do Sul foi justificada pelo governador Borges de Medeiros com o exemplo dos cantões suíços e seu sistema de intervenção local na organização do ensino primário, ainda que de forma adaptada.⁴⁴

A maior novidade nas opiniões sobre a instrução pública no período foi a inclusão de Argentina e Uruguai entre os países que serviam de modelo para a reorganização do ensino primário nas províncias. Apesar da opinião contrária de Pires de Almeida notada antes, como foi visto na seção anterior essas nações destacaram-se pelo rápido crescimento da instrução primária e pela queda no analfabetismo desde a segunda metade do século XIX, assumindo a dianteira na educação primária da América Latina. Em 1913, o governo do Rio Grande do Sul, mais uma vez sob a direção de Borges de Medeiros, enviou ao Uruguai uma comissão de professores para estudar “os métodos e trabalhos de ensino”, além de uma turma selecionada de alunos para estudar na Escola Normal de Montevideú. Segundo o presidente, a “República do Uruguai é verdadeiro modelo na organização do ensino primário, tendo realizado admiráveis progressos nesse ramo da administração pública.”⁴⁵ Mais de uma década depois, um estado do nordeste, a Paraíba, tomava decisão parecida, nomeando o ex-governador

⁴¹ Ceará, *Mensagem...* Antonio Pinto Nogueira Accioly, 1º de julho de 1905, 23-29.

⁴² Paraíba, *Mensagem...* Alvaro Lopes Machado, 1º de Julho de 1892, 9-11.

⁴³ Santa Catarina, *Mensagem...* Gustavo Richard, 2 de agosto de 1908, 17.

⁴⁴ Rio Grande do Sul, *Mensagem...* Antonio Augusto Borges de Medeiros, 20 de Setembro de 1901, 16.

⁴⁵ Rio Grande do Sul, *Mensagem...* Antonio Augusto Borges de Medeiros, 20 de Setembro de 1913, 11.

Álvaro Machado para uma visita à Argentina e ao Uruguai com o objetivo de estudar “naqueles países a organização da instrução primária, nos seus aspectos mais interessantes, de modo a podermos corrigir os defeitos de que acaso ainda se ressentisse a nossa organização escolar”.⁴⁶

Paralelamente, as antigas referências às nações líderes da educação, sobretudo às da América do Norte, continuaram fazendo parte do debate público. Mesmo aqueles que não simpatizavam com o sistema político dos Estados Unidos tendiam a considerar suas instituições educacionais como modelares e uma fonte de inspiração para as mudanças no ensino primário do Brasil. O escritor e jornalista José Veríssimo, por exemplo, ao referir-se aos Estados Unidos, mostrou sua antipatia contra o que chamou de “onipotência da maioria”, “aquela supremacia brutal das massas, aquele reino absoluto do número, que revoltam a minha liberdade espiritual”. Contudo, Veríssimo propôs imitar justamente a importância que, segundo ele, o governo e povo daquela nação deram “desde o início de sua vida nacional [à] educação popular.”⁴⁷

Apesar dos exemplos internacionais e das sucessivas reformas da instrução pública realizadas pelas províncias, a percepção do atraso educacional foi apenas marginalmente atenuada durante as primeiras décadas do século XX. As estatísticas indicavam que os avanços, quando existiam, eram em geral lentos ou insuficientes diante do número de crianças que estavam fora das escolas. Nos anos seguintes à proclamação da República, a persistência das debilidades crônicas da instrução primária foi ressaltada em diferentes situações, muitas vezes com um sentimento de frustração diante das promessas da propaganda republicana. O mesmo José Veríssimo citado acima manifestava, já em 1906, opinião pessimista sobre os anos posteriores à queda do Império – a de que “efetivamente a República nenhum interesse real e novo tinha pela instrução pública”.⁴⁸

Não obstante, os mesmos números que demonstravam a fragilidade do esforço educacional no Brasil também serviam para relativizar a extensão do atraso ou para vê-lo sob um ângulo mais otimista. Ainda que de forma lenta e desigual, o crescimento das matrículas

⁴⁶ Paraíba, *Mensagem...* João Suassuna, 1925, 127.

⁴⁷ José Veríssimo, *A Educação Nacional*, 2ª ed. (São Paulo: Francisco Alves, 1906), 178, 196, 200-1. Para a obra de Veríssimo sobre educação, ver Maria Auxiliadora Cavazotti, *O Projeto Republicano de Educação Nacional na Versão de José Veríssimo* (São Paulo: Annablume, 2003); Bruno Bontempi Júnior, “Brasileiros e Não Yankees: Americanismo e Patriotismo em ‘A Educação Nacional’ (1890)”, *Educação em Foco* 7 (2003), 127-36.

⁴⁸ Veríssimo, *Educação Nacional*, XXXVI.

nas escolas primárias do país contribuía para a redução do analfabetismo, e aqueles estados que se destacavam com maiores taxas de alfabetização no cenário nacional celebravam os feitos de suas políticas educacionais, apesar de estarem distantes dos resultados de outras partes do mundo.⁴⁹ O otimismo conformado também foi assumido pelo crescente número de técnicos e intelectuais vinculados ao governo federal, apesar deste último permanecer praticamente alheio ao ensino primário e à alfabetização nos estados. Um desses técnicos, Mário Augusto Teixeira de Freitas, em um minucioso estudo estatístico da educação no Brasil, dizia em 1937 que “não nos veremos mais na humilhante situação de caudatários nas estatísticas internacionais, com 80% de iletrados, ao lado dos povos bárbaros, e em listas encabeçadas por taxas de menos de 1% para os povos mais cultos”. Segundo Teixeira de Freitas, “[a]s taxas favoráveis, que os povos adiantados exibem, referem-se evidentemente à população adulta. E em igualdade de critério, nosso analfabetismo já é apenas de 52,1%.”⁵⁰ O diagnóstico categórico do atraso educacional dos anos do Império dava lugar a uma opinião que privilegiava menos a perspectiva internacional e enfatizava o crescimento das matrículas, a expansão dos grupos escolares e a adoção de novos métodos de ensino introduzidos pelos governos republicanos, tendo São Paulo à frente.

Apesar das limitações dos dados e de suas diferentes interpretações, a utilização das estatísticas internacionais deixa poucas dúvidas sobre a extensão do atraso educacional do Brasil diante de outras nações. No capítulo a seguir, começaremos a analisar com mais detalhe as instituições do ensino primário do Brasil, recorrendo ao exemplo de São Paulo. O primeiro passo será examinar como as escolas primárias foram organizadas e financiadas durante o Império.

⁴⁹ Como nos comentários sobre os resultados do censo de 1920 em Rio Grande do Sul, *Mensagem... Antonio Augusto Borges de Medeiros*, 22 de setembro de 1925, 18.

⁵⁰ Teixeira de Freitas, *O que dizem os Números*, 144.

CAPÍTULO 2 - ORGANIZANDO E FINANCIANDO A INSTRUÇÃO PRIMÁRIA EM SÃO PAULO

A organização da instrução primária fez parte das primeiras leis do regime constitucional que se consolidou nos anos seguintes à declaração de Independência e à formação do Império do Brasil em 1822. O princípio geral da educação elementar gratuita como um direito de todos os cidadãos foi estabelecido desde a Constituição de 1824.¹ Logo depois, em 1827, o governo de D. Pedro I designou formalmente aos presidentes das províncias e aos conselhos gerais a responsabilidade pela criação de escolas de primeiras letras em “todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império”.² Ao governo central, sob a jurisdição do Ministério do Império, caberia a responsabilidade da instrução primária no município da Corte.³ A reforma promovida pelo Ato Adicional em 1834 estabeleceu de forma mais precisa as competências sobre a instrução pública, confirmando a provisão do ensino primário como uma das múltiplas e ampliadas prerrogativas das novas assembleias legislativas provinciais, que substituíram os antigos conselhos gerais com poderes limitados da Constituição decretada por D. Pedro I em 1824.⁴

Do ponto de vista das competências das esferas de governo, as leis gerais da nova nação deram ao ensino primário no Brasil características distintas tanto do que prevalecia em seu passado colonial quanto em relação à maioria dos sistemas existentes em outros países. De um lado, a transferência da instrução primária para as províncias representou uma mudança na política de extrema centralização, ditada diretamente de Portugal, com que as raras escolas públicas elementares foram criadas e administradas no Brasil-Colônia, tal como ocorreu com a reforma da instrução pública realizada pelo Marquês de Pombal em 1772.⁵ A Constituição de 1824 não impedia que o governo central regulasse ou promovesse o ensino primário no país caso assim desejasse. No entanto, prevaleceu o princípio de que o governo

¹ Constituição Política do Império do Brasil, art. 178, § XXXII.

² Lei de 15 de outubro de 1827, in Brasil, *Collecção das Leis do Império do Brasil - 1827*. Parte I (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878), 71-73.

³ *Ibidem*, art. 16.

⁴ Lei nº 16, 12 de agosto de 1834, art. 10 e 11, in Brasil, *Collecção das Leis do Império do Brasil - 1834*. Parte I (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866), 15-23; Aurelino Leal, *Historia Constitucional do Brazil* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915), 117-18, 174-75; Herman G. James, *The Constitutional System of Brazil* (Washington: Carnegie Institution, 1923), 4-7. Para um balanço da extensa literatura sobre o Ato Adicional e a instrução pública, ver André Paulo Castanha, “O Ato Adicional de 1834 e a Instrução Elementar no Império: Descentralização ou Centralização?” (Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos, 2007).

⁵ Pires de Almeida, *L’Instruction Publique*, 58-63; Moreira d’Azevedo, “Instrucção Publica”, 141-58; Laerte Ramos de Carvalho, “A Educação e seus Métodos”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Sérgio Buarque de Holanda, tomo II, vol. I, 10ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003), 97-101.

geral não deveria intervir na instrução básica oferecida pelas províncias, apesar das propostas ocasionais – mais no plano das intenções – de dar ao centro um papel indutor da educação elementar do país.⁶ Na condução das políticas públicas do Império, o governo central renunciou ao poder de regular ou influenciar a criação e a organização das escolas, bem como absteve-se do ônus de auxiliá-las financeiramente, o que contribuiu para a fragmentação e a heterogeneidade nas matrículas da educação primária entre as diferentes províncias.

Por outro lado, a transferência da instrução primária para a administração provincial distinguiu-se da organização mais comum encontrada nas nações líderes do ensino primário no início do século XIX. Na Prússia e nos Estados Unidos, o governo local das municipalidades ocupou um lugar proeminente nos seus sistemas educacionais, a despeito de seus diferentes regimes políticos e constitucionais.⁷ Mesmo na América Latina, a administração das escolas pelas localidades foi o método mais frequente de organizar o ensino primário nas primeiras décadas da formação nacional, embora a partir do final do século XIX os governos centrais de várias nações da região tenham passado a influenciar ou controlar diretamente a política da instrução elementar, como na Argentina, Colômbia e Chile.⁸

No caso do Brasil, a abstenção do governo central nos assuntos da instrução primária foi combinada com o que Thomas Flory, referindo-se às tendências políticas do Ato Adicional de 1834, chamou de “centralização intermediária”, isto é, a transferência de funções antes exercidas pelas câmaras locais para as assembleias provinciais.⁹ Um processo similar ocorreu com o ensino primário: a administração provincial assumiu a direção e o governo local foi alienado dos assuntos da instrução pública, exceto por uma eventual função fiscalizadora também a ser definida fora de seu alcance. Assim, na maior parte do século XIX, a instrução primária permaneceu sob jurisdição exclusiva dos presidentes e das assembleias provinciais, que determinaram todos os aspectos da vida escolar, bem como os recursos para a contratação de professores e a provisão de material e equipamentos das escolas espalhadas pelas vinte províncias e as centenas de municípios do país. Apenas na década de 1880 esse

⁶ Ver, por exemplo, José Liberato Barroso, *A Instrução Pública no Brasil* (Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1867), 1-15; Brasil, *Instrução Pública. Projeto apresentado à Câmara dos Srs. Deputados na Sessão de 6 de Agosto de 1870, pelo Exm. Sr. Deputado Paulino José Soares de Sousa, Ministro do Imperio* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1870), 13-15; Rui Barbosa, “Reforma do Ensino Primário”, vol. X, tomo I, cap. II.

⁷ Lindert, *Growing Public*, 115-27.

⁸ Newland, “Educación Elemental”, 345-46; 353-56.

⁹ Flory, *Judge and Jury*, 159.

modelo seria colocado em xeque e mitigado, ainda que temporariamente. Mesmo com o surgimento das escolas municipais e a queda da Monarquia, o sistema centralizado seria em grande medida preservado na maioria dos estados durante a reorganização das instituições educacionais promovida pelos governos republicanos.

Neste capítulo, veremos inicialmente os eventos políticos que levaram à centralização do ensino primário nas mãos das províncias e a correspondente exclusão das municipalidades durante a maior parte do século XIX. A breve reconstituição do contexto político nacional é importante para delinear a forma específica do federalismo que se estabeleceu entre o governo provincial e as câmaras locais, tanto em termos administrativos quanto financeiros. Em seguida, abordaremos como, sob esse sistema centralizado, a província de São Paulo mobilizou recursos e financiou a instrução primária desde a organização de sua primeira Assembleia Legislativa em 1835 até o início da década de 1880, quando começaram a ser debatidas e implementadas novas formas de direção e sustento das escolas elementares na Província. Além de examinar as fontes de recursos e a parcela da renda provincial destinada à instrução pública, também é relevante avaliar o estado financeiro das municipalidades de São Paulo, visto que diante das deficiências do ensino constatadas na época as administrações locais poderiam pleitear a abertura de suas próprias escolas, como de fato chegou então a ser cogitado.

Instituições do Império e instrução primária

A transferência da instrução primária às províncias prevista pela lei de 15 de outubro de 1827 consolidou-se com a reforma constitucional aprovada pelo Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, símbolo da reação liberal à política centralizadora do reinado de D. Pedro I que culminou com a renúncia do Imperador ao trono em 1831.¹⁰ Apesar das prerrogativas conferidas às novas assembleias legislativas que substituíram os conselhos gerais a partir de 1835, a autonomia das províncias ainda permaneceu limitada pela influência exercida pelos grupos políticos que controlavam o governo central. A nomeação dos presidentes das províncias é o principal exemplo da tutela exercida pelo governo geral sobre as províncias, mas também reforçava esse sistema a designação de cargos judiciários e administrativos nas províncias – membros dos tribunais superiores e de segunda instância (Relações),

¹⁰ James, *Constitutional System*, 4-7; João Manuel Pereira da Silva, *História do Brasil de 1831 a 1840* (Rio de Janeiro: Dias da Silva Junior, 1878), cap. 1.

empregados da Fazenda, dos Correios e comandantes militares. Paralelamente, a própria reação liberal que ampliou as funções das assembleias provinciais com o Ato Adicional de 1834 submeteu as municipalidades à estreita tutela do executivo e do legislativo das províncias, restringindo a descentralização das políticas de governo (inclusive a instrução primária) à esfera dos governos intermediários e rejeitando o princípio de autogoverno (*self-government*) local no novo regime constitucional que se definia na época.¹¹

Na prática, o Ato Adicional apenas reforçou a compressão já antes implementada pela lei de 1º de outubro de 1828 que regulou o regime das municipalidades no Império.¹² Nessa lei, consagrou-se a eletividade dos vereadores, que seriam escolhidos apenas entre os eleitores (isto é, aqueles com renda anual mínima de 200 mil réis), de forma que os votantes (renda mínima de 100 mil réis) e demais habitantes (art. 3º e 4º) não podiam ser candidatos às câmaras. Também a lei de 1828 não previa a eleição de intendentess (prefeitos) responsáveis pelo executivo municipal perante à câmara, abrindo a possibilidade de que fossem nomeados pelo poder provincial, como de fato iria acontecer na década seguinte.¹³ E mais importante, as câmaras municipais foram definidas como “corporações meramente administrativas” e subordinadas “aos Presidentes das províncias, primeiros administradores delas” (art. 24). Como observou Carneiro Maia, “foi sob o regime pseudo-liberal da Lei do 1º de outubro de 1828 que entre o município e a província urdiram-se os primeiros laços da hierarquia e da tutela em forma sistemática.”¹⁴

A expansão das franquias provinciais simultaneamente à imposição da tutela das municipalidades pelo Ato Adicional de 1834 foi, em grande medida, fruto da disputa entre moderados e exaltados, como eram tradicionalmente conhecidos os principais grupos liberais que se cristalizaram logo após o episódio da abdicação de D. Pedro I em 7 de abril de 1831. Os moderados, com o controle do poder, passaram a temer ou simplesmente a rejeitar as

¹¹ Carneiro Maia, *O Município*, 229-35; Octavio Tarquinio de Sousa, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, vol. V, História dos Fundadores do Império do Brasil, 2ª ed. (Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960), 153-58. Sobre o papel e a posição dos presidentes de província, Howard Marcus, “Provincial Government in São Paulo: The Administration of João Teodoro Xavier (1872-1875)” (PhD diss., Yale University, 1973), cap. 1; Andréa Slemian, “‘Delegados do Chefe da Nação’: A Função dos Presidentes de Província na Formação do Império do Brasil (1823-1824)”, *Almanack Braziliense* 6 (nov. 2007), 20-38.

¹² Lei de 1º de Outubro de 1828, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1828*. Parte I (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878), 74-88.

¹³ Themistocles Brandão Cavalcanti, *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro (O Estado – Autarchias – Organização – Funções)*, vol. 1, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938), 71; Carneiro Maia, *O Município*, 240-42; Flory, *Judge and Jury*, 159-60.

¹⁴ Carneiro Maia, *O Município*, 203.

ideias radicais dos exaltados que defendiam a descentralização em favor das províncias e a participação ativa dos cidadãos na vida pública, ideias essas que circulavam amplamente à época.¹⁵ Na verdade, entre os liberais críticos aos moderados havia diferenças significativas no conteúdo do radicalismo e nos métodos de ação, algo que torna mais difícil a classificação de personagens e propostas da período. Além disso, as posições desses diferentes grupos foram ajustadas e modificadas com a evolução da conjuntura política conturbada da década de 1830.¹⁶

Uma bandeira que unificou os liberais exaltados foi a defesa da federação, que na época tornou-se sinônimo das aspirações de autonomia das províncias em relação ao governo central. Mas mesmo neste caso as diferenças não eram desprezíveis, com alguns grupos propondo, na prática, uma ruptura com a Monarquia e a instalação de uma República com autonomia das entidades federativas aos moldes dos Estados Unidos, enquanto outros defendiam uma transferência gradual de direitos e atribuições aos governos subnacionais sob o regime monárquico, embora também adotassem como modelo o sistema político federativo norte-americano.¹⁷ Para um dos porta-vozes dos liberais exaltados de São Paulo, por exemplo, uma grande parcela de responsabilidade pelos conflitos políticos surgidos após a abdicação de D. Pedro I devia-se à oposição entre o “Partido da *intitulada Moderação*”, que resistia à descentralização do poder, e o “*Partido Federalista*”, que desejava o fortalecimento dos legislativos provinciais.¹⁸ Na Corte, dois dos principais jornais dos exaltados, o *Nova Luz Brasileira* e *O Repúblico*, engajaram-se desde o final de 1830 na defesa da federação e

¹⁵ Pereira da Silva, *Historia do Brazil*, cap. 1-2; Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*. Nabuco de Araujo. Sua Vida, suas Opiniões, sua Época, por seu Filho Joaquim Nabuco, tomo primeiro (Rio de Janeiro: H. Garnier, s.d.), 23-33; Paulo Pereira de Castro, “A ‘Experiência Republicana’, 1831-1840”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Sérgio Buarque de Holanda, tomo II, vol. 2, 5ª ed. (São Paulo: Difel, 1985), 9-24; Marcello Basile, “O Laboratório da Nação: A Era Regencial (1831-1840)”, in *O Brasil Imperial*, ed. Keila Grinberg e Ricardo Salles, vol. II (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009), 59-61.

¹⁶ Augustin Wernet, *Sociedades políticas (1831-32)* (São Paulo: Cultrix, 1978), cap. 2; Carolina Paes Barreto da Silva, “A Trajetória D’ O Repúblico no Fim do Primeiro Reinado e no Início da Regência: Os Discursos Impressos de Antônio Borges da Fonseca sobre a Política Imperial (1830-1832)” (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2010), 89-115; Wlamir Silva, “É Crime dar Vivas à Federação?”, *Revista do Arquivo Público Mineiro* 50 (jul.-dez. 2014), 54-61; Carlos Eduardo França de Oliveira, “Construtores do Império, Defensores da Província: São Paulo e Minas Gerais na Formação do Estado Nacional e dos Poderes Locais, 1823-1834” (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2014), 269-74, 281-301.

¹⁷ Castro, “Experiência Republicana”, 27-28; Wernet, *Sociedades Políticas*, 40-42; Silva, “Trajetória”, 82-115; Oliveira, “Construtores”, 281-301; Silvia Carla Pereira de Brito Fonseca, “Federalismo: A Experiência Americana de um Conceito (1820-1835)”, *Locus: Revista de História* 36 (2001), 85-116.

¹⁸ “Interior”, *O Observador Constitucional*, 13/8/1831, 681-82; 22/8/1831, 685-87.

passaram a ser alvo de ataques dos moderados que assumiram o poder após a queda de D. Pedro I.¹⁹

As nuances dos liberais, assim como as existentes entre os próprios membros do “Partido Federalista”, também se refletiam nas visões sobre a base social do sistema político. Para uma parcela dos exaltados da capital do Império, a conquista de direitos de trabalhadores urbanos, soldados e libertos (mas não escravos) foi vista como parte das reformas necessárias do sistema político. O envolvimento desses grupos exaltados nas sedições da baixa oficialidade e soldados que sacudiram a Corte durante os primeiros anos da Regência deu a eles a alcunha de “agitadores” e “anarquistas”.²⁰ Uma outra corrente de liberais exaltados constituiu o que Paulo Pereira de Castro definiu como “liberais puros” – empregando um termo também utilizado por Octavio Tarquinio de Sousa.²¹ Os “liberais puros” rejeitaram o envolvimento com sedições nos quartéis e defendiam a federação, a garantia dos direitos civis e a evolução gradual para um regime republicano. A sustentação do sistema político idealizado pelos “liberais puros” excluía, como era de esperar, os escravos, e contemplava proprietários de terra, comerciantes, profissionais liberais, funcionários, artesãos e, eventualmente, pequenos lavradores. Ou seja, o que parece ter sido o ideal para esse grupo não era uma democracia de proletários, nem a oligarquia dos grandes proprietários rurais e traficantes de escravos, mas o governo de classes médias e remediadas. Talvez um exemplo típico dessa concepção sobre a base social do sistema político descentralizado tenha sido a defendida por Teófilo Ottoni, que, em suas palavras, “nunca sonhou senão democracia pacífica, a democracia da classe média, a democracia da gravata lavada, a democracia que com o mesmo asco repele o despotismo das turbas ou a tirania de um só.”²²

No que diz respeito à posição dos municípios dentro do sistema federativo, as diferenças entre os liberais exaltados parecem ter sido menores. A defesa da federação pelos

¹⁹ Silva, “Trajetória”; Marcello Basile, “Ideias Radicais no Rio de Janeiro Regencial: Elementos para um Debate”, *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, julho 2011.

²⁰ Marcello Basile, “Revolta e Cidadania na Corte Regencial”, *Tempo* 11 (2007), 31-57.

²¹ Castro, “Experiência Republicana”, 9-13; Octavio Tarquinio de Sousa, “Um Admirável Burguês”, in *Fatos e Personagens em torno de um Regime*, vol. IX, História dos Fundadores do Império do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960), 209-13.

²² Teophilo Benedicto Ottoni, *Circular dedicada aos Srs. Eleitores de Senadores pela Provincia de Minas Geraes no Quatriennio Actual*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Typ. do Correio Mercantil, 1860), 17; Tarquinio de Sousa, “Um Admirável Burguês”. Sobre a base social do sistema político nas primeiras décadas do Império: Octavio Tarquinio de Sousa, “Aspectos Econômicos das Lutas Políticas do Império”, in *Fatos e Personagens em torno de um Regime*, vol. IX, História dos Fundadores do Império do Brasil (Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960), 294-300.

exaltados, antes mesmo da queda de D. Pedro I, concentrou-se na transferência de direitos e atribuições aos conselhos gerais das províncias, sem distinguir as câmaras municipais de maneira particular em sua campanha pela descentralização política. Seus adversários foram não apenas os “caramurus”, defensores dos privilégios da Monarquia e do regime unitário do Império, mas também os moderados, que desejavam a delimitação das funções governativas entre executivo, legislativo e judiciário, assim como a garantia de direitos individuais, mas temiam a fragmentação do poder central entre as províncias do Império e o perigo da divulgação de ideias liberais entre a população pobre e, inclusive, escravos. De fato, nos meses de agitação e conflitos que se seguiram à abdicação de D. Pedro I, parece ter havido grande receio de uma revolta escrava no interior de São Paulo estimulada pelas ideias radicais difundidas pelos exaltados na capital do Império. Em junho de 1831, o juiz de paz de Campinas escrevia ao vice-presidente da província de São Paulo que “os cidadãos se acham animados dos melhores sentimentos porém demasiadamente temerosos de uma insurreição da escravatura, que bem até hoje parece muito tranquila, contudo é de temer que malvado, ou indiscreto de fora lhe comunique o movimento insurrecional.”²³

Somente com a evolução do debate público durante os primeiros anos da Regência é que os moderados iriam incorporar, de modo reticente, a bandeira da federação agitada pelos exaltados, ainda assim de forma mitigada. A convergência e atenuação do programa federalista culminaria no Ato Adicional de 1834. Ao longo deste período, apenas as câmaras municipais continuaram a insistir em seus direitos enquanto entidade com voz independente no processo político, a despeito dos limites impostos pelo regime municipal da lei de 1º de outubro de 1828. As repetidas petições e representações enviadas pelas municipalidades diretamente à Câmara de Deputados, manifestando-se sobre assuntos constitucionais, mostram sua resistência ao declínio como agente político independente, mas também a pouca receptividade de suas pretensões entre os que agora controlavam o poder na nova nação.²⁴

De uma maneira geral, portanto, no sistema federativo idealizado pelos liberais, o poder central, absoluto até o reinado de D. Pedro I, deveria ser contrabalançado pelo legislativo provincial. Apenas em segundo plano viriam as câmaras municipais. As

²³ Citado em Wernet, *Sociedades Políticas*, 98.

²⁴ Um exemplo é o da representação enviada em 1832 pela Câmara de Jacareí, que gerou acirrado debate entre os parlamentares: Brasil, *Annaes do Parlamento Brasileiro. Camara dos Deputados*, sessão de 20/6/1832, 119-21.

localidades deveriam ser limitadas em sua autonomia decisória e financeira e submetidas à tutela do governo provincial. Nessa matéria, as diferenças entre liberais giravam mais em torno da extensão da tutela do que a sua existência em si – por exemplo, se os intendentess deveriam ser eletivos ou diretamente nomeados pelo presidente da província.²⁵

A historiografia tem apresentado diversas interpretações sobre o sistema federativo peculiar defendido pelos liberais após o fim do Primeiro Reinado. Liberais de vários matizes convergiram em favor da institucionalização do poder provincial em contraponto ao poder central em suas diferentes ramificações. As instituições judiciárias foram radicalmente (embora temporariamente) descentralizadas com a criação de juizes de paz e conselhos de jurados eletivos e independentes. As câmaras locais tornaram-se responsáveis por indicar, em lista tríplice, os nomes que o governo provincial poderia nomear para juiz municipal e promotor público.²⁶ No entanto, a simultânea imposição da tutela sobre as municipalidades e, na prática, a anulação do autogoverno local parecem contraditórias com essa corrente reformadora. As explicações desse aparente paradoxo variam em ênfase e conteúdo.²⁷ Uma interpretação influente é que o esvaziamento das câmaras municipais pelos liberais visou submeter os grandes proprietários rurais e seus interesses particularistas a uma “instância provincial autônoma”, capaz de realizar as tarefas de um Estado moderno e unificado. Conforme sustenta Miriam Dolhnikoff, “[p]ara os liberais a autonomia deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem submetidos a uma elite provincial comprometida com o Estado nacional”. Colocando-se acima dos interesses dos grandes proprietários rurais, o governo provincial exerceria “o papel de árbitro dos constantes conflitos envolvendo as municipalidades” e seria “o responsável pelas decisões sobre investimentos” necessários ao desenvolvimento econômico e social da província.²⁸

²⁵ Oliveira, “Construtores”, 337-82; Miriam Dolhnikoff, *O Pacto Imperial. Origens do Federalismo no Brasil* (São Paulo: Globo, 2005), 86-87; Andréa Slemian, “Sob o Império das Leis: Constituição e Unidade Nacional na Formação do Brasil (1822-1834)” (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2006), 182-90.

²⁶ Conf. o Código do Processo Criminal aprovado em novembro de 1832: Lei de 29 de novembro de 1832. Código do Processo Criminal de Primeira Instância, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1832*. Parte Primeira (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874), 186-242. O juiz de paz eletivo foi instituído pela lei de 15 de outubro de 1827, tendo recebido mais poderes com o Código do Processo: *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1827*. Parte Primeira (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878), 67-70. Ver Flory, *Judge and Jury*.

²⁷ Por exemplo, Holanda, “Herança Colonial”, 31-32; Oliveira, “Construtores”, 346-47.

²⁸ Dolhnikoff, *Pacto Imperial*, 118-21.

Embora esta interpretação ofereça uma resposta à dualidade dos liberais acerca das instituições locais durante a Regência, não parecem haver evidências claras de que o governo provincial no período tenha constituído uma esfera autônoma e, por isso, menos sujeita do que as câmaras à influência ou captura por parte de grandes proprietários rurais. Como veremos, por exemplo, em relação à estrutura tributária dos municípios e da província de São Paulo, as elites econômicas em ambas as esferas de governo resistiram à introdução de impostos e taxas sobre a propriedade da terra por todo o período do Império, assim como aconteceu posteriormente durante a República. Aqui é útil recorrer aos argumentos de Victor Nunes Leal já apresentados na Introdução.

Em primeiro lugar, é importante sublinhar as conexões entre as elites econômicas representadas nas diferentes esferas do governo – municipal, provincial e central. Dada a alta concentração do poder econômico predominante no Brasil desde o início do século XIX, é natural que os grandes proprietários rurais tivessem ascendência direta – ou por meio de seus representantes – sobre os diferentes níveis de governo. Os interesses dessas elites econômicas abrangiam os mais diversos temas e políticas sob responsabilidade das instâncias subnacionais e central: construção de estradas locais ou ligando municípios, arrecadação de tributos, política de terras, regime de trabalho, crédito à agricultura, imigração e empréstimos públicos são apenas alguns exemplos. As divergências surgiam, obviamente, com relação a estratégias e formas de alcançar seus objetivos e promover seus interesses, mas os temas e preocupações costumavam ser similares. Desse ângulo, os grandes proprietários rurais, com suas relações estabelecidas nas localidades, não se diferenciavam pela natureza de suas demandas ou por serem menos interessados nas questões provinciais ou nacionais, pois elas os afetavam diretamente. Mas o mais importante é que, em geral, os potentados locais tinham ramificações diretas (via sua própria participação ou de pessoas a eles vinculadas) ou indiretas (por meio de seus pares ou representantes políticos) nas esferas de governo intermediário e central.²⁹

Em segundo lugar, o mais provável é que a obstrução da autonomia das municipalidades pelos liberais nas primeiras décadas após a Independência tenha buscado controlar os riscos trazidos pelo exercício do regime representativo, sintetizado na expressão livre dos habitantes das localidades com direito a voto. Vale repetir o argumento geral visto

²⁹ Leal, *Coronelismo*, 21-23, 42-45.

anteriormente. Em princípio, mesmo com alta desigualdade e presença de grupos com poder econômico privilegiado, a disputa entre dois ou mais chefes políticos pelo apoio do eleitorado local, em condições competitivas, cria incentivos para que candidatos a cargos eletivos busquem atender, em algum medida pelo menos, as preferências e demandas da população local. Os incentivos e as incertezas tendem a aumentar com a diversificação econômica das localidades e o crescimento do eleitorado urbano, resultando em maior independência diante da grande propriedade rural.³⁰

Em um regime constitucional em que a intervenção do governo provincial é institucionalizada e a autonomia financeira e decisória dos municípios é reduzida, as condições de exercício do poder municipal mudam radicalmente. Os representantes das elites que controlam o governo provincial, vinculados por sua vez ao centro, buscam reproduzir-se no poder por meio de suas ramificações com as elites dos municípios, canalizando recursos públicos, empregos e privilégios para os seus aliados em troca de votos. Por sua vez, os chefes locais terão seu destino político definido menos pela capacidade de atender aos interesses do eleitorado do que pelos vínculos com seus pares no governo provincial e sua capacidade de distribuir benesses, lícitas ou não, ou de recorrer à intimidação e violência.³¹ Parece plausível que esta lógica estivesse no horizonte de boa parte dos liberais que moldaram o regime constitucional, antes e depois da abdicação de D. Pedro I. A autonomia decisória e financeira das municipalidades e a afirmação do autogoverno local representavam um risco indesejável e desnecessário do ponto de vista das elites econômicas encasteladas nos governos subnacionais e central do Brasil recém-independente.

Uma boa ilustração das questões em disputa, das diferenças entre liberais e do conteúdo das propostas federalistas é o que ocorreu durante a tramitação da reforma constitucional. Logo após a renúncia de D. Pedro I em 7 abril de 1831, a Câmara dos Deputados designou uma Comissão Especial com o encargo de propor a reforma dos artigos da Constituição em sintonia com as aspirações de mudanças que haviam surgido nos últimos anos. A Comissão, formada por Francisco de Paula Sousa e Mello (São Paulo), José Cesario de Miranda Ribeiro (Minas Gerais) e José da Costa Carvalho (Bahia), apresentou em julho de

³⁰ *Ibidem*, 51-52, 54-55. Um estudo clássico nessas linhas, examinando a história do município de Itapetininga, é o de Oracy Nogueira, “Contribuição à História do Municipalismo no Brasil”, *Revista Brasileira dos Municípios* 59/60 (1962), 105-37.

³¹ Leal, *Coronelismo*, 51-52, 54-55.

1931 uma ampla proposta de revisão constitucional. Além de suprimir o Poder Moderador e o Conselho de Estado, tornar o Senado eletivo e transferir poderes às províncias por meio da criação de assembleias legislativas, o projeto da Comissão Especial – tal como previa a Constituição de 1824 – conferia às municipalidades o governo econômico e policial de suas jurisdições, com os membros das câmaras devendo ser eleitos diretamente pelos “cidadãos ativos” das localidades. A novidade era que o projeto também determinava a criação de cargos de intendentes e vice-intendentes, que se encarregariam das funções executivas das câmaras e seriam eleitos pelo voto direto dos cidadãos.³²

Ao mesmo tempo, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados estabeleceu restrições claras à autonomia das municipalidades. Primeiro, os intendentes e vice-intendentes teriam por função executar as leis gerais do Império, da província e as posturas municipais “debaixo das ordens do presidente da província”. Segundo, as posturas municipais teriam de ser sancionadas pelo intendente e depois “confirmadas ou rejeitadas pelas assembleias provinciais”. Por fim, as assembleias teriam poder de revogar as posturas municipais em vigor, diante de eventuais representações enviadas por moradores das cidades e vilas. Em outras palavras, apesar de eletivos, os intendentes atuariam na prática como delegados do governo provincial, com poderes amplos sobre as decisões mais importantes das câmaras municipais. O sistema assemelhava-se ao dos presidentes provinciais nomeados pelo Imperador, prerrogativa que a comissão especial preservou em seu projeto de reforma constitucional, com a diferença que o controle do governo provincial sobre os intendentes municipais e as câmaras locais era ainda mais estrito e completo.³³ Com essa orientação, os liberais da Comissão Especial apenas seguiram o espírito da lei aprovada em 1º de outubro de 1828, que regulou o regime das municipalidades, e as próprias normas que vinham sendo implementadas pelos conselhos gerais nos últimos anos, como acontecia em São Paulo.³⁴

A despeito de suas restrições ao governo representativo das localidades, as propostas da Comissão Especial submetidas em julho de 1831 representaram uma síntese das posições liberais consideradas mais avançadas e federalistas então existentes na Câmara dos

³² “Breves Noções Históricas sobre a Lei de 12 de Outubro de 1832”, in Brasil, *Annaes do Parlamento Brasileiro. Camara dos Deputados, sessão de 1834, tomo I* (Rio de Janeiro: Typographia de J.H. Pinto, 1879), 9 e Apêndice A. O cargo de intendente fazia parte do projeto sobre as câmaras municipais apresentado em 1826 por Nicolau Vergueiro, mas não previa sua eleição direta.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Maia, *O Municipio*, 183-94, 211-22; Slemian, “Sob o Império das Leis”, 188-92; Oliveira, “Construtores”, 147-58.

Deputados e que tinham em Francisco de Paula Sousa um de seus maiores expoentes.³⁵ Por isso mesmo, o projeto da Comissão sofreu resistências na própria Câmara dos Deputados e no Senado, de forma que as sucessivas emendas apresentadas durante sua tramitação terminaram por anular os elementos que, para uma parte substancial do parlamento, iam muito longe na limitação do poder central. Já em um substitutivo apresentado em outubro de 1831, Miranda Ribeiro, um dos autores do projeto original, excluiu as referências ao governo econômico e policial das municipalidades e anulou a eletividade dos intendentes. Em seu lugar, Miranda Ribeiro apenas adicionou a frase: “Nos municípios haverá um intendente que será por ele o que for o presidente nas províncias.” Foi o chamado “projeto Miranda Ribeiro”, já modificado em relação ao original, o preferido pelos deputados e que passou a ser debatido nas duas câmaras.³⁶

O projeto Miranda Ribeiro sofreu diversas alterações no Senado e na Câmara dos Deputados e, ao final, converteu-se em lei (de 12 de outubro de 1832) que se limitou a autorizar a reforma constitucional e indicar os temas a serem revisados pela próxima legislatura. Das propostas originais que reformavam radicalmente a Constituição em vigor, apenas a supressão do Conselho de Estado foi mantida – excluindo-se, deste modo, o fim do Senado vitalício e a supressão do Poder Moderador, bem como a eletividade de intendentes e vice-intendentes.³⁷ Dois anos depois, a Câmara dos Deputados designou, para redação de uma nova proposta de reforma, outra Comissão Especial, agora formada por Bernardo Pereira de Vasconcelos (Minas Gerais), Francisco de Paula Araujo e Almeida (Bahia) e Antonio Paulino Limpo de Abreu (Minas Gerais). Desta vez, as medidas vistas como excessivamente arrojadas do primeiro projeto foram deixadas de lado. Bernardo Pereira de Vasconcelos, então um dos moderados mais influentes e o principal redator do que viria a ser o Ato Adicional de agosto de 1834, sustentou expressamente que a descentralização não deveria chegar à forma da federação, em particular a “federação à americana”.³⁸

³⁵ Pereira da Silva, *Historia do Brazil*, 31-35; Leal, *Historia Constitucional*, 167-72. Sobre Paula Sousa, ver Joaquim Manoel de Macedo, *Anno Biographico Brasileiro*, vol. 2 (Rio de Janeiro: Typ. e Lith. do Imperial Instituto Artístico, 1876), 469-74; “Francisco de Paula Souza e Mello”, in Brasil, Câmara dos Deputados, acessado em 22 de abril de 2014, http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes/francisco_melo.html.

³⁶ “Breves Noções Históricas”, Apêndice B.

³⁷ Castro, “Experiência Republicana”, 29-31; Wernet, *Sociedades Políticas*, 119-30; Slemian, “Sob o Império das Leis”, 238-61; Oliveira, “Construtores”, 307-47.

³⁸ Tarquinio de Sousa, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, 157-58; Pereira da Silva, *Historia do Brazil*, cap. 3-4; Leal, *Historia Constitucional*, 173-75.

No debate que precedeu o Ato Adicional, a proposta de eletividade dos presidentes das províncias foi derrotada e prevaleceu o princípio de nomeação direta pelo Imperador.³⁹ Por outro lado, no texto definitivo da reforma constitucional os governos e assembleias provinciais receberam ampla jurisdição sobre os negócios públicos – inclusive, como vimos, a instrução primária. Seus poderes se estenderam à esfera das municipalidades, abrangendo “a polícia e economia municipal, precedendo proposta das Câmaras”, a fixação de impostos e despesas locais, a fiscalização das despesas e a “criação, supressão e nomeação” de empregos municipais.⁴⁰ Na visão otimista de Tavares Bastos, “à sombra desta lei gloriosa, teriam as províncias fundado a liberdade municipal”, de modo que “por si mesmas renunciariam as assembleias a uma tutela vexatória e perniciosa; e marchariam as províncias para o ideal dos Estados Unidos, onde a municipalidade é escola de liberdade e governo”. Para Tavares Bastos, teria sido a reação conservadora e centralizadora do “Regresso”, iniciada pelo gabinete de 19 de setembro de 1837, a responsável por anular a emergência do autogoverno – o *self-government* – local nos marcos do Ato Adicional de 1834.⁴¹

Pelo menos em parte, Tavares Bastos tinha razão: o gabinete instalado em 1837, que teve como expoente Bernardo Pereira de Vasconcelos, dedicou-se a reverter as medidas descentralizadoras – sobretudo as relativas às instituições judiciárias e policiais – aprovadas nos anos anteriores e que também afetavam as administrações locais. Apesar de sua duração relativamente curta, o ministério de 1837 lançou as bases dos novos princípios que continuaram definindo a política parlamentar – e o próprio regime constitucional – nos anos seguintes. Esses princípios foram reforçados durante o gabinete de 23 de março de 1841, que teve Paulino José Soares de Sousa (futuro Visconde do Uruguai) como Ministro da Justiça. A onda do chamado Regresso estendeu-se, inclusive, aos ministérios liberais subsequentes. O pano de fundo da nova direção imprimida pela legislatura de 1838-1841 foi, em parte, a irrupção de revoltas com grande impacto social no Pará, Maranhão, Bahia e Rio Grande do Sul, entre outras províncias.⁴² Mas a nova política foi interpretada, ao mesmo tempo, como a

³⁹ Brasil, *Annaes do Parlamento Brasileiro. Camara dos Deputados*, sessão de 4/8/1834, 191-93.

⁴⁰ Brasil, Lei nº 16, 12 de Agosto de 1834, art. 10, § 4-7, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1834*. Parte I (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866), 15-23.

⁴¹ Tavares Bastos, *A Província*, 149-52.

⁴² Gonzaga Duque, *Revoluções Brasileiras (Resumos Históricos)* (Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1898); Leslie Bethell and José Murilo Carvalho, “Brazil from Independence to the Middle of the Nineteenth Century”, in *Cambridge History of Latin America*, ed. Leslie Bethell, vol. III (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

reação dos grupos conservadores ligados à grande propriedade e ao tráfico de escravos que se realinharam e obtiveram maioria no processo legislativo e no governo central. Como observou Octavio Tarquinio de Sousa, a “corrente do ‘regresso’”, isto é, a orientação realista, às vezes brutalmente realista, que punha a ordem acima de tudo e não hesitava em colocar-se a serviço dos proprietários territoriais, dos senhores de engenho e fazendeiros, e mais – a serviço da continuação do trabalho escravo e do ilegal tráfico de africanos, continuaria a predominar, embora sofrendo eclipses e pausas.”⁴³ Estudos recentes têm identificado, na base social do Regresso, alianças entre diferentes grupos de proprietários rurais no Rio de Janeiro e províncias do Nordeste, magistrados e burocratas da Corte.⁴⁴

As medidas mais significativas do Regresso foram a lei nº de 12 de maio de 1840, que interpretou o Ato Adicional; a lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código do Processo Criminal; e os pareceres do Conselho de Estado, que buscaram disciplinar as leis provinciais.⁴⁵ Todo o empenho de Paulino José Soares de Sousa, autor do projeto de Interpretação na Câmara, e de Bernardo Pereira de Vasconcelos, então no Senado e autor da proposta de reforma do Código do Processo Criminal, concentrou-se em reforçar o poder do governo central na organização policial e judiciária de províncias e municípios, incluindo a autoridade de criar cargos e nomear seus ocupantes nas esferas subnacionais. Assim, o controle vertical de cargos oficiais nas províncias, que já constituía uma característica do regime criado no imediato pós-Independência, estendeu-se aos cargos policiais (chefes de polícia, delegados e subdelegados) e judiciários (juízes municipais, juízes de direito e promotores públicos), que assumiram as funções antes atribuídas às câmaras municipais e aos juízes de paz, estes eleitos diretamente nas localidades de acordo com a lei de 15 de outubro de 1827 e o Código do Processo de 1832. O poder político centralizado consolidava-se, desta maneira, com o controle das funções policiais e judiciárias chegando até as localidades mais remotas. Por consequência, ampliou-se a capacidade de atrair e nomear aliados – em outras

⁴³ Octavio Tarquinio de Sousa, *Diogo Antônio Feijó*, vol. VII, História dos Fundadores do Império do Brasil, 2ª ed. (Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1957), 303-4. Exemplos da ampla literatura e das diferentes interpretações sobre o Regresso, além dos já citados: Barman, *Brazil*, cap. 7; Flory, *Judge and Jury*, cap. 8; Dolhnikoff, *Pacto Imperial*, 125-54; Jeffrey D. Needell, *The Party of Order: The Conservatives, the State, and the Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871* (Stanford: Stanford University Press, 2006), cap. 3.

⁴⁴ Basile, “Laboratório”, 91-94; Barman, *Brazil*, cap. 7; Needell, *Party of Order*, cap. 3.

⁴⁵ Visconde do Uruguay, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, tomo II (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862), 201-20.

palavras, estendeu-se a clientela – aos mais importantes cargos dos governos subnacionais, agora com os municípios ocupando um lugar especial na estrutura do poder central.⁴⁶

Os artífices da reação centralizadora possuíam consciência dos meios e fins da nova política. O alvo principal da reação conservadora foi não as províncias, mas as instituições locais eletivas criadas pelas reformas liberais do sistema judiciário, especialmente os juízes de paz, o conselho de jurados e o poder das câmaras na indicação de promotores e juízes municipais. Na opinião de Paulino José Soares de Souza, Ministro da Justiça em 1841, após o fim do regime colonial “abraçamos com avidez doutrinas vagas e declamatórias de uma liberdade exagerada” e, com a autoridade de seus cargos, os juízes eleitos pela população “se tornaram pequenos potentados, de fato independentes do Governo”. A autonomia das localidades seria imprópria e anárquica, entre outras razões devido à natureza de seus habitantes, segundo o Ministro da Justiça: a população isolada do interior seria imbuída de uma “mal entendida liberdade”, “desconhece da força das leis, e zomba da firmeza das autoridades”, constituindo uma “parte distinta da sociedade” do litoral, com “costumes bárbaros”.⁴⁷ A justificativa da centralização completava-se com a ameaça à integridade do Império, conforme o mesmo Paulino Soares de Sousa avaliou mais de duas décadas depois: “a reação descentralizadora que se seguiu ao 7 de Abril, em ódio ao Poder central, excedeu-se muito, e teria acabado com ele, e portanto com a união das Províncias, se não houvesse sido contida e reduzida a tempo.”⁴⁸ Para outros observadores, no entanto, a reação centralizadora – como interpretou Teophilo Ottoni, por exemplo – foi motivada pelos interesses de grupos que lutavam contra a desconcentração do poder político e personificavam a restauração da “oligarquia tenebrosa (...) apoiada no poder e no dinheiro dos traficantes da Costa d’África, a cujas empresas se associara”.⁴⁹

As implicações da Lei de Interpretação do Ato Adicional para o governo das municipalidades também foram notadas claramente no Parlamento. Nos debates do Senado, Bernardo Pereira de Vasconcelos defendeu enfaticamente que o projeto de interpretação do Ato Adicional não afetava as atribuições das câmaras municipais fixadas pela lei geral de

⁴⁶ Castro, “Experiência Republicana”, 55-57; Flory, *Judge and Jury*, 171-79. Para uma análise geral do sistema social e político brasileiro sob essas condições, ver Richard Graham, *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1990).

⁴⁷ Brasil, *Relatorio da Repartição dos Negocios da Justiça... Paulino José Soares de Sousa, 1841*, 19-20.

⁴⁸ Visconde do Uruguay, *Ensaio*, 201.

⁴⁹ Ottoni, *Circular*, 58.

outubro de 1828. Já a minoria liberal formada por Paula Sousa, Nicolau Vergueiro, Teophilo Ottoni, Costa Pereira, José Martiniano de Alencar, entre outros, argumentava justamente o oposto. Para eles, a proposta de reforma do Ato Adicional significava a anulação do direito das câmaras – ainda que subordinadas ao governo provincial – de legislar sobre a economia e polícia municipal, como foi consagrado pela lei de 1º de outubro de 1828. Mesmo sendo a Lei de Interpretação um texto aparentemente despretensioso com seus poucos e breves artigos, a inteligência dada a ela constituiria, segundo seus opositores, a base legal para a reação centralizadora que implicava a anulação do governo dos municípios.⁵⁰ Ainda assim, e diferentemente da opinião expressa antes por Tavares Bastos, parece claro que o Ato Adicional continha na origem os elementos da centralização que foram posteriormente aprofundados pelo Regresso. Como observou Cortines Laxe, “[a] ideia era a inauguração do sistema de descentralização administrativa; a obra realizada [pelo Ato Adicional] foi uma centralização opressora, entregando-se os municípios de mãos atadas às assembleias provinciais e aos presidentes de província.”⁵¹

O paradoxo, que os próprios contemporâneos encarregaram-se de apontar, foi que as reformas promovidas pelo Regresso estenderam-se para além dos governos conservadores, sendo incorporadas pelos liberais que se alternaram nos ministérios a partir de 1844. Em parte pelo menos, a explicação para essa acomodação ao regime centralizador do Regresso encontra-se nas próprias diferenças entre os membros do Partido Liberal. A maioria que ascendeu ao poder no chamado “quinquênio liberal” (1844-1849), por exemplo, vinculava-se à corrente moderada, que possuía afinidades com os grupos também moderados dos conservadores, isto é, à parte dos “conservadores puros” ou “ultras”, como os denominou João Camillo de Oliveira Tôres.⁵² A impotência e a brevíssima duração (31 de maio a setembro de 1848) do gabinete de Francisco de Paula Sousa, um dos últimos remanescentes da antiga geração dos liberais “puros”, são a melhor ilustração das novas orientações dominantes e da convergência de posições em favor das reformas centralizadoras do Regresso.⁵³

⁵⁰ Brasil, *Annaes do Senado do Imperio do Brazil*, 2ª sessão da 1ª legislatura de 17 de junho a 27 de Julho de 1839, tomo segundo, 175-89, 191-235, 245-54, 256-75, 281-312, 321-334, 342-86, 388-99; *Annaes do Senado do Imperio do Brazil*, 2ª sessão da 1ª legislatura de 29 de Julho a 6 de Setembro de 1839, 5-13, 33-82, 90-99.

⁵¹ Laxe, *Regimento*, XXVI.

⁵² Tôres, *Construtores do Império*, 59-60, 65-66, 78.

⁵³ Sérgio Buarque de Holanda, “São Paulo”, *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Sérgio Buarque de Holanda, tomo II, vol. 2 (São Paulo: Difel, 1985), 471-72.

Nas próximas seções, veremos como o regime constitucional do Império refletiu-se na distribuição dos recursos fiscais para a instrução primária em São Paulo, que representa um caso típico do que ocorria nas demais províncias brasileiras.

Tributos e recursos das municipalidades

As primeiras medidas mais significativas na organização da instrução primária em São Paulo tiveram lugar após a instalação das assembleias legislativas no Império em 1835. Até então, as aulas primárias continuaram sendo oferecidas segundo a estrutura herdada do período colonial, inclusive com a permanência do imposto – o subsídio literário – sobre carnes verdes e aguardentes, criado pela Coroa em 1772 para financiar os ordenados dos professores e arrecadado pelas municipalidades, embora aparentemente seus recursos não estivessem mais sendo empregados no ensino primário.⁵⁴ Com a instalação das assembleias provinciais, deputados e presidentes das províncias passaram a exercer a função de legislar sobre a instrução pública elementar estabelecida tanto pela lei de 15 de outubro de 1827 quanto pelo Ato Adicional de 1834, conforme vimos. Aos municípios coube um papel bem mais limitado no novo regime constitucional pois, conforme determinava o art. 70 da lei de 1º de outubro de 1828, as câmaras seriam responsáveis apenas pela “inspeção sobre as escolas de primeiras letras, e educação”. A decisão sobre a forma específica de fiscalização das aulas primárias ficou a cargo das províncias.⁵⁵

A limitação das municipalidades à fiscalização do ensino elementar não constituía em si uma cláusula imutável. As normas da lei de 15 de outubro de 1827 e do Ato Adicional permitiam às assembleias provinciais estender ou restringir ainda mais o papel das localidades na esfera educacional, seja em termos puramente administrativos ou financeiros. Foi essa autonomia do executivo e legislativo provinciais que serviu de base para um sem número de medidas e reformas da instrução pública com diferentes modalidades de inserção das municipalidades nos assuntos do ensino elementar, como serão vistas adiante no caso de São Paulo. A autonomia provincial podia chegar até a criação de escolas primárias pelas câmaras locais de forma complementar ao ensino oferecido pelas províncias, com recursos do

⁵⁴ Laxe, *Regimento*, 191; Carvalho, “A Educação e seus Métodos”, 98-100; Amaro Cavalcanti, *Elementos de Finanças. Estudo Theorico-Pratico* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896), 302; Carlos Vieira Machado, *O Imposto de Consumo no Brasil. Apontamentos, 1772-1922* (s.l., s.ed., 1922), 6-9.

⁵⁵ Brasil, Lei de 1º de outubro de 1828, art. 70; Laxe, *Regimento*, 198-99.

orçamento municipal e a proposição de verbas especiais para esse fim, como ocorreu na província do Rio de Janeiro em 1880.⁵⁶

Além das limitações constitucionais à autonomia política e administrativa local, outro obstáculo ao envolvimento das municipalidades na instrução pública foi a amplitude das responsabilidades das câmaras fixadas pela lei geral de outubro de 1828.⁵⁷ As administrações municipais eram encarregadas das despesas com ruas, praças e jardins públicos; fontes e chafarizes; cadeias, casas e expediente para as sessões das câmaras, do júri e das autoridades judiciais; praças de mercado, matadouros, cemitérios e estradas municipais, sem contar igrejas e matrizes. Ao mesmo tempo, no conjunto das leis do Império sancionadas nas décadas de 1820 e 1830, nenhuma delas previu receitas equivalentes para o atendimento dessas obrigações, ficando a cargo das províncias a aprovação do regime tributário das municipalidades e a repartição dos recursos fiscais entre elas.⁵⁸ Nesse aspecto estritamente financeiro, havia um desincentivo claro para que as administrações locais assumissem alguma parcela de responsabilidade na oferta de instrução primária. De um lado, a lei de 15 de outubro de 1827 e o Ato Adicional de 1834 concentraram na esfera provincial o poder de criar escolas, nomear professores e financiar as despesas com instrução; de outro, os encargos ordinários da administração municipal tendiam a ultrapassar em muito os recursos obtidos com impostos e taxas locais. Sob esse sistema, as câmaras possuíam poucos incentivos para mobilizar recursos próprios para o ensino, preferindo em geral pleitear ao governo provincial os recursos para abertura de escolas nas localidades.⁵⁹

Analisaremos no Capítulo 4 como as câmaras municipais atuaram para atrair recursos para as escolas em tais condições. Antes disso, vejamos de que maneira as localidades financiavam suas atividades ordinárias, dentro das regras formais e informais do regime constitucional vigente. Os resultados das novas leis e atribuições constitucionais das primeiras décadas após a Independência ficam claros no ritual orçamentário das municipalidades de São Paulo. A submissão anual do orçamento de receitas e despesas e da

⁵⁶ Levindo Ferreira Lopes, *Camaras Municipaes. Notas e Observações à Lei de 1º de Outubro de 1828* (Rio de Janeiro: Livraria Popular de A.A. da Cruz Coutinho, 1884), 374-75.

⁵⁷ Para uma análise geral das obrigações e restrições dos recursos das municipalidades de São Paulo durante o Império, ver Anne Hanley, “A Failure to Deliver. Municipal Poverty and the Provision of Public Services in Imperial São Paulo, Brazil 1822-1889”, *Journal of Urban History* 39 (2012), 513-35.

⁵⁸ Maia, *O Município*, 190-92; 230-33; Laxe, *Regimento*, XXII-XXVIII.

⁵⁹ Sobre incentivos e resultados esperados nessas circunstâncias, ver Herbert Obinger, Stephan Leibfried, and Francis G. Castles, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 41.

prestação de contas das câmaras à Assembleia Legislativa foi estabelecida de acordo com a lógica do Ato Adicional, que outorgou ao legislativo provincial o poder de legislar sobre o regime tributário dos municípios. Da mesma forma, as posturas municipais, que incluíam a proposição de impostos e taxas, deveriam ser aprovadas pela Assembleia, assim como a criação e supressão de cargos locais com seus respectivos ordenados. A tutela da Assembleia provincial era, assim, exercida regularmente sobre a maioria das decisões importantes relativas à economia municipal. Restava às administrações locais apenas a iniciativa de propor “os meios de ocorrer às despesas, dos seus Municípios.”⁶⁰

Não obstante, ainda que dependesse de aprovação do legislativo provincial, a prática orçamentária permitia uma expressiva margem de arbítrio das câmaras locais na determinação dos tributos municipais. O requisito dessa autonomia, em tese, era que as decisões das câmaras não conflitassem diretamente com a jurisdição fiscal do governo geral e da província, como nos casos dos impostos de importação e exportação.⁶¹ A própria ausência de definição, nas leis gerais ou provinciais, sobre os tributos que caberiam às municipalidades tornava legítima a proposta de criação de impostos e taxas pelas câmaras locais.

As contas das câmaras municipais de São Paulo revelam uma estrutura de impostos simples e acanhada nos primeiros anos após a Independência. Basicamente, as administrações locais recorriam a impostos sobre vendas de produtos específicos (tais como aguardente e carne), estabelecimentos de comércio (armazéns, tabernas, botequins), licenças (para espetáculos, mascates e veículos), aferição de pesos e medidas, além de multas por infrações às posturas municipais. Conforme mostra a Tabela 2.1, em 1835 cerca de 66% da receita dos municípios de São Paulo resultavam de impostos e taxas sobre comércio e serviços, com destaque para produtos como aguardente, carnes e animais e estabelecimentos de venda de secos e molhados e tabernas. As multas e aferições de pesos vinham em seguida, com 28,2% do total arrecadado pelos municípios. As duas fontes somavam 93,7% das receitas das câmaras de São Paulo em 1835.

⁶⁰ Brasil, Lei nº 16, 12 de agosto de 1834, art. 10, § 5º (Ato Adicional); Laxe, *Regimento*, XVI-XVII; Visconde do Uruguay, *Estudos Práticos*, tomo 1, 206-7.

⁶¹ Laxe, *Regimento*, 163-64; Visconde do Uruguay, *Estudos Práticos*, tomo 1, 254-77. E mesmo nesses casos, vários municípios de São Paulo e de outras províncias legislaram em matéria teoricamente exclusiva da União ou província.

Tabela 2.1 - Receita de impostos e taxas municipais, Província de São Paulo, 1835-1875 (porcentagem da receita total dos municípios)

Anos	Comércio e serviços	Ofícios e profissões	Engenhos e fábricas	Imóveis urbanos	Gêneros agrícolas	Escravos	Multas e aferições	Total parcial
1835	65,6	-	-	-	-	0,01	28,2	93,7
1845	75,0	0,3	-	2,2	-	-	17,6	95,1
1855	86,2	-	0,1	0,1	-	0,2	11,4	98,0
1865	81,0	0,4	1,4	2,2	0,5	0,1	8,8	94,4
1875	80,3	1,9	1,6	0,6	6,3	1,6	6,3	98,7

Fontes: Província de São Paulo, Balanços de receitas e despesas das câmaras municipais, Fundo Assembleia Legislativa Provincial – Império. Acervo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo.

Notas: a) os dados referem-se aos anos fiscais (p.ex., 1835 = 1834-1835), utilizando-se anos adjacentes quando o ano-base não se encontra disponível (p. ex., para 1835 foram utilizados balanços de 1834-1835 e também de 1835-1836 e 1836-1837). Apenas em 1855 a prestação de contas das câmaras adotou o ano fiscal equivalente ao ano-calendário (1855 ou 1853, 1854 e 1856); b) não foram encontrados os balanços dos seguintes municípios (nomes atuais entre parênteses): 1835 - Apiaí, Campinas, Faxina (Itapeva); 1845 - Apiaí, Queluz, Tatuí, Tietê; 1855 - Apiaí, Tietê, Xiririca (Eldorado); 1865 - Itatiba, Xiririca (Eldorado); 1875 - Apiaí, Araçatuba, Araras, Caçapava, Cotia, Indaiatuba, Itanhaém, Ribeirão Preto, São João da Boa Vista, São Simão, Sarapuá; c) os procedimentos para agregação dos impostos e taxas nas categorias da tabela são em parte descritos no texto, enquanto os detalhes podem ser solicitados ao autor.

A partir de meados do século XIX ocorreu uma relativa diversificação dos tributos municipais. Os impostos lançados sobre profissionais liberais (como advogados, solicitadores e médicos) e artesãos e suas oficinas (marceneiros, sapateiros, mecânicos) ganharam expressão em localidades com núcleos urbanos mais desenvolvidos, mas mesmo assim totalizaram apenas 1,9% das receitas municipais da província de São Paulo em 1875. O mesmo sucedeu com os tributos sobre estabelecimentos fabris – por exemplo, engenhos, olarias, fábricas de chapéu e fundições – que alcançaram 1,4% e 1,6% da arrecadação das câmaras em 1865 e 1875, respectivamente. Outra nova fonte de receita utilizada pelos municípios foi o imposto sobre comércio da produção agrícola local (açúcar, café e algodão), que passou de 0,5% em 1865 para 6,3% da receita total arrecadada em 1875. As cobranças de despesas com escravos fugidos ou, mais raramente, negócios com escravos também tiveram algum papel nas receitas municipais no final do período aqui examinado, embora também marginal – 1,6% da receita total em 1875 (Tabela 2.1).

Apesar da diversificação das fontes tributárias, os municípios de São Paulo prosseguiram dependendo em grande medida dos tradicionais impostos sobre comércio e serviços. A participação desses tributos subiu de 65,6% em 1835 para 75% em 1845 e 86,2% em 1855, mantendo-se em torno de 80% nos anos seguintes. Paralelamente, a introdução de novas fontes de tributação ocupou o espaço antes significativo das multas e aferições de

pesos e medidas, que declinaram de 28,2% em 1835 para 6,3% em 1875 no total das receitas municipais da Província (Tabela 2.1).

A grande ausência nas mudanças do período foi a tributação sobre propriedade, que se restringiu às áreas urbanas dos municípios na forma de impostos sobre prédios, por exemplo com a adoção do imposto sobre portas e janelas por algumas câmaras. Os impostos sobre imóveis urbanos aparecem já em 1845 com 2,2% da arrecadação, mas retrocedem e oscilam nos anos seguintes, chegando a 0,6% em 1875. Uma das causas do declínio desse tributo nas finanças municipais foi a sua concomitância com a décima urbana (imposto sobre imóveis) e, depois de 1873, com o imposto predial cobrados pelo Tesouro provincial, aliada às decisões intermitentes de transferência do imposto aos municípios.⁶² O tributo sobre compra e venda de escravos também sofreu a concorrência de impostos similares da Província, que manteve a cobrança da meia sisa dos cativos estabelecida pelo Alvará de 3 de junho de 1809, apenas alterando a alíquota ao longo do tempo.⁶³

Já a tributação sobre a propriedade da terra permaneceu excluída das finanças municipais por todo o período aqui analisado. Pela relativa amplitude da capacidade dos municípios lançarem impostos e taxas, nada havia na Constituição que impedisse a cobrança de impostos por área total ou cultivada das propriedades rurais, como se sabia que ocorria em outros países. Ainda assim, as administrações locais esquivaram-se de legislar acerca de tributos sobre o que era a principal base da riqueza das municipalidades, o que sugere a provável influência exercida pelos produtores rurais sobre as câmaras locais. A resistência à ampliação dos tributos era proporcional à penúria do governo local. Como observou em 1864 o presidente da Província, Francisco Inacio Marcondes Homem de Mello, as câmaras municipais, “com os escassos recursos à sua disposição, pouco podem fazer em favor dos respectivos municípios”.⁶⁴ As precárias receitas municipais e a exclusão da propriedade da terra como possível matéria tributável constituíram um dos maiores obstáculos para que as

⁶² Por exemplo, a lei provincial nº 9 de 9 de março de 1840 transferiu às municipalidades a receita da décima urbana para obras de iluminação, igrejas e cemitérios, mas a lei orçamentária nº 16 de 6 de março de 1845 (art. 7º das Disposições Gerais) substituiu a sua arrecadação pelas câmaras dos municípios localizados “serra acima” por um imposto de 6\$400 sobre armazéns, tabernas e botequins. Todas as leis da província de São Paulo citadas nesta e nas próximas referências foram extraídas da base de legislação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em <http://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-legislacao/>.

⁶³ Alvará de 3 de Junho de 1809, in Brasil, *Collecção das Leis do Brazil de 1809* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891), 69-72. A alíquota de 5% sobre compra e venda de escravos vigorou até a lei provincial nº 11 de 15 de março de 1858, que a alterou para 2%. Ver Relatório do Tesouro Provincial, Anexo Z, 7-8, in São Paulo, *Discurso... Antonio José Henriques, 1861*.

⁶⁴ São Paulo, *Relatorio... Francisco Ignacio Marcondes Homem de Mello, 24 de outubro de 1864*, 14.

localidades se envolvessem na criação de escolas, que requeria recursos fiscais de grande monta. A realidade dos municípios de São Paulo contrastava com a ampla utilização de impostos locais sobre propriedade e renda pelos países mais bem-sucedidos na universalização do ensino elementar durante o século XIX, como Estados Unidos e Alemanha.⁶⁵

Uma descrição mais detalhada dos tributos municipais na província de São Paulo pode ser feita com o auxílio de casos específicos. Em 1835, por exemplo, um município de porte médio como Paraibuna, no Vale do Paraíba, arrecadou 65,9% de sua receita com o imposto sobre armazéns e tabernas, 26,5% com multas e 7,7% com aferições de pesos e medidas. Capivari, na região central da província, obteve 44,5% da sua receita apenas com licenças para venda de aguardente e 16% com multas e aferições. Municípios maiores possuíam receita mais diversificada, mas os impostos sobre consumo e as multas continuavam essenciais, como no caso de Jundiaí: 44,8% de suas rendas vinham de multas, 36,2% da venda de aguardente e 9,6% com aferições de pesos e medidas. Sorocaba, com o dobro da receita de Jundiaí, gerou 36,6% de sua renda com impostos sobre vendas, 10,8% com aguardente de fora do município e 5,9% com gado destinado a consumo, além de 14,1% oriundos de multas e aferições.⁶⁶

Apesar da tendência geral dos tributos recaírem sobre consumo e comércio, houve exceções à regra, mesmo nos primeiros anos após a instalação do legislativo provincial. Se, de um lado, a propriedade rural foi preservada da tributação direta pelas câmaras, por outro lado algumas localidades tributaram a renda de seus habitantes e, por via indireta, os proprietários rurais mais abastados. Esses tributos sobre a renda ganham mais importância por indicar as possibilidades de diversificação da base fiscal das municipalidades. Um exemplo é a câmara municipal de Silveiras, no Vale do Paraíba, que em 1846 propôs um imposto de capitação (*capitation* ou *poll tax*) de 200 réis anuais sobre pessoas livres e escravos maiores de 12 anos para a construção do cemitério e, assim que este fosse

⁶⁵ Goldin and Katz, *Race*, cap. 4; Lindert, *Growing Public*, cap. 5; U.S., Bureau of Education, *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1906*, vol. 1 (Washington: Government Printing Office, 1907), 35-72.

⁶⁶ Balanço das receitas e despesas, Paraibuna, 1834-1835. Fundo Assembleia Legislativa Provincial – Império [daqui em diante citado como Fundo Império], Acervo Histórico da Assembleia Legislativa de São Paulo [daqui em diante Acervo Histórico ALESP], caixa 008, documento [doc daqui em diante] CF 36.45.1; Capivari, 1834-1835, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 009, doc CF 36.67.2; Jundiaí, 1834-1835, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 007, doc CF 36.35.3; Sorocaba, 1834-1835, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 010, doc CF 37.87.2.

concluído, para a aquisição de móveis e adornos para a igreja matriz da cidade.⁶⁷ Outras administrações locais utilizaram o mesmo expediente para financiar gastos específicos de vulto. Em 1851, a vila de Casa Branca, no nordeste da província, submeteu à apreciação da Assembleia Legislativa um imposto de capitação de 200 réis por pessoa livre, mais 100 réis por escravo, enquanto durasse a construção da matriz da localidade.⁶⁸ Em Bragança, na região central, o imposto em 1854 foi de 160 réis anuais para os livres e escravos, “excluindo unicamente os menores de 12 anos e os pobres mendigos”, mais uma vez enquanto durassem as obras de conclusão da matriz e a construção de um cemitério nos subúrbios da vila.⁶⁹ Já a câmara de Capivari propôs um imposto de 1 mil réis anuais limitado aos que possuíssem escravos de 10 a 60 anos, com 2/3 da arrecadação destinados a uma nova matriz e 1/3 para uma nova cadeia, por 6 anos consecutivos.⁷⁰ Impostos similares aparecem nos orçamentos de outros municípios nas décadas de 1850 e 1860, como Bananal, Nazaré (atual Nazaré Paulista), Santa Isabel e Santo Antônio da Cachoeira (Piracaia).⁷¹

O imposto de capitação recaía de forma indiscriminada sobre todos os indivíduos ativos, inclusive os mais pobres, sendo desta forma um tributo basicamente regressivo. No entanto, entre os que possuíam recursos e escravos, o imposto de capitação onerava proporcionalmente mais aqueles que possuíam maior riqueza – ou seja, quanto maior o número de escravos possuídos, maior era a contribuição anual dos proprietários mais ricos aos cofres municipais.⁷² Mesmo que parte do encargo final do tributo não recaísse – como era provável – sobre os proprietários dos escravos, é possível que a rejeição dos escravistas tenha sido um dos principais motivos para esta modalidade de imposto ter sido apenas um expediente esporádico e temporário para as câmaras. De qualquer forma, a adoção do imposto de capitação mostra que os municípios possuíam alguma capacidade de ampliação de sua base tributária para além dos tradicionais impostos sobre consumo e comércio, bem

⁶⁷ Silveiras, Imposto de capitação, 1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 684, doc PP 461.1. Sobre o imposto de capitação em geral, ver Cavalcanti, *Elementos*, 194-95; C.F. Bastable, *Public Finance*, 3rd ed. (New York: Macmillan, 1903), 465-68.

⁶⁸ Casa Branca, Imposto de capitação, 1851, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 617, doc RE 51.1.1.

⁶⁹ Bragança, Imposto de capitação, 1854, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 556, doc PR 54.49.2.

⁷⁰ Capivari, Imposto de capitação, 1855, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 556, doc PR 55.3.3.

⁷¹ Leis orçamentárias das câmaras municipais, Acervo Histórico ALESP: Bananal (Lei nº 26, 3 de julho de 1850); Nazaré (Lei nº 11, 7 de maio de 1851); Santa Isabel e Santo Antônio da Cachoeira (Lei nº 10, 21 de março de 1862).

⁷² Robin Einhorn, *American Taxation, American Slavery* (Chicago: The University of Chicago Press, 2006), 38-39.

como de oferecer bens e serviços públicos de maior vulto com recursos próprios. Se tal capacidade não foi utilizada para a instrução primária, as causas não se deveram estritamente à inexistência de matéria tributável ou a algum impedimento constitucional. Além da resistência de indivíduos e, sobretudo, de proprietários à adoção de impostos de capitação, é possível que a responsabilidade constitucional das províncias sobre o ensino primário tenha contribuído para induzir as câmaras locais a abster-se da provisão de escolas. Em contextos de fragilidade fiscal e múltiplas obrigações constitucionais, não é surpreendente que o governo local opte por pressionar outras esferas de governo para atender a oferta do bem público em questão.⁷³

Observando os balanços das câmaras municipais nas décadas de 1830 a 1860, não se encontra qualquer caso de despesas realizadas com instrução primária, seja com professores, materiais ou prédios escolares. Os gastos das administrações municipais concentravam-se em sua própria rotina administrativa, policial e judiciária, além da construção e manutenção de logradouros, cadeias, cemitérios e outras obras públicas. Mas um fato que chama a atenção é que as despesas com secretários, procuradores e fiscais das câmaras – cargos criados pela lei de 1º de outubro de 1828 – costumavam representar uma parcela substancial do orçamento das localidades.⁷⁴ Uma vez que as gratificações de secretários e fiscais, assim como a alocação das despesas, dependiam de decisões das próprias câmaras, criava-se a oportunidade para que os cargos administrativos e o emprego dos recursos se tornassem objeto de captura, desviando a atividade das câmaras de sua função precípua de provisão de bens e serviços públicos.

Na verdade, os principais serviços públicos fornecidos pelas câmaras eram a justiça e a segurança pública, na forma de despesas com juizes de paz, sessões do júri, advogados, custas de processos e com a cadeia pública. Obras de infraestrutura em estradas, ruas, praças e eventuais serviços para a população local tendiam a ser sacrificados e providos de modo precário. Não é possível tratar do tema aqui, mas vale notar que era comum que as gratificações e pagamentos para secretários, fiscais e procuradores das câmaras, mais as despesas com expedientes, advogados e custas de processos, superassem os gastos com infraestrutura das câmaras municipais. Sob tais condições, tornava-se ainda mais improvável

⁷³ Obinger, Leibfried, and Castles, *Federalism*, 41.

⁷⁴ Além desses, foram criados os cargos de porteiro e auxiliares: conf. Brasil, Lei de 1º de outubro de 1828, artigos 79-83.

que os representantes eleitos das câmaras tomassem a iniciativa de incluir a instrução primária entre os bens públicos oferecidos pelos municípios.

Este perfil de despesas parece ter se mantido mesmo com a diversificação das fontes de receita dos municípios, em especial na década 1870. Como foi ilustrado na Tabela 2.1, o crescimento da economia cafeeira, da população e dos núcleos urbanos forneceu a base para a introdução de impostos sobre as rendas dos habitantes. As localidades com maior diversificação econômica e arrecadação tenderam a adotar novos tributos sobre profissões e atividades urbanas, inclusive manufatureiras. Paralelamente, algumas administrações locais passaram a taxar a produção agrícola, tais como café, açúcar e algodão, embora continuassem eximindo-se de tributar a propriedade da terra. Um exemplo dessas tendências é o município de Sorocaba, que em 1875 cobrava um imposto sobre caldeiras, olarias e máquinas, além de outros sobre oficinas e profissões, e sobre cartórios, capitalistas e consultórios médicos.⁷⁵ Da mesma forma, Campinas em 1877 possuía um número variado de novos impostos com incidência urbana – por exemplo, médicos, advogados, solicitantes e escrivães; fábrica de chapéus e fundição, além de fábricas de tecido.⁷⁶ Bragança adotou um imposto sobre máquinas a vapor e outro sobre oficinas, enquanto Serra Negra tributou as máquinas de beneficiar café.⁷⁷

Várias outras câmaras também taxaram os ofícios de alfaiates, marceneiros, sapateiros e ferreiros, tais como Bananal, Itu, Limeira, Rio Claro e Amparo.⁷⁸ Um fato comum, no entanto, é que esses novos impostos representavam apenas uma fração marginal das receitas, mesmo nas maiores localidades. Em Bragança, por exemplo, o imposto sobre máquinas a vapor e o de oficinas corresponderam, respectivamente, a 0,1% e 0,3% da receita total em 1875.⁷⁹ No mesmo ano, em Limeira, o imposto sobre oficinas de alfaiates, sapateiros,

⁷⁵ Sorocaba, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 189, doc CF 76.1222.

⁷⁶ Campinas, Balanço das receitas e despesas, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-068, doc CF 78.183.

⁷⁷ Bragança, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-062, doc CF 76.9.1; Serra Negra, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 185, doc CF 75.118.3.

⁷⁸ Bananal, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 186, doc CF 76.5.1; Itu, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-063, doc CF 76.034; Limeira, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-063, doc CF 76.42.1; Rio Claro, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 188, doc CF 76.59.3; Amparo, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 186, doc CF 76.1.4.

⁷⁹ Bragança, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-062, doc CF 76.9.1.

marceneiros, ferreiros, funileiros e seleiros somou 1,8% do total arrecadado.⁸⁰ Em Campinas, o imposto sobre médicos, advogados, solicitadores e escrivães gerou 0,9% da receita, o das fábricas de chapéus e fundição, 0,2%, e o de fábricas de tecido, também 0,2%.⁸¹ Uma das poucas exceções encontradas nos balanços foi a de Amparo: o imposto sobre ofícios, profissões e indústria obteve a maior arrecadação no ano fiscal de 1874-1875, chegando a 16,7% da receita municipal.⁸²

Também houve aumento da arrecadação de impostos sobre a produção agrícola local na década de 1870 – 6,3% das receitas totais em 1875, conforme a Tabela 2.1. Ao mesmo tempo, embora praticamente todos os municípios se especializassem em algum tipo de lavoura, seja para o mercado interno ou para o mercado externo, apenas café, açúcar e algodão costumavam ser tributados pelos municípios. Além disso, nem todos os municípios que cultivavam esses bens tributavam os produtores rurais, o que sugere que as decisões das câmaras dependiam de fatores – inclusive políticos – que não podem ser deduzidos diretamente da base econômica. Assim, Capivari, um importante produtor de açúcar, obteve de seu imposto sobre produtores de açúcar, aguardente, café e algodão um total de 35,8% de sua receita em 1875, a maior arrecadação entre todos os tributos.⁸³ Na mesma região Central da Província, Porto Feliz produziu 22,8% de sua receita com impostos sobre açúcar e algodão em 1875, enquanto Mogi-Mirim, na região da Mogiana, gerou 26% de suas rendas com café, açúcar, algodão e engenhos que produziam aguardente.⁸⁴

De sua parte, localidades que eram grandes produtoras de café pouco ou nada arrecadavam com impostos sobre o produto na época. Os principais exemplos são os municípios de Amparo e Campinas, provavelmente os maiores exportadores de café na

⁸⁰ Limeira, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-063, doc CF 76.42.1.

⁸¹ Campinas, Balanço das receitas e despesas, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-068, doc CF 78.183.

⁸² Amparo, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 186, doc CF 76.1.4.

⁸³ Campinas, Balanço das receitas e despesas, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-068, doc CF 78.183; Capivari, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-059, doc CF 75.19.2.

⁸⁴ Porto Feliz, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 188, doc CF 76.571; Mogi-Mirim, Balanço das receitas e despesas, 1874-1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 187, doc CF 76.46.2. Nas referências aos municípios na década de 1870 em diante, utilizaremos a classificação das regiões proposta por Sérgio Milliet, com adaptações marginais. A lista dessas regiões, com seus respectivos municípios, é reproduzida em Renato Perim Colistete, “Regiões e Especialização na Agricultura Cafeeira: São Paulo no Início do Século XX”, *Revista Brasileira de Economia* 69 (2015), Apêndice.

segunda metade da década de 1870 e início da década de 1880.⁸⁵ Amparo não taxava qualquer produto agrícola em meados dos anos 1870. No ano fiscal de 1880-1881, um novo imposto sobre aguardente, café, fumo, açúcar, etc. arrecadou somente 0,1% da receita do município – contra, por exemplo, 27,2% do imposto sobre estabelecimentos comerciais e 10,8% do imposto sobre artesãos (“oficiais de ofícios”), profissionais e industriais.⁸⁶ Já Campinas possuía, em 1877, apenas um imposto sobre casas de comissões e compras de café cuja receita representou 0,7% de suas rendas. No balanço de 1879-1880 nada foi arrecadado pela câmara desse município com impostos sobre o maior produto de exportação, enquanto o tributo sobre casas de negócios rendeu 21,1% da receita, o de profissões diversas, 5,3%, e o de aguardente nacional, 7,0%.⁸⁷

Houve exceções entre os maiores produtores de café, como o município de Casa Branca, na região Central, que arrecadou 18,9% de suas rendas com o imposto sobre o produto de exportação em 1880.⁸⁸ Mas vários municípios cafeicultores importantes do Oeste paulista ou do Vale do Paraíba (a exemplo de Araras, Itatiba, Limeira, Rio Claro e Guaratinguetá) não introduziram impostos sobre café na década de 1870, embora tivessem adotado novos tributos sobre rendas de ofícios, manufaturas e profissionais liberais.⁸⁹

Em resumo, as municipalidades de São Paulo continuaram dependendo essencialmente dos tradicionais tributos sobre comércio, consumo e serviços para seus gastos correntes e investimentos. Quando diversificaram suas fontes de recursos, as câmaras tenderam a concentrar-se nas atividades profissionais, artesanais e manufatureiras de seus núcleos urbanos, eximindo as propriedades rurais. E no que diz respeito às despesas, o

⁸⁵ Amparo e Campinas eram os maiores produtores regionais de café por volta de 1886, com cerca de 9,4% (Amparo) e 7% (Campinas) da produção estimada da província de São Paulo. Calculado com os dados de Comissão Central de Estatística, *A Província de São Paulo em 1888. Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Província de S. Paulo pela Comissão Central de Estatística* (S. Paulo: Typographia King, 1888).

⁸⁶ Amparo, Balanço das receitas e despesas, 1880-1881, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 213, doc CF 82.1.2.

⁸⁷ Campinas, Balanço das receitas e despesas, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-068, doc CF 78.183; Balanço das receitas e despesas, 1879-1880, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 207, doc CF 81.24.6.

⁸⁸ Casa Branca, Balanço das receitas e despesas, 1879-1880, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 201, doc CF 80.34.1. Casa Branca produzia 3% do café de São Paulo por volta de 1886, conf. São Paulo, *Província de S. Paulo*.

⁸⁹ Araras, Balanço das receitas e despesas, 1878-1879, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-071, doc CF 80.7.1; Itatiba, Balanço das receitas e despesas, 1878-1879, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 205, doc CF 80.209.1; Limeira, Balanço das receitas e despesas, 1877-1878, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 199, doc CF 79.32.1; Rio Claro, Balanço das receitas e despesas, 1881-1882, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-076, doc CF 81.13.6; Guaratinguetá, Balanço das receitas e despesas, 1879-1880, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 208, doc CF 81.51.1.

elevado comprometimento com burocracia, custas judiciais, advogados e solicitadores continuou predominando, assim como a ausência das câmaras no financiamento da instrução elementar.

O governo provincial e os recursos para a instrução primária

Dentro das normas constitucionais estabelecidas nas primeiras décadas do Império, reforçadas pelas limitações financeiras das municipalidades, o governo provincial de São Paulo assumiu a responsabilidade exclusiva pelo financiamento do ensino primário na maior parte do século XIX. Assim como em outras regiões do país, São Paulo contou com um leque variado de impostos e taxas incidentes sobre circulação e consumo, rendas e riqueza. Ao longo de todo o período aqui tratado, o sistema tributário foi modificado por sucessivas reformas, normas e regulamentos, mas as linhas gerais da divisão de competências entre o governo geral e as províncias foram traçadas na década de 1830. Ao final do Primeiro Reinado, somente a receita pública na órbita do governo geral abrangia 151 impostos, taxas, contribuições e outras fontes de renda. As primeiras medidas de racionalização desse sistema foram adotadas já no início da Regência, em 1831, com a lei orçamentária de 24 de outubro de 1832 estabelecendo pela primeira vez a discriminação das receitas gerais e provinciais, sob o princípio de que pertenceriam “à receita provincial todos impostos ora existentes não compreendidos na receita geral” (art. 83).⁹⁰

As leis orçamentárias seguintes promoveram novas modificações que afetaram o sistema tributário das províncias. A mais importante foi a lei nº 99 de 31 de outubro de 1835, que aboliu vários tributos gerais incidentes sobre a produção provincial (por exemplo, sobre algodão exportado em Pernambuco e carne seca exportada em São Pedro do Rio Grande do Sul), deu novo regulamento a outros tributos e especificou as fontes das receitas gerais. A lei de 1835 manteve o princípio de que a receita provincial seria constituída por imposições não compreendidas na receita geral e reafirmou o direito (estabelecido pela lei orçamentária de 1833) das assembleias provinciais legislarem sobre seu regime tributário. Na discriminação das receitas, exceto no caso do Município da Corte, nenhuma menção foi feita ao orçamento

⁹⁰ Cavalcanti, *Elementos*, 225-29; Augusto Olympio Viveiros de Castro, “Historia Tributaria do Brasil”, *Revista do Instituto Historico e Geographico Brasileiro* LXXVIII, Parte I (1916), 48-63. Para uma análise geral das finanças do Império, avaliando a sustentabilidade da política fiscal do governo central e a distribuição das rendas de tributos e empréstimos internos e externos, ver William R. Summerhill, *Inglorious Revolution. Political Institutions, Sovereign Debt, and Financial Underdevelopment in Imperial Brazil* (New Haven: Yale University Press, 2015), 35-44, cap. 3-4.

das municipalidades, cujo regime tributário ficou sob jurisdição das assembleias provinciais, em sintonia com o Ato Adicional de 1834, conforme já observamos.⁹¹

Apesar da tentativa de definição das competências fiscais, a legislação da década de 1830 foi incapaz de impedir as sucessivas disputas entre as esferas de governo em torno da matéria tributável, o que se converteu em um dos alvos principais dos críticos da “anarquia descentralizadora” durante as Regências e uma das justificativas para o Regresso. Não obstante, as iniciativas no âmbito fiscal dos gabinetes da reação centralizadora desde 1837 pouco ou nada fizeram para amenizar o problema. Os conflitos perduraram durante todo o período do Império, com o governo geral, as províncias e, não menos importante, os municípios disputando o que e o quanto tributar. A origem dos conflitos encontrava-se na escassez de recursos sentida pelos governos subnacionais.⁹² Posteriormente, os partidários da política conservadora alegaram não ter sido sua pretensão suprimir as contendas ou as chamadas exorbitâncias das assembleias legislativas. Como sustentou Bernardo Pereira de Vasconcelos em 1844, enganava-se quem pensava que “nós julgamos poder coartar todos os abusos das assembleias legislativas”, pois “interpretando, não podíamos corrigir os defeitos radicais e essenciais do ato adicional que pela minha parte reconheço como obra imperfeitíssima.”⁹³ Por sua vez, para autores como Tavares Bastos, a política do Regresso foi um agravante do conflito entre governo geral e governos subnacionais, ao aprofundar a doutrina da dominância tributária do Tesouro geral sobre “toda sorte de imposições, taxas diretas ou indiretas, rendas internas e até municipais”. “Por isso”, afirmava Tavares Bastos referindo-se às rendas públicas, “insistimos em atribuir as dificuldades em que se encontra a execução do ato adicional às doutrinas introduzidas pelo espírito reacionário do governo e dos seus delegados.”⁹⁴

⁹¹ Viveiros de Castro, “Historia Tributaria”, 58-62.

⁹² Visconde do Uruguay, *Estudos Práticos*, tomo I, 254-323; Brasil, Ministério da Fazenda, *Proposta e Relatório Apresentados à Assembléa Geral Legislativa pelo Ministro da Fazenda Visconde do Rio Branco, 15ª Legislatura* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1873), 19-25; Ministério da Fazenda, *Relatório e Projecto de Lei da Comissão Encarregada de Rever e Classificar as Rendas Geraes, Provinciaes e Municipaes do Imperio* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883); André Villela, “Distribuição Regional das Receitas e Despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889”, *Estudos Econômicos* 37 (abr.-jun. 2007), 250-52.

⁹³ Brasil, *Anais do Senado do Império do Brasil*, 5ª Legislatura, sessões de maio de 1844, 320.

⁹⁴ Tavares Bastos, *A Província*, 342-43. Para análises detalhadas sobre a proporção das receitas arrecadadas pelo governo geral nas províncias, ver Villela, “Distribuição Regional”, 253-56; Adalton Franciozo Diniz, “Centralização Política e Concentração da Riqueza: As Finanças do Império Brasileiro no Período de 1830 a 1889”, *História e Economia* 1 (1005), 49-53 e tabelas 1 e 6

A despeito da exorbitância do governo geral nas esferas subnacionais e dos sucessivos conflitos em matéria fiscal, as assembleias legislativas adquiriram significativa autonomia no lançamento de impostos e taxas e na organização de suas finanças ao longo do século XIX. As estruturas tributárias provinciais refletiram as transformações da economia brasileira trazidas com o crescimento das exportações de café, resultando no deslocamento do eixo econômico para as províncias do sul do país.

A Figura 2.1 sintetiza os efeitos dessa transição sobre as rendas públicas de São Paulo. Em 1845, a província do Rio de Janeiro já desfrutava do grande aumento das exportações de café e respondia por 18,5% de toda a receita arrecadada pelas 18 províncias brasileiras. Em seguida, vinham Minas Gerais e Bahia, duas das principais economias da época colonial, com 16,7% e 12,7% das receitas, respectivamente. São Paulo gerou 8% das rendas públicas provinciais, atrás de Pernambuco (11,6%) e Rio Grande do Sul (10%) – essas duas últimas não mostradas na Figura. Com o *boom* da economia cafeeira avançando pelo planalto paulista, a hierarquia entre as províncias altera-se radicalmente: por volta de 1886, as receitas de São Paulo saltam para 12% do total nacional, enquanto as do Rio de Janeiro continuam na liderança mas declinam para 13,7%, assim como as de Minas Gerais (11,6%) e Bahia (8,3%). Pernambuco (8,7%) e Rio Grande do Sul (8,5%) também perdem posição relativa com o crescimento de São Paulo e demais províncias, sobretudo as do Norte com o auge da borracha (Figura 2.1).⁹⁵

⁹⁵ Tendências semelhantes ocorreram com as receitas apropriadas pelo governo geral nas províncias, conf. Diniz, “Centralização Política”, 50-51 e tabela 2.

Figura 2.1 - Participação no total das receitas provinciais brasileiras, 1845-1886, em porcentagem

Fonte: Brasil, *Finanças. Quadros Synopticos*.

Notas: o total das rendas exclui a receita do município da Corte. Dados de anos fiscais (por exemplo, 1844-1845) ou próximos.

A Tabela 2.2 apresenta a composição da receita provincial de São Paulo em meio ao crescimento da economia cafeeira. Uma forma de avaliar as receitas utilizadas pelo governo de São Paulo para financiar suas despesas com instrução pública é dividi-las entre renda de exportação e renda do interior, conforme era praxe na classificação das receitas do Tesouro geral e também utilizada para descrever os recursos do Tesouro provincial. Essa divisão distribui as receitas fiscais entre aquelas oriundas de tributos incidentes sobre o comércio para fora da província e sobre atividades diversas circunscritas à própria província.⁹⁶ Durante as décadas de 1830 a 1850, a receita dos dízimos ou direitos de saída (como eram chamados os impostos de exportação) de São Paulo girou em torno de 30% do total, ocasionalmente atingindo 40%, como por exemplo no ano fiscal de 1839-1840.⁹⁷ Nesse período, os impostos e taxas sobre animais de carga que entravam na Província ou utilizavam as estradas

⁹⁶ Augusto Olympio Viveiros de Castro, *Tratado dos Impostos. Estudo Theorico e Pratico*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910), 58; São Paulo, *Documentos... Vicente Pires da Motta, 1864*, 10. No orçamento do Tesouro geral também entravam o imposto de importação e a receita extraordinária.

⁹⁷ Sobre as leis e a estrutura de impostos na Província, ver Viviane Tessitore, “As Fontes da Riqueza Pública: Tributos e Administração Tributária na Província de São Paulo, 1832-1892” (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1995); Nelson Hideiki Nozoe, *São Paulo: Economia Cafeeira e Urbanização. Estudo da Estrutura Tributária e das Atividades Econômicas na Capital Paulista (1889-1933)* (São Paulo: IPE-USP, 1984), 15-18.

provinciais de São Paulo constituíam a outra grande fonte de arrecadação fiscal, conforme mostram os exercícios de 1839 a 1859 (Tabela 2.2).

Tabela 2.2 - Receita de tributos provinciais, São Paulo, 1839-1887 (porcentagem da receita ordinária)

Ano fiscal	Direitos de saída	Décima de legados e heranças	Meia sisa da venda de escravos	Imposto sobre reses e subsídio literário	Taxas de barreiras	Imposto de trânsito	Total
1839-1840	40,6	3,8	6,2	5,1	32,4	-	88,1
1845-1846	36,4	7,1	11,7	7,7	28,2	-	91,1
1855-1856	35,1	5,2	10,4	2,0	39,0	-	91,7
1859-1860	42,5	9,1	6,0	-	27,6	-	85,2
1868-1869	56,6	13,0	8,6	-	18,2	-	96,4
1879-1880	45,8	7,3	6,7	-	2,3	22,6	84,7
1886-1887	59,6	4,5	2,1	-	0,3	18,2	84,7

Fontes: Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1839-1840, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-005, doc CF 40.115.1; Balanço das receitas e despesas, 1845-1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 049, doc CF 046.091; Balanço das receitas e despesas, 1855-1856, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 101, doc CF 57.86.1; Balanço das receitas e despesas, 1859-1860, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-035, doc CF 63.110.1; São Paulo, *Relatorio... Antonio Candido da Rocha, 2 de Fevereiro de 1870*, Finanças, Anexo nº 1; Relatorio apresentado pelo Inspector do Thesouro Provincial, 1881, 7, anexo de São Paulo, *Relatorio... Laurindo Abelardo de Brito, 13 de Janeiro de 1881*; São Paulo, *Relatorio apresentado ao Illm. e Exm. Snr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, Presidente da Provincia de S. Paulo, pelo Inspector do Thesouro Provincial, Bacharel José Joaquim Cardoso de Mello* (São Paulo: Typographia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1888), Anexo B, 173-74.

Notas: a coluna “Total” mostra a participação relativa da soma dos impostos selecionados e das taxas de barreiras na receita ordinária da província de São Paulo nos anos fiscais indicados. As taxas de barreiras em 1839-1840 e 1845-1846 foram obtidas pela soma dos tributos “Direitos de animais no Registro de Rio Negro” e “Contribuição para Guarapuava”.

Algumas vezes, o resultado das taxas de barreiras foi equivalente ou até superior aos direitos de saída, como ocorreu em 1842-1843 quando os impostos sobre animais no Registro do Rio Negro e a contribuição para Guarapuava somaram 34% da arrecadação provincial, contra 31,4% dos direitos de saída.⁹⁸ Contudo, na maior parte do período as rendas de barreiras formaram uma receita de aplicação especial, visto que eram destinadas às obras de construção e conservação das próprias estradas, não sendo portanto incluídas na receita

⁹⁸ Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1842-1843, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 044, doc CF 44.43.1. Sobre os Registros e as Barreiras, ver Hernani Maia Costa, “As Barreiras de São Paulo: Estudo Histórico das Barreiras Paulistas no Século XIX” (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1984); Cássia Maria Baddini, *Sorocaba no Império. Comércio de Animais e Desenvolvimento Urbano* (São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002), 51-73; Carlos Eduardo Suprinyak, *Tropas em Marcha: o Mercado de Animais de Carga no Centro-Sul do Brasil Imperial* (São Paulo: Annablume, 2008).

comum ou ordinária.⁹⁹ As demais rendas internas que se destacaram foram a meia sisa da venda de escravos, o imposto sobre reses e subsídio literário, e a décima de legados e heranças – que arrecadaram, respectivamente, 11,7%, 7,7 e 7,1% do total em 1845-1846 (Tabela 2.2).¹⁰⁰ Outros tributos importantes da receita do interior nas décadas de 1830 e 1840 foram transferidos para as câmaras municipais (casos do imposto de reses e subsídio literário e do imposto sobre aguardente, em 1849) ou descontinuados (como a décima urbana, em 1845).¹⁰¹

A partir do final da década de 1850, as rendas dos direitos de saída cresceram rapidamente com a expansão da lavoura cafeeira. No exercício de 1859-1860, por exemplo, a arrecadação com os direitos de saída já havia atingido 42,5% das receitas ordinárias e taxas de barreiras, enquanto em 1862-1863 o mesmo imposto alcançou 49,2% das rendas públicas de São Paulo.¹⁰² Somente a arrecadação em Santos, Ubatuba e Caraguatatuba, que basicamente exportaram café, correspondeu a 71% do imposto de exportação de todas as dezesseis estações fiscais da Província.¹⁰³ Em 1868-1869, os direitos de saída chegaram a 56,6% da arrecadação, como pode ser visto na Tabela 2.2. Os percentuais flutuaram nos anos seguintes de acordo com as variações nos preços internacionais e quantidades exportadas, mas a participação dos direitos de saída tendeu a ficar próxima ou acima dos 50%. No exercício de 1879-1880, o café já havia se consolidado como a fonte absoluta das rendas de exportação, com nada menos do que 97% do total arrecadado pelos direitos de saída em São Paulo. O segundo produto agrícola em arrecadação foi o arroz, com apenas 0,6% dos direitos de saída no mesmo exercício.¹⁰⁴

A receita especial das barreiras, por sua vez, permaneceu importante mas com tendência de queda relativa na década de 1860 (Tabela 2.2). Em 1872, o governo provincial suprimiu as barreiras nas estradas convergentes para as estradas de ferro e criou um imposto de trânsito incidente sobre cargas e passageiros das ferrovias. Refletindo o dinamismo das

⁹⁹ São Paulo, Lei nº 11, 24 de março de 1835 e Lei nº 39, 4 de maio de 1858, art. 16 das Disposições Permanentes; São Paulo, *Discurso... Antonio José Henriques, 1861*, Anexo Z, 17-18. Na Tabela 2.2, as taxas de barreiras são incluídas ao lado das receitas ordinárias apenas para comparação das fontes de recursos.

¹⁰⁰ O imposto da aguardente, não mostrado na Tabela 2.2, veio em seguida com 6,3% em 1845-1846.

¹⁰¹ São Paulo, Lei nº 2, 5 de março de 1849; Lei nº 9, 9 de março de 1840 e Lei orçamentária nº 16, 6 de março de 1845.

¹⁰² Tabela 2.2 e São Paulo, *Documentos... Vicente Pires da Motta, 1864*, 7-8.

¹⁰³ *Ibidem*, Mapa A.

¹⁰⁴ Relatório do Inspector do Thesouro Provincial, 61, anexo de São Paulo, *Relatório... Laurindo Abelardo de Brito, 13 de Janeiro de 1881*.

exportações e do tráfego do café, esse imposto passou a arrecadar substancialmente mais do que as taxas de barreiras remanescentes.¹⁰⁵ Também foram criados nas décadas de 1860-1870 novos tributos relacionados à renda do interior, dentre eles os impostos sobre escravos de conventos (1862), capitalistas (1873), prédios (1875) e negociantes de escravos (1875). Nenhum deles, no entanto, constituiu receita apreciável, não passando geralmente de 1% da arrecadação total. As maiores participações na renda do interior continuaram sendo as antigas meia sisa da venda de escravos e décima de legados e heranças – com 6,7% e 7,3% da arrecadação total em 1879-1880, respectivamente.¹⁰⁶ Entre os novos impostos, apenas o imposto predial ganhou alguma expressão até a véspera da abolição: 4,0% em 1886-1887, em comparação aos 2,1% da meia sisa de escravos (Tabela 2.2).¹⁰⁷ Fica evidente, portanto, a progressiva e elevada dependência das receitas provinciais de São Paulo em relação às exportações de café.

Também é relevante, como foi feito com os municípios, avaliar de forma breve os tributos que compunham a receita provincial de São Paulo em termos de sua incidência sobre consumo, renda e propriedade. A maior fonte de recursos da Província consistiu em um típico imposto de circulação – os direitos de saída – que, no caso do café, tendia a recair majoritariamente sobre o consumidor internacional, em vista do domínio exercido pelo Brasil no mercado mundial do produto.¹⁰⁸ A segunda fonte de receita mais importante também derivou da circulação e era, pelo menos em parte, igualmente afetada pelas exportações: as taxas de barreiras e, posteriormente, o imposto sobre trânsito dos usuários do transporte ferroviário. Nesse último caso, a imposição recaía nitidamente sobre os passageiros, mas a incidência do imposto cobrado sobre os produtos transportados não é tão clara: poderia pesar em grande medida sobre o consumidor internacional, no caso do café, ou sobre o consumidor doméstico, nos casos dos produtos de consumo local.¹⁰⁹ Além disso, o próprio imposto de trânsito sobre café exportado poderia ter incidência variada. Quando criado em 1872, o imposto de trânsito era cobrado na forma de um valor fixo sobre quilograma do produto

¹⁰⁵ Tabela 2.2. Sobre o imposto de trânsito, ver São Paulo, Lei n° 73 de 26 de abril de 1872, art. 3°.

¹⁰⁶ Relatório apresentado pelo Inspector do Tesouro Provincial, Anexo n° 10, in São Paulo, *Relatório... Barão de Tres Rios*, 2 de Fevereiro de 1879.

¹⁰⁷ Dados do imposto predial não mostrados na Tabela 2.2.

¹⁰⁸ Albert Fishlow, “Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil”, in *International Economics and Development: Essays in Honor of Raúl Prebisch*, ed. L.E.D. Marco (New York: Academic Press, 1971). Para a incidência do imposto de exportação, Bastable, *Public Finance*, 571-72.

¹⁰⁹ Sobre os possíveis efeitos dos impostos de trânsito, Bastable, *Public Finance*, 570-71.

transportado, qualquer que fosse a distância percorrida; mas a partir de 1877 o valor fixo foi substituído por uma alíquota de 10% sobre o valor do frete, o que afetava desproporcionalmente os produtores de café localizados em regiões mais distantes do porto, sendo neste caso dificilmente repassada para os consumidores internacionais.¹¹⁰

Dos demais impostos mais expressivos na arrecadação da província de São Paulo, a décima de legados e heranças era um dos poucos tributos com nítida incidência sobre a propriedade. Já a meia sisa da venda de escravos era cobrada imediatamente do comprador, mas seu ônus poderia ser repassado ao consumidor final se o trabalho escravo fosse empregado na produção agrícola ou em serviços. Apesar de expressiva, a receita desses tributos sofria com flutuações substanciais. Além disso, a meia sisa era objeto de evasão crônica por parte dos negociantes de escravos, algo frequentemente denunciado pelos funcionários do Tesouro provincial. Os novos impostos criados na década de 1870 também sofreram com o mesmo problema de evasão ou de dificuldades administrativas na sua cobrança, contribuindo para que as suas receitas ficassem muito aquém do previsto e frustrassem o Tesouro. Acerca do imposto sobre capitalistas, por exemplo, o inspetor do Tesouro de São Paulo declarou em 1881 que chamava a atenção, “sem dúvida, que a arrecadação desse imposto se tenha dificultado, quando seria de presumir que a classe, sobre a qual recai, composta de pessoas de elevada posição social, não se esquivaria ao pagamento; (...) E uma vez quebrado esse dever, incluída a quota a cobrar no quadro da dívida ativa, ainda os embaraços continuam, não raros, aumentados pela posição social em que estão colocados os devedores!”¹¹¹

De forma geral, as escassas tentativas de ampliação da base tributária em São Paulo revelaram-se pouco frutíferas, enfrentando problemas de execução (*enforcement*) relacionados tanto aos contribuintes quanto à estrutura administrativa encarregada de sua aplicação. Ao mesmo tempo, uma fonte potencial de recursos como a propriedade da terra também não foi explorada pelo governo provincial e pelas administrações locais – ou pelo próprio governo geral. É plausível supor que os elevados retornos dos direitos de saída e dos impostos de circulação internos tenham inibido a busca de alternativas para o financiamento

¹¹⁰ São Paulo, Lei nº 73, 26 de abril de 1872, art. 3º; Lei nº 22, 5 de maio de 1877, Disposições Transitórias, art. 3º.

¹¹¹ Relatório do Inspector do Tesouro Provincial, 44, anexo de São Paulo, *Relatório... Laurindo Abelardo de Brito, 13 de Janeiro de 1881*.

das despesas provinciais. No entanto, assim como ocorreu com as municipalidades, o fato dos contribuintes potenciais do imposto sobre propriedade da terra – a elite agrária – serem, ao mesmo tempo, a base do sistema social e político da Província parece ter representado o elemento mais importante na exclusão desse tributo das opções de financiamento das crescentes obrigações e despesas públicas de São Paulo.

A força da oposição ao imposto territorial ficou evidente na tramitação dos projetos de reforma do regime jurídico de terras submetidos à Câmara dos Deputados e ao Senado em 1843 e 1850. Essas propostas definiam regras para revalidar antigas concessões de terra, legitimar as posses existentes e regulamentar a venda de terras devolutas. Em ambas ocasiões, o imposto territorial foi retirado dos projetos originais durante os debates.¹¹² A Lei de Terras promulgada em 18 de setembro de 1850, além de estabelecer o acesso às terras devolutas somente pela compra, deixou intocada as grandes extensões de terra, fossem cultivadas ou incultas, frustrando os proponentes de uma transformação do sistema fundiário baseado na grande propriedade, herdado do período colonial. O projeto da Lei de Terras aprovado na Câmara dos Deputados em 1849 previa um módico imposto territorial, mas o artigo com sua criação (revisado por uma comissão especial) foi retirado da proposta final pelo Senado no ano seguinte, após longo e acirrado debate.¹¹³ Como Tavares Bastos argumentou posteriormente, a tributação das grandes propriedades rurais seria um meio eficaz para ampliação das rendas públicas, ajudando a substituir os impostos sobre comércio exterior, ao mesmo tempo que contribuiria para a desconcentração da propriedade rural e a transição para um regime de pequenas propriedades no Brasil.¹¹⁴

¹¹² Warren Dean, “Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil”, *The Hispanic American Historical Review* 51 (Nov. 1971), 613-21; Michael R. Trochim, “Retreat from Reform: The Fall of Brazilian Empire, 1888-1889” (PhD diss., University of Illinois, 1983), 72-75; Lígia Osorio Silva, *Terras Devolutas e Latifúndio. Efeitos da Lei de 1850* (Campinas: Editora da Unicamp, 1996), 144-46.

¹¹³ Os principais defensores do imposto territorial no Senado foram Manuel de Assis Mascarenhas (Rio Grande do Norte), Miguel Calmon Du Pin e Almeida (Visconde de Abrantes, Ceará), Joaquim Franco de Sá (Maranhão) e Candido Baptista de Oliveira (Ceará), todos do Partido Conservador. Os maiores opositores do imposto territorial incluíram os dois senadores liberais mais influentes, Francisco de Paula Sousa e Nicolau Vergueiro, ao lado de políticos conservadores de peso, Pedro de Araújo Lima (Visconde de Olinda, de Pernambuco) e Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês do Paraná, eleito por Minas Gerais), além de Antonio Pedro da Costa Ferreira (Barão de Pindaré, Maranhão). Conf. Brasil, *Anais do Senado do Império do Brasil*, 8ª Legislatura, sessões de julho de 1850, 393-99, 415-34; sessões de agosto e setembro de 1850, 5-35, 39-69.

¹¹⁴ Tavares Bastos, *A Província*, 269-70, 355-63; *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro: Estudos Brasileiros* (São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1939 [1861]), 87-90. Candido Baptista de Oliveira, defensor do imposto territorial nos debates do Senado em 1850, foi um dos primeiros autores a analisar o papel desse tributo para a reformulação da estrutura tributária e fundiária brasileira. Ver *Sistema Financeiro do Brasil* (S. Petersburgo: Typographia Privilegiada de Fischer, 1842), 9-10, 24-26.

No caso de São Paulo, a resistência bem-sucedida à ampliação da matéria tributável, abrangendo o imposto territorial, reforçou o domínio econômico e político dos grandes proprietários de terra. Do ponto de vista das rendas públicas, a Província tornou-se cada vez mais dependente dos tributos sobre exportação bem antes do auge do café no final do século XIX. Esse é um aspecto negligenciado pela literatura, que tende a enfatizar o impacto das receitas do café sobre os governos subnacionais somente após o controle exclusivo do imposto de exportação pelos estados estabelecido pela Constituição de 1891. Para o que nos interessa diretamente, as novas condições criadas pelo *boom* das exportações de café tiveram um efeito direto sobre a instrução primária em São Paulo – um dos principais e mais urgentes itens da despesa provincial, como veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - DESPESAS E MATRÍCULAS DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO IMPÉRIO

A expansão da instrução primária pública na escala requerida para abranger o conjunto da população infantil em idade escolar enfrentava um problema básico: como financiar as novas despesas com os recursos fiscais disponíveis? Na medida em que, no período analisado, o financiamento da instrução primária recaía exclusivamente sobre o governo provincial, o orçamento da instrução pública aprovado a cada ano pela Assembleia Legislativa e o que era efetivamente executado pelo governo provincial constituíam duas áreas centrais em que se materializavam as concepções e as disputas acerca do ensino básico em São Paulo. Essas disputas eram mais visíveis no âmbito da Assembleia Legislativa, onde as leis orçamentárias e autorizações especiais de despesas eram debatidas e aprovadas. Mas veremos também que as demandas de recursos para a instrução pública tinham origem muitas vezes nas reivindicações das localidades, apresentadas tanto pelas câmaras municipais como diretamente por pais e moradores.

As decisões sobre o quanto gastar com a instrução primária enfrentavam restrições em termos da magnitude dos recursos disponíveis e das outras despesas também consideradas essenciais para a província de São Paulo. Mesmo essas restrições, porém, eram relativas, pois as próprias receitas fiscais dependiam em parte de decisões sobre o quê e quem tributar, como vimos no capítulo anterior. Da mesma forma, a distribuição das despesas entre as múltiplas atividades do governo provincial era condicionada às prioridades definidas pelos governantes e pelos grupos representados na Assembleia Legislativa. Durante todo o período aqui estudado, os gastos com instrução primária estiveram entre os principais itens da despesa provincial. Tanto as demandas por escolas pelas localidades quanto a percepção do atraso educacional pelos governantes pressionaram os gastos com instrução pública. Paralelamente, o governo de São Paulo embarcou em um arrojado programa de garantia de juros para as novas empresas ferroviárias que se espalharam pela Província e que se tornaram concorrentes diretas da instrução pública na requisição de recursos oficiais. Dos anos 1880 em diante, o orçamento público provincial foi ainda mais sobrecarregado com o amplo programa de imigração subsidiada, que além de pressionar as despesas, trouxe milhares de famílias com demanda renovada por instrução primária para seus filhos.

Neste capítulo, avaliaremos os resultados da política da instrução pública em São Paulo até 1880, isto é, como evoluíram os indicadores relativos às despesas e às matrículas de alunos e alunas no ensino primário.

As despesas com instrução pública

Em meados do século XIX, São Paulo gastava com a instrução pública abaixo da média das províncias brasileiras. Embora essas despesas incluíssem todos os níveis de ensino, o resultado já sugere que a atenção dedicada à instrução primária pelo governo de São Paulo não era diferente do que se encontrava nas províncias com os níveis mais baixos de investimento público na educação elementar, isso mesmo em um país que se notabilizava por alguns dos piores indicadores educacionais no mundo, como vimos no Capítulo 1. Com efeito, os dados da Figura 3.1 mostram que a despesa *per capita* (considerando o total da população) com instrução pública na província de São Paulo situava-se 75% e 83% abaixo da média nacional em 1845 e 1855, respectivamente. Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, as três províncias com maior arrecadação tributária no período (ver Capítulo 2, Figura 2.1), realizaram maiores gastos com educação do que São Paulo em 1845, embora a província da Bahia tenha entrado em franco declínio nos anos seguintes.

Na década de 1870, São Paulo continuou convergindo com a média nacional (97 em 1874), chegando em meados dos anos 1880 a um nível de dispêndio *per capita* (121) na instrução pública maior que a média brasileira (Figura 3.1). Mesmo assim, sete outras províncias alcançaram índices mais elevados do que os de São Paulo em 1886, com destaque para as da região Norte que viviam um excepcional crescimento de suas exportações de borracha: Pará (383), Amazonas (332), Rio de Janeiro (178), Espírito Santo (154), Pernambuco (153), Rio Grande do Sul (137) e Mato Grosso (126).¹ Porém, a continuidade do crescimento dos gastos com instrução pública levaria São Paulo a atingir, em 1920, os maiores níveis de despesa *per capita* com instrução pública no Brasil, como veremos no Capítulo 7.

¹ A Tabela B-1 no Apêndice traz a despesa *per capita* para províncias e estados entre 1845 e 1920.

Figura 3.1 - Despesa *per capita* com instrução pública, províncias selecionadas, 1845-1886 (Brasil = 100)

Fontes: Relatórios de Presidentes de Províncias, vários anos. Ver Tabela B-1, Apêndice B.

Nota: valores em réis de 1913.

E o que se passou especificamente com a instrução primária na província de São Paulo entre 1835 e 1880? A maior dificuldade para responder a essa pergunta consiste nas limitações das séries estatísticas, uma vez que os registros das despesas e matrículas da instrução primária da Província não são sistemáticos e contêm omissões substanciais na maior parte do período aqui tratado. Além disso, uma parte dos municípios de São Paulo formaria a nova província do Paraná em 1853, o que cria problemas adicionais para as comparações do período anterior e posterior à divisão da Província. Apesar das limitações, uma tentativa de sistematização é apresentada a seguir, utilizando os dados disponíveis e ajustes quando necessários para a elaboração de indicadores que resumem o desempenho educacional. O quadro que emerge, embora não exato, permite captar as principais tendências quantitativas das despesas com instrução primária pública em São Paulo até 1880.

Uma primeira evidência importante a ser analisada diz respeito aos gastos com instrução pública e primária em relação às despesas totais do governo provincial de São Paulo. A reconstituição das séries é prejudicada pelo fato de que os valores de despesa disponíveis em uma das poucas publicações oficiais com dados sobre ensino (*Anuário do*

Ensino do Estado de São Paulo) foram divulgados como equivalentes aos da instrução primária quando, na verdade, correspondem a dados globais da instrução pública que incluem atividades e outros níveis de ensino distintos do ensino básico.² Uma vez que os dados desagregados de balanço (que consolida as despesas de fato realizadas) da Província também não estão disponíveis para boa parte do período 1835-1880, a alternativa adotada foi combinar dados de despesas efetivamente realizadas com a instrução primária encontrados em balanços de alguns anos (1843, 1862, 1876, 1878 e 1880) com estimativas da despesa anual a partir das leis orçamentárias aprovadas pela Assembleia Legislativa.³ O peso relativo da despesa total com instrução e, especificamente, com o ensino primário no total dos gastos provinciais é apresentado na Tabela 3.1, em médias quinquenais.⁴

Tabela 3.1 - Despesas com instrução, Província de São Paulo, 1836-1880 (em porcentagem da despesa pública total, médias quinquenais)

Anos	Instrução pública	Instrução primária
1836-1840	8,1	4,6
1841-1845	7,3	4,7
1846-1850	7,8	4,0
1851-1855	8,2	5,2
1856-1860	7,8	5,4
1861-1865	8,4	6,2
1866-1870	11,4	9,4
1871-1875	12,2	11,8
1876-1880	11,7	11,5

Fontes: Instrução pública: São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1922, Anexo; Instrução primária: Província de São Paulo, Orçamentos e balanços, vários anos.

Notas: os anos indicados referem-se aos anos fiscais: 1836 corresponde ao ano fiscal de 1835-1836, 1837 ao ano fiscal de 1836-1837, e assim por diante. Ver Tabelas B-4 e B-5 no Apêndice B para as séries completas.

² São Paulo, Directoria Geral da Instrução Publica, *Anuario do Ensino do Estado de S. Paulo* (São Paulo: s.ed., 1922), Anexo.

³ A estimativa consistiu em calcular o coeficiente das despesas previstas com instrução primária em relação ao total da instrução pública no orçamento provincial aprovado na Assembleia Legislativa para um determinado ano e multiplicar esse coeficiente pela despesa efetiva com instrução pública. Ver Tabela B-4, no Apêndice B, para os dados originais. Os dados até 1853 das tabelas seguintes incluem os municípios que passaram a fazer parte da nova província do Paraná. Uma estimativa da série sem esses municípios também foi calculada e pode ser solicitada ao autor.

⁴ Os resultados ano a ano encontram-se reproduzidos na Tabela B-5, no Apêndice.

Vê-se na Tabela que a proporção dos gastos com instrução pública na despesa total aumentou no período, passando de uma média de 8,1% entre 1836-1840 para 11,7% em 1876-1880. Houve maior comprometimento do governo provincial com o ensino público a partir da segunda metade da década de 1860, quando os percentuais da despesa alcançaram mais de 11% em média. Os números da instrução primária, porém, são significativamente menores do que o total dos gastos da instrução pública até a década de 1860. No seu ponto mais baixo, o ensino primário absorveu apenas 4% em média do total dos gastos da Província entre 1846-1850, enquanto as despesas com instrução pública chegaram a 7,8% desse total no mesmo quinquênio. A razão dessa diferença deve-se ao maior peso das despesas com o ensino secundário (latim, francês) e outros gastos não relacionados ao ensino primário (tais como seminário episcopal e gabinete topográfico) que eram incluídos na rubrica da instrução pública durante as décadas iniciais do governo provincial. Assim, por exemplo, o dispêndio com professores de dois liceus, da Escola Normal e auxílio para 10 alunos, mais as professoras de latim, somou 43% do total orçado para o ensino na Província em 1848.⁵ Já na década de 1860 os gastos com ensino secundário caíram drasticamente: em 1869, por exemplo, as despesas orçadas com ensino secundário limitaram-se a 1,4% do total dedicado à instrução pública, contra 83,4% do ensino primário.⁶ A tendência dos gastos com ensino primário dominarem absolutamente as despesas com instrução pública persistiu até 1880.

Uma outra forma de analisar o envolvimento do governo provincial com a instrução pública é por meio das despesas reais com ensino. A Figura 3.2 reproduz a evolução anual das despesas reais *per capita* (total da população) com instrução pública em geral e a instrução primária na província de São Paulo. Para o cálculo das despesas em termos reais (mil-réis de 1913) foram utilizados quatro índices de preços encadeados que abrangem o período como um todo. Embora com metodologias e bases de apuração distintas, os índices permitem estabelecer um padrão comum a partir do qual torna-se possível avaliar o desempenho dos gastos governamentais com ensino.⁷ Os dados de população utilizados para

⁵ São Paulo, Lei nº 28, 16 de março de 1847.

⁶ São Paulo, Lei nº 57, 18 de abril de 1868. O cálculo exclui as despesas orçadas com cadeiras vagas.

⁷ Os índices de preços utilizados foram, para os anos 1835-1849: Eulália Maria Lahmeyer Lobo, “Evolução dos Preços e do Padrão de Vida no Rio de Janeiro, 1820-1930 – Resultados Preliminares”, *Revista Brasileira de Economia* 25 (out.-dez. 1971), 60, ponderação de 1919; para 1850-1869: Raymond W. Goldsmith, *Brasil 1850-1984. Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação* (São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986), 31, média de quatro índices; para 1870-1880: Luís A. V. Catão, “A New Wholesale Price Index for Brazil during the Period 1870-1913”, *Revista Brasileira de Economia* 46 (out.-dez. 1992): 530.

a estimativa da despesa *per capita* baseiam-se em levantamentos demográficos disponíveis para alguns anos, com interpolação nos anos intermediários.⁸

Figura 3.2 - Despesa pública *per capita* com instrução, Província de São Paulo, 1836-1880 (em réis de 1913)

Fontes: Província de São Paulo, Balanços e orçamentos, conf. citados no texto.

Pode-se observar na Figura 3.2 que o aumento inicial das despesas com instrução pública como um todo foi mais acentuado do que em relação à instrução primária, o que é coerente com os dados vistos antes de participação relativa no dispêndio global do governo. No ano fiscal de 1842-1843, por exemplo, as despesas com ensino primário atingiram 67,9% do total dos gastos com instrução pública, o restante sendo dividido entre seminários de órfãos (18,7%), professores de gramática latina (7,4%), gabinete topográfico e arquiteto medidor (6,0%).⁹ Outro fato digno de nota é o aumento expressivo dos gastos *per capita* com instrução pública como um todo entre 1840 e 1850, resultado este que não foi acompanhado pelos números da instrução primária – em outras palavras, o ensino secundário e outras

⁸ Para 1836: Daniel Pedro Müller, *Ensaio d'um Quadro Estatístico da Província de São Paulo. Ordenado pelas Leis Provinciais de 11 de Abril de 1836 e 10 de Março de 1837* (publicado em 1838); para 1854: José Joaquim Machado de Oliveira, *Quadro Estatístico da População da Província de São Paulo Recenseada no Anno de 1854* e outros quadros (publicados nos Relatórios Provinciais de São Paulo de 1855 e 1856); para 1886: Comissão Central de Estatística, *A Província de São Paulo em 1888* (publicado em 1888), todos conforme as edições críticas de Maria Silvia C. Beozzo Bassanezzi (org.), *São Paulo do Passado: Dados Demográficos* (Campinas: Nepo/Unicamp, 1998/1999); para 1872 e 1890: Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Synopse do Recenseamento de 31 de Dezembro de 1890* (Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1905), X.

⁹ Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1842-1843, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 044, doc CF 44.43.1.

atividades foram privilegiados em detrimento do ensino elementar. Daí em diante, os gastos globais com instrução pública estagnaram relativamente, enquanto os da instrução primária cresceram em ritmo mais rápido até o final da década de 1860. Esses dados demonstram que foi apenas a partir de meados do século XIX que a instrução primária passou a receber relativamente maior atenção em termos de investimentos públicos em São Paulo.

Uma nova mudança no comportamento das despesas com instrução ocorreu por volta de 1870. Nessa época, os gastos com ensino primário absorviam praticamente a totalidade dos gastos da província de São Paulo com instrução pública. Em 1875-1876, o dispêndio com professores primários, além de móveis e utensílios para as escolas, chegou a 98% das despesas com instrução pública nas contas do governo provincial, limitando-se o ensino secundário a 1 professor de latim em Itu (0,2%) – com o resíduo sendo gasto com funcionários (1,3%) da Inspetoria Geral de Ensino e despesas diversas.¹⁰ Em parte, a queda da despesa com outras atividades não vinculadas ao ensino primário deveu-se a um artifício contábil, pois desde 1870 os gastos com os seminários de educandos (órfãos) passaram a ser classificados à parte do orçamento da instrução pública.¹¹

Mas outra causa do aumento do peso relativo do ensino elementar nas contas da Província foi o gradual declínio das escolas secundárias. Já em 1861, a lei orçamentária provincial determinou a supressão das aulas de latim e francês públicas frequentadas por menos de 15 alunos, por avaliar-se “que eram quase sem préstimo, e que a população não se aproveitava delas”. Tendo chegado a possuir 24 turmas providas, as classes de latim e francês se resumiam a cinco em 1863.¹² Em seguida, a lei nº 54 de 15 de abril de 1868 suprimiu “as cadeiras públicas de ensino secundário, salvo as que estiverem providas”, sem possibilidade de reposição ao tornarem-se vagas (art. 20). Em 1876, o ensino secundário público em São Paulo limitava-se a 1 professor de latim, como foi observado antes. Além da redução dos professores de latim e francês, o ensino secundário destinado à formação de professores primários na Escola Normal também foi suprimido ou apenas funcionou precariamente ao longo destes anos. A antiga Escola Normal (criada em 1846) foi extinta em 1867, sendo

¹⁰ Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1875-1876, Relatório apresentado pelo Inspector do Thesouro Provincial, 1877, anexo de São Paulo, *Relatório... Sebastião José Pereira, fevereiro de 1877*.

¹¹ São Paulo, Lei nº 93, 21 de abril de 1870.

¹² São Paulo, Lei nº 16, 3 de agosto de 1861, art. 36. Relatório do Inspector de Instrução Publica, 1863, 18, anexo de São Paulo, *Documentos... Vicente Pires da Motta, 1864*.

reorganizada em 1874 e novamente fechada em 1878.¹³ Nesse último período, as novas despesas com a Escola Normal foram contabilizadas à parte do orçamento ordinário da instrução pública e aprovadas por disposições legislativas extraordinárias. No exercício de 1875-1876, os gastos com a Escola Normal somaram pouco mais de 3 contos de réis, destinados aos vencimentos de 2 professores, 1 porteiro e 1 contínuo. Essas despesas representavam 1% dos recursos despendidos na instrução pública naquele ano fiscal e, desta forma, não alteraram o quadro de dominância absoluta dos gastos com instrução primária.¹⁴

A Figura 3.2 mostra, ainda, um salto na despesa real *per capita* com instrução primária, que duplica seu nível entre 1870 e 1880 após anos de relativa estagnação. A maioria dos testes estatísticos realizados indica que a série de instrução primária é não estacionária, com quebras estruturais claramente identificadas em 1868 ou 1871, a depender do modelo estimado.¹⁵ Assim, os testes estatísticos corroboram a percepção de que por volta do final da década de 1860 e início da década de 1870 houve uma mudança substancial e duradoura das despesas públicas *per capita* com ensino primário na província de São Paulo.

Várias causas podem ter determinado a flutuação das despesas com a instrução básica mostrada na Figura 3.2, entre elas as oscilações da receita pública resultantes da arrecadação do imposto de exportação (café), a orientação mais ou menos favorável à educação popular por parte dos governos provinciais e a demanda por escolas nas localidades, fatores que já foram tratados ou o serão nos capítulos seguintes. Mas um importante elemento adicional que afetou os gastos com instrução primária foi a concorrência com outras áreas de investimento público que pressionavam as receitas do governo provincial. Das atividades que mais atraíram gastos públicos, em diferentes momentos, destacam-se a manutenção da força policial, a concessão de garantia de juros para as ferrovias e, posteriormente, o programa de atração de imigrantes europeus. Diante de rendas públicas escassas e de restrições à

¹³ Leonor Maria Tanuri, *O Ensino Normal no Estado de São Paulo, 1890-1930* (São Paulo: Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1979), 15-34.

¹⁴ Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1875-1876, Relatório Inspector do Tesouro Provincial, 1877, anexo de São Paulo, *Relatório... Sebastião José Pereira, fevereiro de 1877*.

¹⁵ Testes Dick-Fuller ampliado (ADF) e com mínimos quadrados generalizados (ADF-GLS) não rejeitaram a hipótese nula de não estacionariedade. Considerando a existência de quebras estruturais, os melhores resultados foram obtidos com o teste de Clement-Montañes-Reyes no modelo com *outlier* inovador (IO), isto é, quando a mudança na média da série é persistente no tempo. Esse teste sugere que a série é não estacionária e identifica com precisão uma quebra estrutural em 1868. Os resultados de outro teste similar, Zivot-Andrews, foram mais ambíguos. Assumindo quebra na tendência da série, o teste rejeita a hipótese de não estacionariedade ao valor crítico de 5%, embora não a 1%. Nesse caso, uma mudança estrutural na série é identificada claramente em 1868. Com quebras na tendência e no intercepto, o teste Zivot-Andrews rejeita a hipótese nula de não estacionariedade em ambos valores críticos e aponta uma quebra estrutural no ano de 1871.

ampliação da matéria tributável, a mobilização de recursos para o ensino público era afetada tanto pelas necessidades da infraestrutura priorizadas pelos governos quanto pelos interesses econômicos dos grupos que ocupavam o executivo e a Assembleia Provincial de São Paulo.

A Figura 3.3 apresenta a evolução dos principais itens da despesa provincial com a oferta de serviços públicos em anos selecionados até 1880. Já nos primeiros anos de funcionamento da Assembleia Legislativa, a instrução pública sofreu a concorrência direta de serviços públicos que recebiam maior dotação de recursos fiscais, em particular a manutenção da força policial e a remuneração (côngrua) de párocos e auxiliares. Por exemplo, a Força Pública consumiu 9,7% dos recursos provinciais em 1843 e 16,8% em 1859, contra 6,9% e 7,3% da Instrução Pública nos mesmos anos, respectivamente. As despesas com serviços e côngruas da Igreja, por sua vez, atingiram percentuais também elevados nas décadas de 1830 e 1840, como 13,1% em 1843 (o maior item de despesa no exercício 1842-1843) e 15,1% em 1846 (o segundo maior no ano fiscal de 1845-1846).¹⁶ Contudo, da década de 1850 em diante os gastos com o culto público foram drasticamente reduzidos, atingindo 0,6% em 1859. Mesmo com esse alívio nas contas provinciais, houve apenas um aumento marginal (de 6,9% em 1843 para 7,3% em 1859) na participação dos gastos com instrução pública em São Paulo no final da década de 1850 – diferentemente do que ocorreu com a Força Pública, como pode ser visto na Figura 3.3.

Nas décadas seguintes, a instrução pública continuou concorrendo com outros serviços públicos julgados essenciais pelo governo provincial. A Força Pública aumentou ainda mais sua participação nas despesas, chegando a 18,7% em 1876 e a excepcionais 30,0% em 1880. Além da força policial, a Província passou a investir pesadamente na construção de estradas de ferro por meio do mecanismo de garantia de juros às companhias ferroviárias privadas.¹⁷ Como a transferência dos subsídios às empresas dependia de sua rentabilidade na operação dos troncos e ramais, os valores flutuavam acentuadamente. Em 1876, por exemplo, as despesas com garantia de juros atingiram 24,7% de toda a despesa pública da província de São Paulo, enquanto em 1880 o percentual caiu para 15,2% da renda de tributos (Figura 3.3).

¹⁶ O ano de 1846 não é exibido na Figura 3.3. Ver Província de São Paulo, Balanço das receitas e despesas, 1845-1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 049, doc CF 46.97.1.

¹⁷ Adolpho Augusto Pinto, *Historia da Viação Publica de S. Paulo (Brasil)* (São Paulo: Typographia e Papelaria de Vanorden & Cia., 1903), 182-87.

Mas por todo o período os subsídios às ferrovias provocaram agudos desequilíbrios nas finanças provinciais, como foi repetidamente observado pelos governantes.¹⁸

Figura 3.3 - Participação de serviços públicos na despesa pública total, Província de São Paulo, 1843-1880 (em porcentagem)

Fonte: Província de São Paulo, Balanços e orçamentos, conf. citados no texto.

A despeito de constatar o rápido aumento dos gastos com os pedidos de garantia de juros das companhias ferroviárias, o presidente João Theodoro Xavier ainda foi otimista no início de 1875 quanto à evolução das rendas de impostos e dos retornos dos empreendimentos.¹⁹ Mas diante dos resultados do exercício de 1875-1876, quando o recolhimento de subsídios pelas empresas chegou a mais de 707 contos de réis (29,4% da receita provincial ordinária), o seu sucessor, Sebastião José Pereira, notou que a despesa com as garantias de juros foi “a mais gravosa ao tesouro”. Caso fossem deduzidos esses gastos, dizia, haveria superávit fiscal. Se ainda as companhias ferroviárias pudessem resolver seus débitos no curto prazo, “seria lisonjeiro o estado financeiro da província”, mas o governante era da opinião de que essa hipótese “não se realizará, ao menos em relação a algumas

¹⁸ A análise apresentada aqui e no Capítulo 7 limita-se ao efeito imediato da garantia de juros sobre as contas públicas e seu impacto indireto sobre as outras despesas. Naturalmente, os efeitos globais do sistema de garantia de juros devem ser avaliados no contexto de uma análise de custos e benefícios sociais. Os resultados e retornos sociais dos subsídios às ferrovias foram, em geral, positivos, como mostra William R. Summerhill, *Order against Progress. Government, Foreign Investment, and Railroads in Brazil, 1854-1913* (Stanford: Stanford University Press, 2003), cap. 7. A mesma observação é válida para a política imigratória.

¹⁹ São Paulo, *Relatorio... João Theodoro Xavier, 14 de fevereiro de 1875*, 50-51.

estradas, daí a dificuldade de nossa situação financeira.”²⁰ Sebastião José Pereira mostrou-se ainda mais cético por ocasião do fim de seu mandato em 1878: “Sem calcularmos nossos recursos aceitamos quantos projetos de empresas que nos foram oferecidos; a consequência foi a crise financeira que atravessamos... que criou à administração sérios embaraços, e impediu-a de realizar melhoramentos, aos quais a província tem direito.”²¹

A evolução favorável das receitas de exportação do café atenuou o desequilíbrio financeiro da Província, mas os gastos elevados com garantia de juros e outras despesas financeiras forçaram o governo a, além de elevar alíquotas e introduzir novos tributos, emitir apólices para financiar seus déficits em condições nem sempre favoráveis, o que acrescentava novos compromissos com juros e amortizações às obrigações do Tesouro. O efeito negativo desses compromissos sobre as despesas com “melhoramentos”, como mencionado por Sebastião José Pereira, foi visível sobre a instrução pública e as obras de infraestrutura (estradas, pontes e balsas).

Comparando-se as despesas orçadas e efetuadas da província de São Paulo, pode-se obter uma medida aproximada de quais itens e quanto dos gastos planejados foram sacrificados com as restrições financeiras provocadas pela garantia de juros. No exercício de 1877-1878, por exemplo, as despesas realizadas ficaram 14% abaixo do orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa.²² Apesar do menor gasto público global em relação ao previsto, o comportamento dos itens individuais foi bastante desigual. Dois dos maiores componentes da despesa provincial superaram os valores orçados – a Força Pública e a Administração e Manutenção das Rendas. Considerando-se o peso de cada item no total da despesa pública e a variação entre a verba orçada e efetuada, o aumento dos gastos com a Força Pública teve enorme impacto ponderado (510%) sobre a despesa total, seguido pelo setor de Administração e Arrecadação de Rendas (22%).²³ Ou seja, mesmo com as dificuldades impostas pelos pagamentos de garantias de juros, essas duas atividades do governo provincial absorveram recursos públicos adicionais e aprofundaram o desequilíbrio fiscal.

²⁰ São Paulo, *Relatório... Sebastião José Pereira, fevereiro de 1877*, 83.

²¹ São Paulo, *Relatório... Sebastião José Pereira, 1878*, 11.

²² Província de São Paulo, *Balanço das receitas e despesas, 1877-1888*, p. 118, anexo de São Paulo, *Relatório... Barão de Tres Rios, 2 de fevereiro de 1879*.

²³ O método para decompor a contribuição ponderada de cada item da despesa é baseado na análise de *shift share* setorial, conf. Clark Reynolds, *A Shift-Share Analysis of Regional and Sectoral Productivity Growth in Contemporary Mexico* (Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 1980), cap. 3. A soma dos percentuais positivos e negativos de cada item é igual a 100%. Os resultados dos cálculos podem ser solicitados ao autor.

De sua parte, o ajuste das contas provinciais recaiu principalmente sobre as despesas com infraestrutura, que tiveram a maior contribuição ponderada (-353%) para a redução do gasto provincial em 1877-1878 em relação ao que foi orçado. As menores despesas com instrução pública vêm em seguida no cálculo do efeito ponderado (-86%) sobre os gastos públicos da época. Deste modo, ao lado da suspensão de obras de construção e manutenção de estradas e pontes, o não provimento das vagas existentes de professores primários foi um dos principais meios utilizados para adaptar as contas públicas às dificuldades trazidas pela concessão de subsídios para as companhias ferroviárias e por outras despesas financeiras na década de 1870. Outras despesas, sobretudo com a Força Pública, foram consideradas prioritárias e cresceram substancialmente em pleno momento de desequilíbrio fiscal.

Evolução e perfil das matrículas

De que forma as despesas realizadas pelo governo provincial traduziram-se em matrículas das crianças no ensino primário público da província de São Paulo até 1880? Na Tabela 3.2, observa-se que a taxa de matrícula no ensino primário permaneceu estagnada por toda a década de 1840, com uma média de sete crianças matriculadas por mil habitantes. Houve rápido aumento da taxa de matrícula *per capita* – média de 12 crianças por mil habitantes – na primeira metade da década de 1850, provavelmente resultante da elevação das despesas reais com ensino primário notada acima. O aumento no início dos anos 1850 prosseguiu em menor ritmo e a taxa média de matrícula chegou a 13 alunos matriculados por mil habitantes no quinquênio seguinte. As figuras das matrículas na instrução primária pioraram substancialmente nos anos posteriores, com declínio da taxa média de matrícula para 11 alunos entre 1861 e 1870. Esse resultado refletiu a estagnação das despesas reais *per capita* com instrução primária durante a década de 1860 já identificada na Figura 3.2. Foi apenas na primeira metade da década de 1870 que as matrículas recuperaram-se e alcançaram 15 crianças por mil habitantes.

Tabela 3.2 - Taxa de matrícula do ensino primário público, Província de São Paulo, 1836-1880 (por 1.000 habitantes, médias quinquenais)

Anos	Taxa de matrícula
1836-1840	6
1841-1845	7
1846-1850	7

Anos	Taxa de matrícula
1851-1855	12
1856-1860	13
1861-1865	11
1866-1870	11
1871-1875	15
1876-1880	14

Fonte: São Paulo, Relatórios de Presidentes da Província, vários anos.

Notas: para o cálculo da taxa *per capita*, utilizou-se o total da população livre e escrava. A série anual é reproduzida na Tabela B-6 do Apêndice B.

A série de matrículas da Tabela 3.2 foi construída basicamente com dados extraídos dos relatórios dos presidentes da Província de São Paulo. Apesar de oficiais, essas informações são incompletas, visto que os inspetores da instrução pública frequentemente registravam casos de professores que não enviavam os números de matriculados. Nessas situações, preferiu-se utilizar os dados sem ajustes devido ao fato das ausências serem de pequena expressão ou de não haver base segura para estimar o número efetivo de alunos dos professores omissos.²⁴ No cálculo das matrículas *per capita*, por sua vez, utilizou-se a mesma estimativa da população total da Província empregada na seção anterior para o cálculo das despesas com instrução pública.²⁵

Os indicadores acima podem ter sido influenciados pelas características dos dados disponíveis. Por exemplo, a necessidade do uso da população total e não da população em idade escolar, como seria ideal, pode distorcer as estimativas de matrícula no ensino primário, uma vez que as faixas etárias da população podem ter sofrido alterações no período analisado. Da mesma forma, os dados anuais de população utilizados na estimativa foram obtidos por interpolação entre anos com levantamentos demográficos considerados de qualidade boa ou razoável (1836, 1854, 1874 e 1890), o que pode levar a distorções nos cálculos das taxas de matrículas *per capita*. Ainda assim, a comparação de dois anos censitários, 1854 e 1872, mostra que nesse período houve, de fato, pelo menos um aumento

²⁴ Nos primeiros anos da série, as omissões foram maiores: por exemplo, dos 42 professores providos em 1837, dez deles não enviaram seus relatórios. Já em 1854, das 159 aulas primárias em funcionamento, 7 delas não foram relatadas pelos seus responsáveis.

²⁵ A fim de harmonizar as séries de receita, despesa e matrícula, os dados até 1853 incluem os municípios que viriam a formar, no final daquele ano, a província do Paraná. A série de matrículas anuais é reproduzida na Tabela B-6.

marginal da taxa de matrícula, neste caso de 13 para 14 alunos por mil habitantes (ver dados anuais na Tabela B-6 do Apêndice).

Os números gerais de alunos matriculados, por sua vez, sobrestimam a presença efetiva nas salas de aula. Uma parcela expressiva das crianças registradas no início do ano letivo deixava as aulas durante os meses de colheita nas zonas rurais ou simplesmente abandonava as classes definitivamente. As estimativas imperfeitas realizadas pelo governo provincial indicam que pelo menos 20 a 25% da população infantil que se matriculava nas aulas públicas não acompanhavam os cursos ao longo do ano. Em 1860, por exemplo, o cálculo oficial de frequência média nas escolas primárias da Província foi de 75,2%, subindo para 79,7% em 1870 e 87,7% em 1880. É provável, no entanto, que esses números sejam excessivamente otimistas.²⁶ A frequência dos alunos que trabalhavam com suas famílias na lavoura acompanhava a sazonalidade das culturas agrícolas, o que levava ao abandono das aulas por vários meses, com uma parcela das crianças não retornando ao final da safra. Esse padrão continuou sendo uma característica das escolas primárias de São Paulo no início do século XX, como veremos no Capítulo 7.

Outra consideração a ser feita diz respeito à divisão entre população livre e escrava. Embora não pareçam existir motivos muito plausíveis para os escravos serem excluídos da estimativa, há autores que justificam o cálculo da taxa de matrícula apenas com a população livre sob o argumento de que os cativos não faziam parte da população que teria de ser alfabetizada.²⁷ De qualquer forma, o cálculo somente com a população livre altera os resultados das taxas de matrícula com relação à sua magnitude e tendência. Enquanto a taxa de matrícula – considerando-se a população total – eleva-se de 13 para 14 crianças por mil habitantes entre 1854 e 1872, utilizando-se apenas a população livre a mesma taxa declina de 18 para 17 alunos por mil habitantes nesses anos censitários.²⁸ Essa redução da taxa de matrícula deve-se ao aumento relativo da população livre no total da população entre 1854 e 1872. Sob esse ângulo pelo menos, não se observa o melhor desempenho educacional no início da década de 1870 constatado anteriormente.

²⁶ Ver Tabela B-7 do Apêndice B.

²⁷ Por exemplo, Pires de Almeida, *L'Instruction Publique*.

²⁸ Machado de Oliveira, *Quadro Estatístico*; Brasil, Directoria Geral de Estatistica, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*, vol. I (Rio de Janeiro: Typ. de Leuzinger e Filhos, 1876). Em ambos os censos foi usada a edição crítica de Bassanezzi (org.), *São Paulo do Passado*.

É possível também avaliar com mais detalhe a mobilização de recursos para as escolas públicas. Combinando dados de matrículas e receitas provinciais, obtém-se uma medida do esforço realizado pela sociedade e pelo governo para financiar as despesas com instrução primária – o que Peter Lindert chamou de “*primary-school support ratio*”, isto é, uma medida de esforço fiscal para o ensino primário.²⁹ Nesse indicador do que podemos denominar de “esforço educacional”, além das despesas provinciais, como no cálculo dos gastos com instrução primária em relação ao total do dispêndio do governo provincial visto anteriormente, leva-se em conta o número de crianças matriculadas, a receita com tributos e a população que arca com o pagamento dos impostos.³⁰ Em uma versão adaptada aos dados disponíveis para São Paulo, o esforço educacional pode ser calculado pela razão entre as despesas com ensino em relação à população escolar e a receita fiscal em relação ao total da população, isto é:

$$esf_n = \frac{desp_n}{mat_n} / \frac{rec_n}{pop_n}$$

onde:

esf_n = esforço educacional no ano n ;

$desp_n$ = despesa provincial com instrução primária no ano n ;

rec_n = receita provincial total arrecadada no ano n ;

mat_n = número de alunos matriculados nas escolas públicas de instrução primária no ano n ;

pop_n = população total do estado de São Paulo no ano n .

O conceito de esforço educacional assim definido mede o empenho do setor público na oferta de ensino primário incorporando-se a contribuição da população por meio de tributos, ou seja, a capacidade de financiamento das despesas educacionais por parte do governo e dos contribuintes.³¹ A tabela a seguir apresenta as médias quinquenais do índice de esforço educacional calculado conforme a definição acima.

²⁹ Para os diferentes conceitos de “esforço educacional” ou “primary-school support rate”, ver Peter Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. II (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 44-45.

³⁰ Sobre o conceito de esforço fiscal e suas diferentes medidas, ver Richard Bird, “Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature”, in *Taxation and Economic Development. Twelve Critical Studies*, ed. J.F.J. Toye (London: Frank Cass, 1978), 33-61; Ehitsham Ahmad and Nicholas Stern, “Taxation for Developing Countries”, in *Handbook of Development Economics*, ed. H. Chenery and T.N. Srinivasan, vol. II (Amsterdam: Elsevier, 1989), 1017-19.

³¹ Idealmente, seria mais adequado utilizar os gastos com instrução ponderados pela população em idade escolar (em vez do número de crianças matriculadas) e a renda *per capita* (em vez da receita fiscal *per capita*), mas os dados para esse cálculo não estão disponíveis para a maior parte dos anos do período aqui tratado.

Tabela 3.3 - Esforço educacional com instrução primária, Província de São Paulo, 1836-1880 (médias quinquenais)

Anos	Esforço educacional
1836-1840	5,7
1841-1845	6,8
1846-1850	5,8
1851-1855	4,3
1856-1860	4,1
1861-1865	6,0
1866-1870	7,2
1871-1875	9,7
1876-1880	8,6

Fontes: dados de receita e despesa provinciais em São Paulo, *Anuario Estatístico*, 1910, vol. II, 132; despesas com instrução primária, matrículas e população conf. tabelas anteriores.

Nota: esforço educacional calculado de acordo com fórmula no texto.

A Tabela 3.3 mostra que, após elevação até meados da década de 1840, o esforço educacional da província de São Paulo declinou logo em seguida, em particular na década de 1850. Esse resultado diverge das tendências descritas anteriormente na participação das despesas com instrução no total dos gastos provinciais (Tabela 3.1) e na taxa de matrícula (Tabela 3.2), o que reflete o fato de que a medida de esforço educacional leva em conta a capacidade de financiamento do governo (o denominador da equação de esforço educacional).

Esses números indicam que o expressivo aumento na receita fiscal *per capita* durante a década de 1850 não foi acompanhado por elevação equivalente do gasto por aluno matriculado. Já nos anos seguintes, a tendência se inverte. Na década de 1860, o esforço educacional teve um aumento significativo, a despeito do retrocesso na taxa de matrícula notado na Tabela 3.2. O índice de esforço foi afetado positivamente pelo aumento das despesas em relação aos alunos matriculados, que contrastou com o declínio relativo da receita fiscal *per capita* – isto é, da capacidade de financiamento do governo provincial. Nos anos 1870, ao lado da retomada do crescimento das rendas públicas, as despesas com instrução primária subiram rapidamente e produziram novo aumento do esforço educacional da província de São Paulo.

No período aqui estudado, as escolas primárias públicas foram mantidas exclusivamente com recursos provinciais. Como veremos no Capítulo 6, somente no final da década de 1880 os municípios começarão a participar diretamente da oferta de instrução primária. Já as escolas privadas de ensino elementar estiveram presentes desde as primeiras décadas da formação da província de São Paulo. Infelizmente, porém, os dados sobre escolas e matrículas particulares são esparsos e irregulares. Apenas em meados do século XIX os responsáveis pela supervisão da instrução primária na Província passaram a coletar e divulgar informações relativas ao número de matriculados no ensino privado. Para piorar, os números publicados eram reconhecidamente parciais, pois a Diretoria da Instrução Pública dependia dos responsáveis por essas escolas ou dos inspetores escolares para o envio dos registros de seus alunos e atividades. A situação foi resumida por Diogo de Mendonça Pinto, Diretor da Instrução Pública, em seu relatório de 1860. Segundo Mendonça Pinto, os números compilados “não podem ser absolutamente completos”, pois “muitas vezes abrem-se e funcionam instituições particulares não licenciadas sem que as Inspetorias de Distrito jamais noticiem sua existência a esta Repartição.” As estatísticas também não compreendiam “as escolas existentes nas Casas e Fazendas” que tinham “por discípulos unicamente os meninos pertencentes às famílias nelas residentes.”³²

Os problemas com os dados das escolas privadas agravaram-se após a aprovação da lei provincial nº 54 de 15 de abril de 1868, que reformou a instrução pública e instituiu a chamada “liberdade de ensino”, isto é, o livre exercício do ensino primário por particulares.³³ Apesar da lei nº 54 (art. 15, § 1º) estabelecer a “[o]brigaçãõ de fornecer os dados estatísticos necessários”, na prática as escolas privadas deixaram de comunicar seus números oficialmente, privando a Diretoria de Instrução Pública de dados sobre o setor por um longo período. Descrevendo a nova situação criada pela Reforma de 1868, o Diretor da Instrução Pública observou no seu relatório de 1870 que o “ensino privado, desde que a reforma do ano p. passado conferiu-lhe ampla liberdade, instala-se, e funciona sem ter eu conhecimento de sua existência.”³⁴ Por esse motivo, justificava o Diretor, “são tão incompletas e deficientes as informações, que nesta parte nada tenho a relatar”. O presidente da Província na época,

³² Relatório da Instrução Pública, 23, anexo de São Paulo, *Discurso... José Joaquim Fernandes Torres, 1860*.

³³ A lei nº 54 de 1868 será analisada detalhadamente no Capítulo 5.

³⁴ Relatório do Inspector de Instrução Pública, 5-6, anexo de São Paulo, *Relatório... Antonio Candido da Rocha, 2 de fevereiro de 1870*.

Antonio Candido da Rocha, lamentou a situação e atribuiu o descumprimento da norma pelas escolas particulares à “ausência de sanção para a obrigação estatuída no art. 15 § 1º da Lei”.³⁵

Com todas as restrições existentes, apenas os anos de 1853 a 1867 possuem números pelo menos parciais das matrículas nas escolas privadas de São Paulo no período aqui tratado. Como se vê na Figura 3.4, o percentual de crianças registradas em aulas particulares conhecidas pela Diretoria de Instrução Pública variou de 18,5% a 26,5%, com uma média de 22% do total das matrículas na Província.³⁶ Aparentemente, as matrículas privadas mantiveram uma relação estável na oferta educacional, o que significa dizer que o ensino primário particular cresceu em ritmo aproximado ao das vagas nas escolas públicas no período.

Figura 3.4 - Matrículas nas escolas públicas e particulares, Província de São Paulo, 1853-1867 (em porcentagem)

Fontes: São Paulo, Relatórios do Presidente da Província, vários anos.

Em meados do século XIX, as escolas particulares distribuíam-se de maneira desigual na província de São Paulo. Em 1857, apenas 34 das 61 vilas e cidades da província de São Paulo dispunham de aulas privadas, com as demais localidades sendo atendidas apenas pelo ensino público. O maior número de vagas particulares encontrava-se na Capital, com sete

³⁵ São Paulo, *Relatorio...* Antonio Candido da Rocha, 2 de fevereiro de 1870, 12.

³⁶ Os dados originais são reproduzidos nas Tabelas B-8 e B-9.

colégios e dez cadeiras de ensino primário e secundário. Os municípios mais populosos do interior e do litoral também possuíam mais opções de ensino privado, como no caso de Santos, com 16 professores oferecendo aulas primárias e secundárias particulares, e Bananal, com nove professores (dados de 1855). Mas municípios de expressão como Capivari, Tatuí e Vila Bela da Princesa (Ilhabela) contavam apenas com as escolas mantidas pelo governo provincial, segundo os números conhecidos.³⁷ Ao mesmo tempo, como foi anteriormente notado pelo Diretor da Instrução Pública, as aulas organizadas em “casas e fazendas”, ou em locais distantes das sedes das vilas, não chegavam a ser registradas. Um exemplo foram as escolas criadas por imigrantes suíços e alemães em fazendas da região de Rio Claro e Limeira durante as décadas de 1850 e 1860, a começar pela fazenda Ibicaba onde Thomas Davatz tornou-se mestre-escola.³⁸

A partir dos dados de matrículas públicas e privadas, pode-se agora estimar a proporção de crianças em idade escolar que recebiam instrução primária na província de São Paulo. Esse cálculo é viável em bases relativamente seguras utilizando-se as faixas etárias de 6 a 15 anos pesquisadas pelo Recenseamento Demográfico de 1872.³⁹ Pelos registros oficiais, nesse último ano os matriculados nas escolas públicas e privadas somaram 14.016 alunos ou 7,1% do total de uma população em idade escolar de 197.954 crianças.⁴⁰ Se forem incluídos os estudantes do ensino secundário, o número sobe marginalmente para 14.498 alunos ou 7,3% da população total de 6 a 15 anos. Ou seja, de acordo com os registros oficiais de matrículas em todos os níveis e estabelecimentos de ensino, mais de 90% das crianças em idade escolar em São Paulo não frequentavam escolas por volta de 1872. Esse número refere-se ao total da população naquela faixa etária, isto é, às crianças livres e escravas. Se for considerada apenas a população livre, a proporção de alunos aumenta para 8,5% de um total de 166.722 crianças no intervalo de 6 a 15 anos.

³⁷ Relatório da Instrução Pública, Mapa nº 13, anexo de São Paulo, *Documentos... José Joaquim Fernandes Torres, 2 de fevereiro de 1858*; São Paulo, *Discurso... Antonio Roberto d'Almeida, 15 de fevereiro de 1856*, anexos.

³⁸ Thomas Davatz, *Memórias de um Colono no Brasil (1850)*, Tradução, prefácio e notas de Sergio Buarque de Holanda (S. Paulo: Livraria Martins, s.d.), 117-18; Souza, “Combined Effect”, 51-56; Maria Cristina S. Bezerra, “Educação Étnica: A Pluralidade das Propostas Educacionais de Origem Germânica no Estado de São Paulo” (Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2007), 56-58.

³⁹ Brasil, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*, vol. I.

⁴⁰ Para o ensino primário privado, foram utilizadas as matrículas conhecidas (2.155) do ano de 1870, conf. São Paulo, *Relatório... Antonio da Costa Pinto Silva, 5 de fevereiro de 1871*, 20-21.

Esses resultados, baseados nos dados oficiais de matrículas, são discrepantes dos números coletados pelo Recenseamento de 1872. Por esse levantamento, cerca de 14,2% das crianças livres entre 6 a 15 anos frequentavam escolas primárias (e eventualmente secundárias) em São Paulo na época da realização da pesquisa.⁴¹ Em termos absolutos, esse percentual significa 9.115 crianças a mais recebendo algum tipo de ensino regular em relação ao computado pelos números oficiais de matrículas – ou uma diferença de 5,7% entre uma e outra medida. É provável que uma grande parcela dessa diferença fosse constituída pelas crianças que recebiam instrução nas “casas e fazendas” a que se referiu o Diretor de Instrução Pública anteriormente. Como o Recenseamento foi conduzido por meio de entrevistas diretamente nos domicílios, a pesquisa teria sido, em tese, capaz de identificar os membros das famílias que tinham acesso à educação fora dos estabelecimentos formais de ensino, seja com preceptores ou em escolas organizadas nas fazendas – como as relatadas por Thomas Davatz em Ibicaba e outras propriedades da região de Limeira e Rio Claro. Outro aspecto que deve ter contribuído para os números mais elevados do Recenseamento de 1872 foi o fato de alguns professores de escolas públicas e escolas primárias e secundárias particulares não relatarem suas atividades à Diretoria de Instrução Pública provincial.

Comparativamente, o percentual de crianças livres que recebiam instrução em São Paulo era inferior ao registrado no Brasil como um todo: 14,2% contra 16,9% em todas as províncias somadas, segundo os dados do Recenseamento de 1872. Assim como foi visto em relação às despesas da instrução pública, no início da década de 1870 a província de São Paulo ainda se situava entre aquelas com níveis intermediários de comprometimento de recursos públicos com ensino primário, mesmo tendo o Brasil um dos piores níveis educacionais do mundo. As províncias da Bahia (30,9%), Rio de Janeiro (24,3%), Rio Grande do Sul (20,5%) e Espírito Santo (16,7%), por exemplo, possuíam relativamente mais crianças em idade escolar recebendo instrução do que São Paulo.⁴² De qualquer maneira, vistos pelo ângulo de províncias individuais ou do agregado do país, havia um abismo entre os resultados do ensino primário no Brasil em relação aos países líderes em educação, cujos sistemas de ensino alcançavam mais de 60% das crianças em idade escolar – como na Escócia (69,8%) e na Prússia (73%).⁴³

⁴¹ No Recenseamento de 1872 não há registro de criança escrava frequentando escola em São Paulo.

⁴² Brasil, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*.

⁴³ Calculado a partir de Lindert, *Growing Public*, vol. II, Appendix, Table A1.

Por fim, um outro aspecto importante é a distribuição das matrículas entre crianças do sexo masculino e do sexo feminino em São Paulo. Se o acesso à instrução primária pública era escasso para a maioria da população em idade escolar, a desigualdade era ainda mais acentuada em relação às meninas. Como se vê na Figura 3.5, as alunas constituíam em média apenas 14,1% do total dos meninos matriculados no ensino básico da província de São Paulo em 1841-1845.⁴⁴

Figura 3.5 - Razão entre alunas e alunos na instrução primária, Província de São Paulo, 1836-1880 (médias, em porcentagem)

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província, vários anos.

Nota: os percentuais referem-se à proporção de meninas em relação aos meninos matriculados.

No entanto, nas décadas seguintes houve crescimento contínuo e expressivo do número de crianças do sexo feminino matriculadas nas aulas primárias, fazendo com que seus percentuais em relação às do sexo masculino aumentassem de forma substancial. Em meados do século XIX, as alunas chegaram em média a 31,4% do número de meninos no ensino elementar, alcançando na segunda metade da década de 1870 um percentual de 64,6% do total de meninos matriculados (Figura 3.4). Esses resultados revelam que o crescimento das matrículas do ensino primário observado no período deveu-se, em grande medida, à crescente

⁴⁴ A série original encontra-se na Tabela B-9.

participação das meninas no ensino primário da Província. Ainda assim, ao final da década de 1870 as alunas continuavam sujeitas a uma situação de elevada desigualdade educacional.

A desigualdade de gênero no acesso à instrução primária é confirmada com os dados mais detalhados do Recenseamento Demográfico de 1872. Para levar em conta a participação relativa das crianças do sexo feminino no total da população em idade escolar, pode-se utilizar a seguinte medida:

$$I = \frac{fem_{mat}}{total_{mat}} / \frac{fem_{pop}}{total_{pop}},$$

onde I é o índice de igualdade, fem_{mat} é o número de alunas matriculadas nas escolas primárias, $total_{mat}$ é o total das crianças matriculadas de ambos sexos, fem_{pop} o número de crianças do sexo feminino de 6 a 15 anos e $total_{pop}$ o total da população entre 6 e 15 anos.⁴⁵ Um índice menor do que 1 indica que as crianças do sexo feminino eram sub-representadas no acesso ao ensino em relação à sua participação no grupo populacional. De fato, o índice calculado com os dados do Recenseamento de 1872 é de 0,7505 – refletindo, portanto, a elevada desigualdade que na época as meninas enfrentavam no acesso à instrução primária em São Paulo.

De uma maneira geral, os dados e indicadores vistos anteriormente mostram baixas taxas de matrícula e reduzido crescimento real ou estagnação das despesas com a instrução primária em boa parte do período analisado. Os obstáculos no acesso ao ensino público elementar eram generalizados, mas especialmente elevados no caso das meninas de famílias com poucos recursos. Ao mesmo tempo, os dados também registram modificações nessas tendências, em alguns casos já na década de 1850 mas em especial no início dos anos 1870. No capítulo seguinte, trataremos de um aspecto raramente explorado da história da educação primária em São Paulo e no Brasil como um todo: como as populações nas localidades enfrentaram as deficiências e dificuldades para a instrução das crianças?

⁴⁵ A fórmula é baseada no coeficiente de localização, medida frequentemente empregada nos estudos de geografia econômica e economia industrial.

CAPÍTULO 4 - INSTRUÇÃO PRIMÁRIA E INICIATIVAS LOCAIS

Examinaremos neste capítulo um aspecto pouco visível e conhecido da história da educação primária em São Paulo e no Brasil como um todo: como as populações nas localidades enfrentaram a escassez e as deficiências das escolas públicas? Em geral, presume-se que pais, moradores e câmaras locais adotaram uma atitude indiferente em relação às escolas primárias públicas, resignando-se a acolher as decisões dos governos para a abertura ou não de vagas nas diferentes partes da Província. Da mesma forma, as propostas e iniciativas de abertura de escolas, quando notadas, tendem a ser vistas como produto exclusivo da ação ilustrada de governantes e membros da elite sensíveis à exclusão da maioria da população do ensino elementar. Embora publicistas e políticos – sobretudo os de orientação radical, como veremos posteriormente – tenham se mobilizado em várias ocasiões pelo ideal de universalização do ensino primário, pais e moradores também pressionaram tanto as câmaras locais quanto o próprio legislativo provincial pela abertura de escolas nas áreas rurais e urbanas em São Paulo. Acompanhando essa tendência, muitas vezes as câmaras municipais tomaram a iniciativa de reivindicar e pressionar os governos da Província por escolas que atendessem a população local.

Além das reivindicações pela abertura de escolas públicas mantidas pelo governo provincial, houve também iniciativas por parte de organizações voluntárias – como lojas maçônicas, sociedades de instrução popular e gabinetes de leitura – que criaram escolas noturnas gratuitas em várias cidades da província de São Paulo.¹ Da mesma forma, imigrantes europeus que chegaram à Província a partir da década de 1840 criaram escolas étnicas em diversas comunidades urbanas e rurais – tal como fizeram alemães e suíços em Rio Claro, Limeira e Indaiatuba.² Em comum, essas iniciativas buscavam contornar a

¹ Ver Maria Lucia Spedo Hilsdorf, *Francisco Rangel Pestana: o Educador Esquecido* (Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998), 58; Salete Beatriz Braga Xavier Ferreira, “A Expansão Escolar Campineira e a Grande Lavoura no Fim do Império (1860-1889)” (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1982), 178-206; Carmen S. Vidigal Moraes, “O Ideário Republicano e a Educação: O Ensino em Campinas no final do Século XIX”, *Revista da Faculdade de Educação* II (1/2), 1985, 120-23; Luaê Carregari Carneiro Ribeiro, “Uma América em São Paulo: A Maçonaria e o Partido Republicano Paulista (1868-1889)” (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2011), 51-65. Um breve levantamento, compreendendo apenas vagas noturnas gratuitas, indica o surgimento de 24 escolas em 18 cidades da província de São Paulo entre 1869 e 1879 (os dados podem ser requisitados ao autor).

² Souza, “Combined Effect”, cap. 3-4 e Apêndice, Tabela A1; Maria Cristina S. Bezerra, “Educação Étnica” e “Imigração, Educação e Religião: um Estudo Histórico-Sociológico do Bairro dos Pires de Limeira, uma Comunidade Rural de Maioria Teuto-Brasileira” (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2001); Silvano R. L. Alves, “A Instrução Pública em Indaiatuba: 1854-1930. Contribuição para a História da Educação Brasileira” (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2007); Valdemar Grininger, “Imigração Suíça em São Paulo: A História da Colônia Helvetia” (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1991).

carência de estabelecimentos oficiais de ensino por meio da auto-organização de membros das comunidades, abrangendo tanto representantes das classes médias locais quanto os próprios beneficiários diretos das escolas, como no caso dos imigrantes. Embora essas ações sejam importantes para entender a demanda por instrução primária, neste capítulo nos concentraremos nas reivindicações especificamente destinadas a atrair investimentos públicos, isto é, recursos fiscais da Província para o ensino primário das localidades.

Como vimos, o regime constitucional que se consolidou na década de 1830 transferiu para as províncias a responsabilidade pela instrução primária no Brasil, cabendo às municipalidades, no máximo, a fiscalização das aulas e dos professores, sendo que mesmo o exercício dessa função fiscalizadora estava sujeito à jurisdição do legislativo e executivo provinciais. A centralização do ensino elementar estendia-se à contratação dos professores e ao financiamento das escolas. Em São Paulo, as câmaras municipais adaptaram-se a esse regime de maneira ambígua durante o Império: se, como foi observado, não tomaram iniciativas para instalar e financiar escolas elementares próprias, por outro lado elas exerceram pressão sobre a Assembleia Legislativa para abertura de aulas primárias nos municípios. Essa atitude das câmaras decorria em grande medida da distribuição constitucional das competências acerca do ensino básico e das múltiplas obrigações que recaíam sobre as municipalidades na condução da polícia, da justiça e da economia locais.

Foi nesse contexto que a negociação entre administrações municipais e provinciais tornou-se parte das regras do jogo que se definiram nas décadas iniciais do Império. Obviamente, a barganha entre os governos subnacionais não era simétrica, como ficou claro desde o regime de tutela consagrado pelo Ato Adicional de 1834: a iniciativa das câmaras era filtrada pelos canais do governo e do legislativo provinciais, que detinham o poder de aprovar ou não suas demandas. Esse era um mecanismo vital para o exercício do poder político e econômico nas províncias de todo o país, inclusive por meio do uso das nomeações de professores e da abertura de escolas em trocas clientelistas. Uma outra dimensão das iniciativas locais diz respeito às demandas por escolas primárias públicas feitas pelos próprios pais e moradores de vilas e povoados. Essas iniciativas são ainda de mais difícil identificação, pois tomaram a forma de petições encaminhadas às câmaras locais ou diretamente às comissões de constituição, justiça e instrução pública da Assembleia Legislativa, sendo somente depois aprovadas ou não pelo legislativo.

A baixa visibilidade tanto das ações das câmaras municipais quanto das iniciadas por pais e moradores tende a ocultar o papel da iniciativa local dentro de um sistema centralizado, em que a província ocupou o papel preponderante frente às municipalidades. Realmente, as disputas entre opiniões divergentes sobre a autonomia local e popular na área da instrução primária, que refletiam visões distintas sobre federalismo e democracia, aparecem de forma mais clara apenas nos debates do legislativo provincial que serão analisados adiante. Mas as duas dimensões, provincial e local, complementam-se para explicar a política da instrução primária no período. As câmaras e os moradores de áreas urbanas e rurais agiam na maior parte das vezes dentro dos marcos dessas instituições centralizadas, dificilmente ultrapassando-as ou contestando-as. Do mesmo modo, a tutela exercida pelo governo e pela assembleia provincial sobre as municipalidades tolhia e frustrava as iniciativas locais. Não obstante, representantes locais, pais e moradores mobilizaram-se em diversas ocasiões e regiões da província de São Paulo pela abertura de escolas públicas primárias, como veremos a seguir.

A atuação das câmaras municipais

Já nos primeiros anos da Assembleia Legislativa em São Paulo, algumas câmaras municipais representaram o governo provincial pedindo a criação de escolas de primeiras letras. Em geral, os vereadores fundamentavam seus pedidos relatando a ausência de escolas e as dificuldades enfrentadas pelas crianças de famílias pobres. Um exemplo foi a decisão da câmara de São Sebastião, no litoral norte, de solicitar em 1838 a criação de uma escola de primeiras letras no bairro São Francisco, onde dizia haver 150 famílias com 700 pessoas livres, das quais apenas duas famílias conseguiam matricular seus filhos em aulas públicas mais distantes. Segundo a representação, a criação da escola era uma medida de “urgente necessidade” para aquele bairro, cujos habitantes reclamavam constantemente “de sua indigência”.³ Um ano antes, a câmara de Atibaia, na região central da Província, havia apresentado um pleito semelhante em favor da Freguesia de Santo Antônio da Cachoeira (atual Piracaia). De acordo com o texto enviado ao legislativo provincial, o aprendizado dos princípios elementares de leitura e escrita era “de tão reconhecida utilidade, que ninguém há mais de duvidar, que é só deles que se pode prover a qualquer País a sua ilustração e engrandecimento.” No entanto, segundo os representantes municipais, o ensino elementar

³ São Sebastião, Criação de escola, 1838, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP38.13.3.

naquela freguesia só era “suportado ... por aqueles da gente abastada, enquanto a gente pobre e aquela mesma de mediana fortuna se viam no desalento, e na suma mágoa de não poderem com tais dotes enriquecer seus filhos” com as primeiras letras.⁴

Houve casos em que as câmaras pediam escolas especificamente para as meninas, como ocorreu já em 1835 em Jacareí, no Vale do Paraíba. Segundo os vereadores, não havia em todo o município escola do sexo feminino, razão pela qual apelavam ao “patriotismo” dos membros da Assembleia Legislativa para que as meninas sem recursos pudessem aprender a ler e escrever.⁵ Também na mesma época e região a câmara de Lorena reivindicou uma escola para meninas, dizendo esperar que os deputados tomassem na devida consideração “este objeto tão reclamado pelos Pais de Família.”⁶ No ano seguinte, os representantes de Franca do Imperador, no extremo oeste da Província, relatavam que a aula para meninas antes existente deixou de ser oferecida devido à mudança do antigo professor, razão pela qual solicitavam a contratação de uma professora já conhecida na vila.⁷ Da mesma forma, a câmara de Bananal, no Vale do Paraíba, afirmava em 1839 que, estando os meninos já atendidos por escolas no município, era preciso então instalar uma aula para meninas para que “o sexo feminino não fique privado deste alimento moral”.⁸ A vila de Mogi-Mirim, no oeste, fez um pedido similar ao legislativo provincial. A comissão encarregada da Assembleia Legislativa não foi, porém, sensível aos dois últimos pedidos, dizendo a respeito das escolas para meninas que “a necessidade delas é certamente muito menor do que a de muitas outras coisas que nos faltam”, não recomendando sequer que a matéria fosse apreciada pelos deputados.⁹

As localidades que já dispunham de aulas públicas, por sua vez, enfrentavam dificuldades para manter os professores com os baixos vencimentos que recebiam do governo provincial. O exemplo de Batatais, no oeste da Província, é ilustrativo. O professor local pediu demissão “alegando que não poderia tratar de sua família com tal gratificação.” A câmara tomou a iniciativa de procurar outra pessoa que aceitasse o encargo com a

⁴ Atibaia, Criação de escola, 1838, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP38.17.2.

⁵ Jacareí, Criação de escola, 1836. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP36.4.2.

⁶ Lorena, Criação de escola, 1836. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP36.6.3.

⁷ Franca, Criação de escola, 1836, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP36.3.2.

⁸ Bananal, Criação de escola, 1839. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP39.1.3.

⁹ Vários municípios, Parecer da Comissão de Estatística, Fazenda e Instrução Pública, 1839, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa, 428, doc IP39.11.1.

gratificação estabelecida, “porém nem pelo dobro achou quem servisse.” O secretário da câmara de Batatais continuava “por condescendência” a servir no papel de professor, diante do que eram pedidas providências da Assembleia Legislativa.¹⁰

O relato das dificuldades e necessidades da instrução primária nos municípios ganhou novo impulso com a aprovação pelo presidente Rafael Tobias de Aguiar, em 1841, de uma lei que determinou que as câmaras municipais enviassem anualmente, um mês antes da abertura da Assembleia Provincial, um relatório descrevendo “as necessidades de seus municípios, e as providências que entendam mais adequadas para prover a respeito.” As câmaras deveriam informar o estado das estradas, instrução primária, prisões, igrejas matrizes e o atendimento dos órfãos pobres.¹¹ Esses relatórios continuaram sendo produzidos e enviados ao governo provincial durante o Império, chegando ao período republicano sob formas modificadas, ao lado de petições e reivindicações específicas submetidas ao governo provincial pelas câmaras ou diretamente por moradores. A maior parte dos relatórios enfatizava as condições de estradas, logradouros, chafarizes, igrejas, cemitérios e as obras requeridas, com a situação das escolas recebendo em geral menor destaque, o que refletia possivelmente o baixo envolvimento das localidades com o ensino das crianças. Mas em algumas oportunidades, os relatórios apresentavam diagnósticos dos problemas enfrentados pela instrução primária nos municípios e propunham soluções.

Um exemplo desses relatórios é o apresentado em 1843 pelo município de Itu, um dos mais antigos e prósperos da Província. O documento informa que 59 crianças estavam então matriculadas na escola de primeiras letras do sexo masculino, mas o professor queixava-se de tantas ausências que às vezes não tinha trabalho. Além disso, nela “tudo falta”, diz o documento: “lápiz, bons traslados, tinteiros, impressos ou compêndios”, tendo os pais de adquirir o material, não obstante serem muito pobres.¹² Outro município antigo, Jundiaí, relatou na mesma época que possuía apenas uma aula pública com 22 alunos matriculados, “que pouco aproveitamento aparentam”. Localizada nesse município, a Freguesia de Belém do Jundiaí (atual Itatiba) reivindicava a criação da primeira escola de primeiras letras, que a câmara dizia haver pleiteado em várias ocasiões.¹³ Por sua vez, os representantes de Porto

¹⁰ Batatais, Falta de instrução primária, 1840. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, doc IP40.3.1.

¹¹ São Paulo, Lei nº 2, 21 de janeiro de 1841.

¹² Itu, Necessidades do município, 1843. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 251, doc CR 43.22.3.

¹³ Jundiaí, Necessidades do município, 1843. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 251, doc CR 43.245.

Feliz, na antiga região do açúcar, afirmavam em 1850 haver somente uma aula pública – do sexo feminino, com 12 alunas – em funcionamento no município, uma vez que a do sexo masculino “está há muito vaga”. Existiam, no entanto, quatro aulas particulares com 80 alunos matriculados na localidade.¹⁴ As dificuldades apareciam também em municípios relativamente novos, como o de Batatais, criado em 1839. Dois anos depois, esse município não possuía escolas de primeiras letras, nem públicas nem particulares, “com que muito sofre o público”.¹⁵

Mais incisiva foi a descrição da câmara de Bananal em 1848, localizada em uma região – Vale do Paraíba – em rápido crescimento devido à produção e exportação de café. O relatório afirma que a “instrução pública nesta vila é absolutamente nula”, havendo uma cadeira para o sexo masculino e outra para o sexo feminino que “não se acham providas, e nem será possível que a sejam, enquanto forem tão miseráveis os vencimentos que estão marcados para os Mestres, vencimentos absolutamente insuficientes para subsistência”, pois os preços na vila eram elevados. Não avançariam o governo e a Assembleia Legislativa, continuava a câmara, “com seus regulamentos e sábias disposições” enquanto não se puder dar “aos mestres os meios de decente subsistência”. O resultado era que “só frequentam escolas particulares aqueles meninos cujos pais estão em circunstância de pagar o ensino, ficando a classe numerosa dos pobres inteiramente privada da instrução primária indispensável”. A câmara pedia então que enquanto não fosse possível “uma medida geral em favor dos Professores da Província”, pelo menos se ajustasse suficientemente “o ordenado para as Cadeiras desta Vila”.¹⁶

Em outro relatório, mais de uma década depois, a situação descrita em Bananal era parecida, apenas sendo feita uma distinção entre a sede da vila e a área rural: a câmara denunciava “o desgraçado estado da instrução pública deste Termo”, embora dissesse que o cenário era melhor na sede do município. Mas os representantes enfatizavam a mesma distinção de classe social que foi notada anos antes: “[a] classe pobre acha-se inibida de participar da primeira instrução que foi concedida em todos os lugares pela falta de

¹⁴ Porto Feliz, Necessidades do município, 1850. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 254, doc CR 50.31.

¹⁵ Batatais, Necessidades do município, 1841. Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 249, doc CR 41.2.1.

¹⁶ Bananal, Necessidades do município, 1848, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 253, doc CR 48.1.1.

professores. Hoje, neste município só aqueles que são ricos é que podem dar instrução aos seus filhos porque dispõem de meios pecuniários para este fim”, levando-os com facilidade para “a Corte ou capital da Província”. O mesmo “não acontece com os pobres pais de família que não são favorecidos pela fortuna”. A câmara pedia ao governo provincial a provisão das cadeiras com aumento dos ordenados dos professores, “visto que os aluguéis das casas e os gêneros alimentícios estão aqui por preços fabulosos”, sem o que não seria possível achar “pessoas habilitadas que se dediquem ao ensino público.”¹⁷

Na maioria das vezes, as avaliações não eram tão críticas como as feitas pela câmara de Bananal, predominando nos relatórios dos municípios referências breves sobre o número de matriculados ou simplesmente a omissão do tema da instrução primária. Havia também os casos em que a situação do ensino era considerada boa pelas câmaras, como aconteceu com Taubaté em 1843, que relatou que o estado da instrução primária era “vantajoso” no município, com 68 meninas e 102 meninos matriculados nas aulas públicas.¹⁸ Já em Tatuí, existia em 1845 uma aula pública para 45 alunos (nenhuma vaga para meninas), com a câmara assegurando que os matriculados tinham “grande aproveitamento”.¹⁹ Duas décadas depois, a câmara de Vila Bela da Princesa (Ilhabela) relatava que o estado da instrução pública na vila era “assaz lisonjeiro e satisfatório”, com quatro aulas de primeiras letras para o sexo masculino e três para o sexo feminino, “todas frequentadas por grande número de alunos e alunas.”²⁰ De qualquer forma, uma avaliação tão positiva quanto a da câmara de Bela da Princesa foi mais exceção do que regra na época.

Os requerimentos e pedidos avulsos enviados à Assembleia Legislativa continuaram fazendo parte da rotina das municipalidades ao lado dos relatórios oficiais previstos pela lei de 1841. As câmaras enfatizaram não apenas a exclusão das crianças de famílias pobres, mas enviaram também pedidos específicos de aulas para meninas ou de ambos os sexos. Em 1845, por exemplo, os representantes de Vila Bela da Princesa observavam que sendo “uma necessidade quase indispensável... a instrução de ambos os sexos, a Câmara Municipal desta

¹⁷ Bananal, Necessidades do município, 1860, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 254, doc CR 60.1.2.

¹⁸ Taubaté, Necessidades do município, 1843, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 252, doc CR 4344.2.

¹⁹ Tatuí, Necessidades do município, 1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-113, doc IO 46.104.

²⁰ Bela da Princesa, Necessidades do município, 1867, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 255, doc CR 67.2.1

Vila julga de seu dever representar a V.S^a. o atraso que sente nosso município com a falta de cadeira de instrução primária para o sexo feminino” – cuja criação, diziam os vereadores, “será de grande vantagem para o melhoramento da civilização” do município.²¹ A mesma importância à educação das meninas foi dada pela câmara da Vila de São Roque, na região de Sorocaba, em um pedido similar no mesmo ano: “Esta câmara julga desnecessário demonstrar as vantagens resultantes desta medida porque não desconheceis a transcendente utilidade dela, e só lembra que há nesta Vila um grande número de meninas que deixa de receber estes princípios de educação tão salutar quão necessária por falta de meios.”²² Em 1846, os vereadores da Vila de Limeira adotavam o mesmo tom em sua representação por uma cadeira para o sexo feminino, baseada em sua “plena convicção de que a instrução pública de ambos os sexos sem dúvida deve ser o principal interesse Provincial pelo bem que disso pode resultar à massa geral dos Habitantes”.²³ É provável que representações como essas e as outras citadas anteriormente tenham contribuído diretamente para o rápido crescimento das matrículas do sexo feminino desde os anos 1840, reduzindo a distância em relação ao número de matrículas do sexo masculino, como foi observado no Capítulo 3.

Em várias oportunidades, as câmaras municipais testemunharam a defasagem entre a oferta de escolas e o rápido crescimento econômico das localidades, com o consequente aumento da população em suas sedes e bairros. Em 1843, por exemplo, a câmara de Jacareí alertava para “a urgente necessidade que há de criar-se uma cadeira de primeiras letras na Freguesia de Santa Branca” (atual Santa Branca), “tendo em vista o grande número de meninos que já ali habitam alguns deles de boas famílias, porém pobres, e por isso inabilitadas de procurarem fora da dita Freguesia a instrução primária.”²⁴ Dois anos depois, a Vila de Atibaia comunicava ao legislativo provincial “uma das mais urgentes necessidades que sofre uma parte dela, a Freguesia de Santo Antônio da Cachoeira” (Piracaia). Segundo os vereadores, embora se destacasse pela “qualidade da terra em que está situada, e mesmo pela sua extensão”, contendo nela “pequena riqueza”, a Freguesia “achava-se em estado sumamente lastimável por falta de instrução primária”, o que afetava inclusive sua

²¹ Bela da Princesa, Criação de escola, 1845, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, doc IP 45.1.2.

²² São Roque, Criação de escola, 1845, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 547, doc IP 45.5.1.

²³ Limeira, Criação de escola, 1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-173, doc IP 46.7.1.

²⁴ Jacareí, Criação de escola, 1844, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 547, doc PR 44.84.4.

representação política na câmara municipal dado o pequeno número de cidadãos que sabiam ler e escrever.²⁵

O problema da insuficiência de vagas em meio ao rápido crescimento populacional continuou sendo registrado pelas municipalidades nos anos seguintes. Em 1860, a câmara de Santos reivindicou a criação de mais duas cadeiras para ambos os sexos, pois as escolas existentes possuíam mais de 70 alunos cada, impedindo que o professor pudesse ensinar adequadamente.²⁶ Situação idêntica ocorria em Itu, que pleiteou alguns anos depois mais duas escolas de ambos os sexos para as crianças da localidade.²⁷ Na mesma época, os representantes de Taubaté diziam que a Freguesia de Santa Cruz do Paiolinho (atual município de Redenção da Serra) possuía “grande número de habitantes e grande parte del[a] consta de lavradores chefes de família numerosas, e que não podem dar a seus filhos o ensino elementar da língua materna, já por falta de recursos e por morarem muito distantes da cidade.” Uma vez que “a instrução pública é um dos ramos dos negócios públicos que devem merecer todo o cuidado”, os vereadores pediam que se instalasse a primeira escola primária para meninos na Freguesia, até então desprovida de instrução pública.²⁸ Em 1876, a câmara da Vila de Cananeia, no litoral sul, pedia “mais duas cadeiras de instrução primária de ambos os sexos visto que as duas cadeiras existentes não podem acumular tão avultado número de alunos”, o que estaria causando “grande demora no adiantamento” dos que estavam matriculados.²⁹

Os mesmos problemas de ausência ou insuficiência de escolas foram registrados pelas câmaras das novas áreas da expansão cafeeira. Em Campinas, por exemplo, os representantes do município solicitaram em 1868 a instalação de uma escola de meninos no “importante bairro de Santa Cruz” (Cambuí), enquanto em Brotas, também no oeste cafeeiro, os vereadores afirmavam que o restabelecimento de uma cadeira do sexo feminino que havia sido suprimida alguns anos antes era “uma das mais urgentes necessidades da localidade”.³⁰ Em 1876, a câmara de São Simão, no então oeste novo da Província, pedia uma escola para

²⁵ Atibaia, Criação de escola, Atibaia, 1846, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 430, doc IP 46.2.1.

²⁶ Santos, Criação de escola, 1860, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-176, doc IP 60.3.1.

²⁷ Itu, Criação de escola, 1864, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 433, doc IP 64.2.3.

²⁸ Taubaté, Criação de escola, 1865, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-177, doc IP 65.10.2.

²⁹ Várias cidades (Cananeia), Criação de escola, 1876, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-178, IP IP 76.9.5.

³⁰ Campinas, Criação de escola, 1868, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 433, IP 68.1.1; Brotas, Criação de escola, 1870, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 434, doc IP 70.1.3.

meninas, uma vez que no município havia “uma grande porção da mocidade desse sexo” que deixava “de se instruir nas primeiras letras pela falta de meios para pagar a uma professora que [lhes desse] a necessária instrução”.³¹ Em Santa Bárbara (atual Santa Bárbara do Oeste), na região de Campinas, a câmara fez um pedido diferente: “uma subvenção anual de um conto e duzentos mil-réis para a escola americana”, que funcionava em um templo protestante no bairro do Campo, situado a uma légua da sede da Vila. A escola já possuía então “20 alunos americanos”. Outras famílias, tanto imigrantes quanto brasileiras, poderiam passar a frequentar as aulas primárias caso se aprovasse a dotação regular de recursos, argumentavam os vereadores do município.³²

É provável que muitas das representações das câmaras municipais em favor de escolas tivessem origem em pedidos submetidos aos seus representantes por aqueles que eram os beneficiários diretos da instrução pública, isto é, os pais e moradores dos bairros e vilas. Este foi o caso, por exemplo, da câmara de Lorena em 1836, que apenas serviu de intermediária para a reivindicação dos moradores da Freguesia de Silveiras de criação de uma escola de primeiras letras para as meninas da localidade.³³ Mas como veremos a seguir, pais e moradores também organizaram-se para obter escolas para suas crianças em diferentes partes da província de São Paulo.

Pais e moradores reivindicam escolas

Embora a tentativa de identificar a demanda local por escolas esbarre no problema de difícil solução da escassez de relatos e outras fontes escritas sobre o cotidiano de vilas e bairros, é possível reconstituir pelo menos fragmentos das atitudes de pais e moradores por meio das petições enviadas à Assembleia Legislativa reivindicando escolas para as crianças. Essas representações geralmente incluíam um preâmbulo em que os signatários descreviam a situação vivida pelas famílias e justificavam a importância da criação de vagas para a instrução pública primária. Com o passar do tempo, as petições passaram a incluir dados dos alunos que estavam fora das escolas, com seus nomes, idades, sexo e filiação. Além disso, na maioria das vezes as representações ao legislativo eram assinadas pelos moradores que reivindicavam as escolas. Essas informações serão utilizadas a seguir para apresentar um

³¹ São Simão, Criação de escola, 1876, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 76.11.2.

³² Santa Bárbara, Subvenção para escola, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 192, doc CF 77.75.1.

³³ Lorena, Criação de escola, 1836, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 428, doc IP 36.6.3.

panorama de quais podem ter sido as características gerais da demanda por instrução primária pelas famílias nas sedes de vilas e bairros urbanos e rurais da província de São Paulo até o final da década de 1870.³⁴

Frequentemente, as petições destacavam as distâncias que as famílias residiam das escolas existentes e a falta de recursos dos pais para arcarem com as despesas da educação dos filhos. Os bairros e áreas rurais afastados das sedes das vilas costumavam sofrer especialmente com esses problemas. É ilustrativo o caso relatado por uma representação enviada em 1840 por 22 moradores da Freguesia de São João de Rio Claro, então parte do município de Constituição (Piracicaba), reivindicando a indicação de “um Mestre de instrução primária que pela muita pobreza de seus habitantes muitos não podem concorrer a frequentar Aulas particulares, muito menos em outros distritos”.³⁵ Igualmente, em 1845, os moradores da Freguesia de Nossa Senhora do Patrocínio de Água Choca (atual município de Monte Mor), em Itu, diziam que, sendo a maioria formada por lavradores, “poucos podem pagar um Mestre que ensine as primeiras letras e muito menos mandar seus filhos à escola da cidade.”³⁶ Vinte e seis moradores do bairro Enseada em São Sebastião, no litoral norte, submeteram em 1859 uma petição à Assembleia Legislativa requerendo uma escola para meninos. O bairro ficava a 1 légua (6,6 km) da vila, o que tornava impossível, segundo os moradores, que as crianças frequentassem a escola existente, não só pela distância a ser percorrida, mas pelo fato dos pais não poderem arcar com casas alugadas na sede ou com criados para cuidar de seus filhos, “visto serem parte dos signatários pessoas pobres”.³⁷ Anos depois, na mesma região do litoral, os habitantes de um bairro de Caraguatatuba também pediam uma aula pública, visto que a única existente na vila era demasiadamente distante para as crianças.³⁸ Motivos idênticos justificaram em 1873 a petição dos moradores da Ilha dos Porcos (Ilha Anchieta) em Ubatuba, que reivindicaram uma escola para o sexo feminino: a distância de 3 léguas e meia da sede da vila e a carência de recursos faziam com que mais de 40 meninas ficassem sem instrução.³⁹

³⁴ No Capítulo 8 será feito o mesmo estudo para o período 1880-1920. Ver exemplos dessas petições no Apêndice C.

³⁵ São João do Rio Claro, Criação de escola, 1840, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, doc IP 40.8.1.

³⁶ Itu, Criação de escola, 1845, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, doc IP 45.3.3.

³⁷ São Sebastião, Criação de escola, 1859, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 432, doc IP 59.19.1.

³⁸ Caraguatatuba, Criação de escola, 1863, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-177, doc IP 631.1.

³⁹ Ubatuba, Criação de escola, 1873, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 73.16.1.

As dificuldades de acesso à escola não eram limitadas às regiões rurais e distantes. Moradores da capital e empregados em atividades urbanas enfrentaram problemas semelhantes e também se organizaram para pedir escolas em São Paulo. Por exemplo, os residentes do bairro do Pari, na Capital, reivindicaram em 1873 uma escola para ambos os sexos, uma vez que os pais da localidade sofriam por “não poder mandar seus filhos às... escolas por ficarem muito longe.”⁴⁰ As novas estações ferroviárias que vinham sendo criadas na época também deram origem a novos núcleos populacionais que careciam de escolas: em 1874, vinte e dois moradores da Freguesia de São Bernardo (atual São Bernardo do Campo) representaram o legislativo provincial dizendo não poder “deixar de lembrar... a grande utilidade que resultará da criação das duas cadeiras da Estação da estrada de ferro em São Bernardo”, pois no seu entorno existiam “para mais de 60 meninos de ambos os sexos que por falta de recursos não podem frequentar as escolas da Freguesia pela distância de suas residências.”⁴¹ A mesma dificuldade era vivida pelos moradores do Alto da Serra, na estrada da Capital para Santos. Segundo eles, “grande número de meninos de ambos os sexos... estão aí sem poderem receber a instrução, pois seus pais, em sua maior parte, trabalhadores e empregados na linha da Estrada de Ferro, não podem de modo algum fazer os gastos da instrução” ou conduzir seus filhos a lugares distantes com escolas. Por esse motivo, os 26 moradores que assinavam a representação solicitavam uma escola para meninos e outra para meninas na localidade.⁴²

Ao lado dos relatos da distância das escolas e da pobreza da população que necessitava do ensino primário, os pais e moradores costumavam justificar seus pedidos com o que viam ser as consequências negativas da ausência de instrução para as crianças. Os moradores citados acima da Freguesia de Nossa Senhora do Patrocínio de Água Choca, em Itu, que reivindicaram em 1845 uma escola de primeiras letras, lembraram em sua representação ao legislativo que a “Constituição do Império nº § 32 do art. 179 garante gratuitamente a todos os cidadãos a instrução pública”. Também notaram que “o imposto sobre aguardente que no princípio teve a denominação de subsídio literário, e que tinha essa particular aplicação, é pago pelo povo desta Freguesia... sem que o aproveite”. Além de tudo, havia motivos mais amplos, segundo os moradores, para a Assembleia Legislativa atender a

⁴⁰ Capital, Criação de escola, 1873, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 434, doc IP 73.8.1.

⁴¹ Capital, Criação de escola, 1874, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 74.4.1.

⁴² Capital, Criação de escola, 1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 75.3.2.

sua reivindicação: “é muito óbvio o interesse do Estado: ter homens instruídos, e ninguém o pode ser sem os primeiros elementos”.⁴³

Argumentos parecidos foram utilizados em outras oportunidades e épocas. Quando 16 pais do bairro de Caraguatatuba já mencionado anteriormente reivindicaram uma escola para meninas, eles lamentavam que, caso não fossem atendidos, “continuarão a ver os seus filhos como que no estado primitivo”.⁴⁴ Para os moradores de Porto Feliz, somando 32 signatários, a instalação “de uma segunda cadeira de primeiras letras”, onde “os menos favorecidos pela fortuna” poderiam “instruir seus filhos”, seria justificada porque “da instrução do povo depende toda a felicidade social”.⁴⁵ Em Botucatu, os moradores da Capela de São Manuel (hoje município de São Manuel) pediam aos deputados, em 1874, que lançassem “suas benéficas vistas a este cantão da Província” e se dignassem “a criar uma fonte de luzes para os habitantes desta Capela.”⁴⁶ Vinte e seis pais do bairro do Senhor Bom Jesus da Cana Verde, em Campinas, “não podendo por deficiência de recursos fazê-los [seus filhos] frequentar aulas nas Cidades”, pediam em 1876 “a urgente instalação” de uma aula primária para meninos, pois estes “jazem em uma completa e absoluta ignorância.”⁴⁷ À idêntica conclusão chegaram os moradores do bairro Quilombo, em Lorena, ao reivindicarem uma escola para ambos os sexos: “não menos de 100 meninos entre uns e outros em ponto de aprenderem a ler... vegetam em completa ignorância”.⁴⁸

Um fato que chama a atenção é que, entre os que subscreviam as petições, encontravam-se pais que não sabiam ler e escrever. É o que se deduz da presença de assinaturas redigidas por terceiros em nome do responsável – por exemplo, utilizando-se o termo “a rogo de” fulano. No caso de uma representação da localidade de Porto de Cubatão, em Santos, no ano de 1849, dos 31 pais que pediram uma escola de primeiras letras para “mais de 20 crianças ali abandonadas sem recurso”, cerca de 15 deles (48%) não foram capazes de assinar o nome.⁴⁹ Os moradores da povoação de M’Boi (atual Embu das Artes)

⁴³ Itu, Criação de escola, 1845, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, doc IP 45.3.3.

⁴⁴ Caraguatatuba, Criação de escola, 1863, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-177, doc IP 631.1.

⁴⁵ Porto Feliz, Criação de escola, 1868, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 433, doc IP 68.2.1.

⁴⁶ Botucatu, Criação de escola, 1874, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-178, doc IP 74.1.1.

⁴⁷ Várias cidades (Campinas), Criação de escola, 1876, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-178, doc IP 76.9.2.

⁴⁸ Lorena, Criação de escola, 1878, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-179, doc IP 78.4.1.

⁴⁹ Santos, Criação de escola, 1849, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 430, doc IP 49.3.2.

relatavam em 1859 a existência de “trinta e tantos meninos, filhos de pais indigentes” para justificar a necessidade de uma escola primária pública, “que espalhe as primeiras instruções sobre a infância desvalida”. Trinta e três assinaram a petição, dos quais 12 deles (36%) eram analfabetos.⁵⁰ Esses percentuais poderiam ser ainda maiores, como aconteceu dois anos depois com a representação dos habitantes da Freguesia do Paiolinho (Redenção da Serra), em Taubaté, que afirmaram ser de “urgente necessidade” a criação de uma cadeira de primeiras letras para meninos: dos 98 signatários do documento, nada menos do que 57% deles não sabiam escrever.⁵¹

Como era de se esperar, apareciam também petições em que todos os seus autores eram alfabetizados, principalmente quando a demanda por escola sensibilizava, além dos diretamente beneficiados, outros membros da comunidade local, tais como comerciantes, juízes e profissionais liberais. Um exemplo é o pedido de uma cadeira de ensino elementar submetido pelos residentes da Freguesia de Nossa Senhora do Socorro, na vila de Nova Bragança (Bragança Paulista), em 1843. Entre os 27 nomes listados, todos eram alfabetizados, com boa parte dos signatários declarando ocupações públicas e empresariais: juiz de paz, subdelegado, sargento da Guarda Nacional, negociantes, proprietários e fiscal, entre outros.⁵² Vários anos depois, moradores da Vila de São Simão, que se diziam “testemunhas legítimas das necessidades” do local, afirmavam “que a que mais urge principalmente e que por isso reclama pronto cuidado, é a de uma Aula Pública para o sexo feminino para esta mesma Vila”. Os 13 autores eram alfabetizados e possuíam ocupações como delegado de polícia, juiz municipal, juiz de paz e tabelião.⁵³

De qualquer maneira, a presença de pais e moradores sem instrução continuou ao longo dos anos sendo comum nas representações enviadas ao legislativo provincial, às vezes com a maioria de signatários revelando-se incapaz de ler e escrever. Na petição dos moradores do bairro do Pari, na Capital, já citada anteriormente, apenas um dos nove signatários era alfabetizado. Uma situação semelhante ocorreu em um povoado do município de Belém do Jundiá (Itatiba) em 1877. Na lista de pais e seus respectivos filhos que não

⁵⁰ Santo Amaro, Criação de escola, 1859, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 432, doc IP 59.5.1. O povoado de M'Boi era parte da Freguesia de Itapeceira (hoje Itapeceira da Serra), pertencente ao então município de Santo Amaro.

⁵¹ Taubaté, Criação de escola, 1861, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-177, IP 61.10.1.

⁵² Nossa Senhora do Socorro (Nova Bragança), Criação de escola, 1843, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 429, IP 43.4.1.

⁵³ São Simão, Criação de escola, 1872, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 434, doc IP 72.4.

recebiam instrução, 15 (75%) de um total de 20 adultos que subscreveram o pedido não eram alfabetizados. Segundo esse levantamento, havia 32 crianças que se beneficiariam da instalação de uma escola pública primária. Digno de nota é que duas dessas crianças eram filhos de escravos: Gabriel Conceição, de 6 anos, livre, “filho da escrava Fabiana”; e Benedito de Conceição, 6 anos, livre e filho da “escrava Anna”. As duas mães aparentemente não sabiam escrever e seus senhores assinaram por elas. Um terceiro menino, Benedito Forro, 12 anos, filho de Maria Nuncia, provavelmente ex-escrava, teve seu nome redigido por uma terceira pessoa.⁵⁴ Essas informações sugerem que, pelo menos em alguns casos, a opinião de que a instrução elementar era importante foi compartilhada por famílias pobres e, inclusive, por mães submetidas ao regime de cativo e libertas.

Vale observar que o acesso à educação primária por parte de escravos no Brasil é um assunto tão pouco conhecido quanto as iniciativas de famílias pobres por escolas.⁵⁵ Como já observado anteriormente, uma das raras informações oficiais disponíveis foi compilada pelo Recenseamento Demográfico de 1872, que porém não registrou qualquer criança escrava em idade escolar recebendo algum tipo de instrução primária em São Paulo. Apenas 0,07% da população cativa era alfabetizada, comparado a 20,7% da população livre.⁵⁶ Além da visão geral dos escravistas de que a educação dos cativos seria irrelevante ou provavelmente até perigosa, contribuía para o analfabetismo praticamente absoluto entre os escravos as restrições para que as crianças escravas frequentassem as escolas oficiais – embora a primeira proibição legal em São Paulo tenha vindo somente com o Regulamento da Instrução Pública de 1869.⁵⁷ Mesmo assim, alguns poucos escravos ou filhos de escravos chegaram a receber instrução fora dos estabelecimentos oficiais, em escolas noturnas subvencionadas pelas câmaras (como veremos no Capítulo 6) ou mantidas por gabinetes de leitura, lojas maçônicas

⁵⁴ Várias cidades (Belém do Jundiá), Criação de escola, 1877, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 77.11.4.

⁵⁵ Um dos poucos trabalhos mais detalhados sobre a instrução de escravos e libertos em São Paulo (capital) é o de Surya A. P. de Barros, “Negrinhos que por ahí Andão: A Escolarização da População Negra em São Paulo (1870-1920)” (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2005). A respeito de outras províncias, ver Alessandra F. Martinez de Schueler, “Crianças e Escolas na Passagem do Império para a República”, *Revista Brasileira de História* 19 (set. 1999), 59-84; Marilêia dos Santos Cruz, “A Educação dos Negros na Sociedade Escravista do Maranhão Provincial”, *Outros Tempos* 6 (dez. 2009), 110-29; Marcos Vinícius Fonseca, “Pretos, Pardos, Crioulos e Cabras nas Escolas Mineiras do Século XIX” (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2007); Noemi Santos da Silva, “O ‘Batismo da Instrução’: Projetos e Práticas de Instrução Formal de Escravos, Libertos e Ingênuos no Paraná Provincial” (Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, 2014).

⁵⁶ Calculado de Brasil, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*, 428.

⁵⁷ Barros, “Negrinhos que por ahí Andão”, cap. 2, seções 2.2 e 2.3. O Regulamento de 1869 colocou em prática a Lei nº 54 de 15 de abril de 1868, que será analisada no próximo capítulo.

e sociedades de instrução popular surgidas durante as décadas de 1870 e 1880 nos municípios de maior expressão em São Paulo. Como já foi mencionado, essas iniciativas são um importante exemplo da demanda por instrução primária, mas fogem do escopo tanto deste capítulo quanto do que abordará a demanda por instrução primária desde 1880 (Capítulo 8). Após a Lei do Ventre Livre (1871), os filhos de famílias escravas também passaram a formar o contingente de crianças que poderiam ter acesso à escola primária, ao lado das pertencentes às famílias pobres livres, como no caso citado da petição em Belém do Jundiá.

Outro aspecto importante a ser analisado na composição dos signatários das petições diz respeito à sua nacionalidade. Há indícios de que a presença de imigrantes pode ter contribuído para impulsionar a demanda por escolas primárias em diversas localidades de São Paulo.⁵⁸ No período aqui analisado, porém, entre os pais e moradores que reivindicaram escolas ao legislativo havia relativamente poucos imigrantes europeus. Como as nacionalidades não aparecem registradas nas petições, os imigrantes podem ser identificados indiretamente pelos sobrenomes nos abaixo-assinados, o que implica incluir no cálculo os estrangeiros de 1ª geração e seus descendentes. Uma limitação desse método é que imigrantes portugueses e, muitas vezes, espanhóis deixam de ser classificados pela impossibilidade de distingui-los de nomes brasileiros, concentrando-se a análise nos estrangeiros de imigração mais recente, como alemães, suíços e italianos. Sob esse critério, por exemplo, na Freguesia de Dois Córregos, município de Brotas, havia apenas 4 (6%) imigrantes no total de 63 signatários de uma representação pedindo uma escola primária para meninas em 1869.⁵⁹ O maior número relativo encontrado foi na petição já citada dos moradores do Alto da Serra, na estrada da capital para Santos em 1875, onde 5 (19%) dos 26 pais eram imigrantes.⁶⁰

Outro exemplo de um número relativamente elevado de imigrantes para a época encontra-se na solicitação de uma escola para o sexo masculino do bairro da Cachoeira, em Amparo. Trinta e cinco pessoas assinaram a petição, dos quais 3 (9%) eram imigrantes.⁶¹ Não obstante, o mais comum até o final da década de 1870 era uma presença marginal ou nula de imigrantes nas representações à Assembleia Legislativa, com os brasileiros predominando de forma absoluta. Como veremos em outro capítulo, o número relativo de imigrantes nas

⁵⁸ Souza, “Combined Effect”; Carvalho Filho and Colistete, “Education Performance”; Rocha, Ferraz, and Soares, “Human Capital Persistence”.

⁵⁹ Dois Córregos, Criação de escola, 1869, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 434, doc IP 69.1.5.

⁶⁰ Capital, Criação de escola, 1875, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 435, doc IP 75.3.2.

⁶¹ Amparo, Criação de escola, 1879, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 436, doc IP 79.1.1.

petições aumentou substancialmente nas décadas seguintes, como efeito da entrada maciça de imigrantes europeus a partir de meados dos anos 1880. Apesar disso, os pais e moradores de nacionalidade brasileira continuaram predominando entre os signatários dos pedidos de escolas públicas primárias nas localidades de São Paulo.

Os dados básicos das petições encaminhadas por pais e moradores são apresentados na Tabela 4.1. Não é possível assegurar que esses números sejam representativos dos pedidos e abaixo-assinados elaborados pelos habitantes do conjunto dos municípios da província de São Paulo, uma vez que esses documentos limitam-se às petições arquivadas na Assembleia Legislativa e que foram, em geral, incluídas nos projetos de lei (aprovados ou não). Da mesma forma que ocorreu com as representações das câmaras municipais, os dados da tabela abrangem um leque variado de regiões (capital, litoral e interior) e localidades (sedes de municípios, distritos e bairros rurais) da Província de São Paulo, o que sugere que as petições não foram limitadas geograficamente ou restritas a núcleos urbanos. Em termos quantitativos, a Tabela 4.1 indica que, entre os anos de 1830 e 1880, não houve tendência de aumento do número de petições ou dos signatários, ao contrário do que ocorrerá nas décadas seguintes, como veremos no Capítulo 8.

Tabela 4.1 - Petições de pais e moradores por escolas primárias, São Paulo, 1830-1880

Anos	Nº de petições	Nº de signatários	Anos	Nº de petições	Nº de signatários
1830	1	21	1871	1	43
1840	1	22	1872	1	13
1843	1	27	1873	2	36
1845	1	83	1874	2	45
1847	1	77	1875	1	26
1849	1	31	1876	1	21
1860	1	22	1877	2	54
1861	1	98	1878	2	76
1863	1	16	1879	1	35
1868	2	34	1880	1	19
1869	1	63			

Fonte: Província de São Paulo, Pareceres da Comissão de Instrução Pública e anexos de projetos de lei, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, vários anos.

Nota: as petições listadas incluem apenas aquelas com texto e assinatura dos autores, encontradas em pareceres e anexos de projetos de lei, excluindo, assim, pedidos feitos diretamente às câmaras municipais.

É possível observar mais claramente por meio da Figura 4.1 que os pais e moradores que não sabiam ler e escrever constituíram uma parcela substancial dos que subscreveram petições por escolas primárias no período. Os dados agregados mostram que os analfabetos representaram entre 20 e 60% dos signatários na maior parte dos anos da série, sugerindo que a mobilização por escolas primárias não se restringia aos já alfabetizados. Pais que não tiveram acesso a algum tipo de ensino formal consideraram valioso que seus filhos frequentassem as aulas primárias públicas para o aprendizado das primeiras letras.

Figura 4.1 - Analfabetos entre signatários de petições por escolas, Província de São Paulo, 1830-1880 (em porcentagem)

Fontes: Petições de pais e moradores, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP.

Os números de imigrantes também demonstram com clareza uma outra característica já mencionada antes. Vê-se na Figura 4.2 que a presença de imigrantes europeus (excluídos os portugueses, em particular) foi marginal entre os autores das petições por escolas públicas primárias entre 1830 e 1880. Apenas nota-se uma frequência maior de europeus de 1ª geração ou descendentes desde meados da década de 1870, o que pode ser um reflexo das entradas relativamente pequenas, mas contínuas, de europeus que precederam a grande onda imigratória a partir de 1887 em São Paulo.

Figura 4.2 - Imigrantes entre signatários de petições por escolas, Província de São Paulo, 1830-1880 (em porcentagem)

Fontes: Petições de pais e moradores, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP.

Ao final, o que pode ser depreendido das evidências extraídas das reivindicações de câmaras, pais e moradores em São Paulo? Como vimos no capítulo anterior e se deduz dos próprios relatórios, representações e petições das localidades, houve claramente uma expansão no número de vagas e matrículas com o passar dos anos. No entanto, a criação de novas escolas foi lenta e atendia apenas a uma pequena parcela da população infantil, com frequência irregular dos alunos e predomínio de aulas nas sedes dos municípios. A nomeação e permanência de professores viam-se comprometidas pelos baixos salários, sucedendo-se notícias frequentes de aulas não providas nos bairros e vilas. Quando existiam escolas públicas, muitas vezes não havia vagas para meninas ou professoras. Mesmo em localidades mais prósperas, o acesso à instrução era escasso para os filhos e filhas das famílias pobres, que constituíam a maioria absoluta da população. As condições materiais das escolas eram deficientes, o que contribuía para o baixo aproveitamento dos alunos. Em resumo, apesar do crescimento das matrículas, a situação das aulas, dos professores e a qualidade da instrução primária oferecida pelo governo provincial continuaram precárias e sem mudanças significativas ao longo do período aqui analisado.

Ainda que a participação das localidades seja um aspecto pouco conhecido do sistema educacional da época, os relatórios e representações indicam que, pelo menos em algumas ocasiões, câmaras e moradores mobilizaram-se pela criação de escolas públicas primárias, inclusive aquelas voltadas ao ensino de meninas que, no início do século XIX, tinham uma presença ínfima entre as crianças matriculadas. Essa participação local foi limitada e intermitente, acomodando-se, muitas vezes, ao baixo número de vagas nas escolas públicas e às condições deficientes com que o ensino era oferecido. Outros assuntos dominaram a atenção das câmaras, como a situação de estradas, cemitérios, cadeias ou das igrejas matrizes, que faziam parte do amplo leque de atribuições municipais definidas pelas leis gerais. Apesar de suas limitações, porém, as evidências citadas anteriormente indicam que representantes das câmaras, pais e moradores exerceram um papel que não foi desprezível nas demandas para criação e ampliação das aulas públicas primárias.

Um dos motivos para a limitação do envolvimento da população local com a instrução pública foi apontado em vários relatos da época. Os habitantes de maior riqueza, fazendeiros ou não, garantiam que seus filhos estudassem em escolas particulares, não dependendo dos estabelecimentos públicos de ensino. As escolas públicas serviam especialmente à grande maioria da população que possuía poucos recursos e era muitas vezes ela mesma analfabeta. Nesta população havia lavradores, pequenos comerciantes, artesãos e funcionários. Era essa população, ou seu representante nas câmaras, que teria de se mobilizar para a obtenção de subsídios da Província para a educação de seus filhos. Tal fato dá um significado especial às evidências de atuação de moradores e representantes das câmaras, que se mobilizaram em condições adversas a fim de obter recursos e vagas para as escolas primárias em suas localidades.

O que tornava ainda mais incerta a mobilização pela escola primária eram as regras do regime constitucional que subordinava o município à província. Representantes e moradores de cidades, vilas e freguesias dirigiam seus pedidos ao governo e ao legislativo provinciais utilizando expedientes e aliados com os quais pudessem contar. O crucial, no entanto, era que as decisões e os recursos públicos permaneciam nas mãos da Assembleia Legislativa, contrangidos por interesses e prioridades definidos pelos deputados e pelo poder executivo provincial. A dependência frente à Assembleia Legislativa e ao seu poder de criar ou não escolas tendia a inibir e desestimular as iniciativas locais. Da mesma maneira, por ser

a nomeação de professores e a administração das escolas públicas locais de competência exclusiva da Província, havia poucos incentivos para que as câmaras ou as famílias dos alunos se envolvessem com os assuntos do ensino elementar. A mudança desse quadro exigiria a subversão da tutela exercida pelo governo e pelo legislativo provinciais sobre a instrução pública, o que dificilmente as câmaras locais tinham força ou interesse em fazer.

Seja pela multiplicidade das atribuições municipais, seja pela resistência à imposição de tributos que financiassem a instalação de escolas elementares, as iniciativas das próprias câmaras foram praticamente inexistentes no que diz respeito ao ensino primário em São Paulo até 1880. Mas se os governos locais estavam tolhidos em sua autonomia ou desinteressados em tomar alguma iniciativa na área educacional, o mesmo não acontecia com os personagens no campo mais amplo e doutrinário da política provincial e nacional. Publicistas e políticos passaram a debater e divergir sobre as formas de organizar a instrução pública primária em São Paulo, tanto na imprensa quanto na Assembleia Legislativa, como veremos a seguir.

CAPÍTULO 5 - AS PRIMEIRAS LEIS DA INSTRUÇÃO PÚBLICA E A CENTRALIZAÇÃO

A instrução primária levou vários anos para que recebesse um conjunto de normas e princípios estabelecendo a sua organização administrativa em toda a província de São Paulo. No Brasil como um todo, mesmo após a transferência formal do ensino elementar para as províncias pela lei geral de 15 de outubro de 1827, as escolas primárias continuaram com uma estrutura basicamente idêntica à existente no período colonial em dois aspectos importantes. Em primeiro lugar, a transição do Brasil para a condição de nação independente reproduziu o legado das instituições educacionais elitistas e centralizadas de Portugal que haviam caracterizado o período colonial. O governo local possuía pouca ou nenhuma experiência com a administração e fiscalização do ensino oferecido nas raras escolas existentes, e menos ainda com a sustentação financeira do ensino básico.

Em segundo lugar, a nova nação herdou as esparsas escolas públicas que apenas esporadicamente chegavam aos filhos das famílias comuns e não abastadas durante a época colonial. O quadro era semelhante ao que existia na antiga metrópole, onde a maior parte das crianças permanecia fora das escolas. Como foi visto no Capítulo 1, poucas décadas após a Independência as taxas de matrícula de Portugal assemelhavam-se às registradas no Brasil. O legado do período colonial significou que os governos provinciais iniciaram sua vida administrativa autônoma contando com a frágil base de um sistema de escolas primárias públicas praticamente inexistente. O contraste não poderia ser maior diante das experiências das nações europeias líderes em educação primária ou das ex-colônias da Inglaterra na América do Norte e na Oceania, onde o governo local e os habitantes das localidades participavam diretamente da criação, administração e financiamento das escolas primárias, com diferentes combinações de recursos públicos e privados.

Neste capítulo, veremos os primeiros passos dados pelo governo provincial para a organização da instrução primária em São Paulo até o final da década de 1870. O foco agora se desloca para a proposição e o debate de leis que visaram enfrentar o desafio de estabelecer um sistema de ensino público que atendesse à população da nova Província. Por meio das propostas e discussões legislativas, será possível identificar as principais concepções sobre a instrução primária, o seu papel na nova nação independente e a sua vinculação com o novo regime constitucional que estava sendo construído, no plano dos direitos e atribuições do

governo geral e dos respectivos governos subnacionais – províncias e municipalidades. Como vimos nos capítulos anteriores, o governo provincial manteve-se à frente tanto do financiamento quanto da administração do sistema de ensino primário público, em um regime de centralização intermediária em relação às municipalidades ainda mais restritivo do que a hierarquia que se estabeleceu entre o governo geral e as províncias desde a Independência. O que é preciso agora é identificar quais foram os interesses, argumentos e políticas que viabilizaram esse sistema na província de São Paulo, bem como se houve quem se opusesse a ele e, em caso positivo, quais foram suas propostas e motivações.

Ao mesmo tempo, as propostas educacionais submetidas ao legislativo de São Paulo ajudam a mapear o alcance das ideias correntes sobre direitos e capacidade de intervenção das pessoas comuns nas instituições de um regime que tinha, por natureza, o monarca como soberano, mas que se definia como representativo do conjunto da população. Na medida em que a ampliação do ensino público primário exigia uma mobilização contínua e maciça de recursos via tributos, as políticas para o setor sempre continham o risco de atingir diretamente os interesses daqueles com maior capacidade de contribuição fiscal e com maior poder político – em especial os proprietários rurais. Por consequência, as leis sobre instrução pública versavam sobre uma matéria economicamente sensível para todos os grupos envolvidos em sua formulação e limitavam o espaço para discussões doutrinárias abstratas. Na implementação dessas leis, prevalecia a realidade dos números do orçamento provincial e dos resultados das opções escolhidas na forma de recursos, matrículas e condições oferecidas pelas escolas públicas primárias.

Enquanto vários governantes, políticos e publicistas conformavam-se com os avanços desiguais e limitados dos indicadores educacionais descritos nos capítulos anteriores, outros defenderam a transformação desse sistema, com novas bases de financiamento e participação direta de pais e moradores na direção das escolas em suas localidades. O que estava em jogo eram diferentes concepções sobre a tributação e a autonomia local e popular no âmbito da instrução primária, que refletiam visões distintas sobre federalismo e democracia. Quais foram as ideias que predominaram, e quais as políticas para a instrução pública adotadas até 1880 serão os temas das próximas seções.

Os primeiros projetos para a instrução primária

Na província de São Paulo, as primeiras medidas relacionadas à instrução pública após a formação dos conselhos gerais limitaram-se à definição de vencimentos e condições de exercício dos cargos de professores do ensino primário. O principal exemplo é o decreto de 7 de agosto de 1832, aprovado pela Regência, tendo por base uma resolução do Conselho Geral da província de São Paulo submetida à Assembleia Geral na Corte. Esse decreto estabeleceu os ordenados de acordo com localização (litoral e interior) e divisão administrativa (capital, vila e freguesia), bem como definiu regras para seleção dos professores e exercício de seus cargos. Refletindo as tendências centralizadoras dominantes na política da nova nação, o próprio presidente da Província, em consulta ao Conselho, passou a realizar os exames de seleção de professores, nomear examinadores e decidir sobre o exercício do cargo de qualquer professor.¹ Nenhum papel adicional foi conferido aos municípios que sediavam as aulas públicas primárias, além da responsabilidade de fiscalização que havia sido recentemente definida pela lei geral de 1º de outubro de 1828, que regulou o regime jurídico das municipalidades.

Anos depois, diferentes governantes de São Paulo, independentemente de suas orientações políticas, reconheciam que o estado da instrução pública era sofrível. As causas citadas variavam em ênfase, mas em geral a falta de professores qualificados e a negligência dos pais apareciam entre os principais motivos apontados para a situação do ensino primário, além da precária ou inexistente fiscalização das câmaras locais. Um exemplo é o relatório do presidente da Província, Manuel Felisardo de Souza e Mello, do Partido Conservador, que dizia em 1844 que as Assembleias de São Paulo haviam “tomado na devida consideração” a instrução primária, buscando “com vistas generosas, derramar a instrução por todas as Cidades, Vilas e Freguesias da Província.” No entanto, dizia ele que o número de crianças nas escolas era “diminuto”. Na sua opinião, teria sido por “negligência, e pouco zêlo dos Professores”, ou “por descuido dos Pais”, que os resultados dos esforços da Assembleia Legislativa eram pífios até aquele momento. De um número oficial de 2.378 alunos e 390

¹ Decreto de 7 de agosto de 1832, in Brasil, *Collecção das Leis do Imperio do Brazil - 1832*. Parte I (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1874), 40-41. Sobre as leis da instrução primária neste período em São Paulo, ver Mauricéia Ananias, “A Legislação da Instrução Primária na Província de São Paulo, 1834-1868. Fontes e Historiografia” (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2005). Uma detalhada compilação e análise das leis educacionais do governo geral durante o Império encontra-se em André Paulo Castanha, *Edição Crítica da Legislação Nacional Primária do Brasil Imperial: A Legislação Geral e Complementar referente à Corte entre 1827 e 1889* (Francisco Beltrão: Unioeste/Navegando Publicações, 2013).

alunas matriculados, Souza e Mello observava que não seria possível afirmar com exatidão quantas crianças de fato frequentavam as aulas, por falta de informações nos relatórios dos professores e porque “a inspeção das escolas está incumbida às Câmaras, que, com honrosas exceções, desdenham curar de negócios administrativos”.²

Apesar de um julgamento tão positivo da Assembleia Provincial, e tão crítico dos professores, pais e câmaras, Manoel Felizardo admitia que “a escassez dos ordenados” impedia que as aulas primárias fossem providas adequadamente: “Em verdade, quem dotado de conhecimentos, e perícia, quererá, a não haver alguma circunstância muito especial, encarregar-se da incômoda tarefa de ensinar a mocidade por 300\$, e 400\$ rs?” Da mesma forma, o Presidente concordava com os constantes pedidos dos professores que reivindicavam “a necessidade de dedicar-lhes casas”, uma vez que tinham de usar as suas próprias residências para ensino das crianças, dado que seus ordenados eram insuficientes para alugar instalações apropriadas. Os professores também costumavam relatar ao governo provincial a falta de utensílios para as aulas, havendo, conforme seu testemunho, “crianças tão pobres, que deixam de escrever por não terem papel.”³

Foi possivelmente diante dessas condições precárias e das reclamações de professores, pais e representantes das câmaras locais que a Assembleia Provincial passou a discutir medidas mais abrangentes para a instrução pública. Em 1840, a Comissão de Instrução Pública havia apresentado ao plenário da Assembleia Legislativa um projeto de criação de uma Escola Normal, destinada à formação de professores primários. O projeto foi discutido parcialmente, mas retornou à Comissão devido a divergências entre os deputados e para que se ouvisse a opinião do presidente da Província.⁴ Um novo projeto relativo à instrução pública foi proposto na Assembleia em 1843, sendo aprovado, com pequenas modificações, três anos depois durante uma legislatura (1846-1847) com maioria liberal. A lei nº 34 de 16 de março de 1846 foi a primeira norma legal abrangente sobre a instrução pública adotada pela província de São Paulo.⁵

² São Paulo, *Discurso... Manuel Felizardo de Souza e Mello, 7 de janeiro de 1844*, 7-8.

³ *Ibidem*, 8-9.

⁴ *A Phenix*, 27/1/1841, 3.

⁵ São Paulo, Lei nº 34, 16 de março de 1846; Mauricéia Ananias, “A Legislação sobre a Instrução Pública Primária na Província de São Paulo: A Lei nº 34 de 16 de Março de 1846 e o seu Processo de Elaboração nos Anais da Assembléia Legislativa”, *III Congresso Brasileiro de História da Educação*, Curitiba, novembro de 2004.

A lei nº 34 estabelecia condições detalhadas para a nomeação e exercício dos cargos dos professores primários. Dos seus 46 artigos, pelo menos 23 deles foram dedicados a provimento, habilitação, vencimentos, aposentadoria e procedimentos disciplinares dos professores. A lei também criava a primeira Escola Normal na capital da Província para formação de docentes. Para as cadeiras destinadas às meninas, determinava-se a exclusão do ensino de geometria e de matemática além das quatro operações básicas, ao mesmo tempo que incluía o ensino de prendas domésticas (artigo 2º). O texto era menos minucioso e preciso quanto à distribuição de escolas públicas para atendimento da população infantil. O artigo 3º dizia que o governo deveria instalar escolas de instrução pública primária “em todas as cidades e vilas”, embora nas “outras povoações” apenas “em circunstâncias apropriadas, sujeitando à aprovação da assembleia”. Nas localidades com mais de 60 alunos matriculados nas aulas do sexo masculino, e 40 do sexo feminino, poderia ser criada mais de uma escola – mas era apenas uma possibilidade que dependia do interesse do legislativo (art. 4º). Houve, portanto, o cuidado de evitar maiores compromissos com o direito ao ensino elementar gratuito para todas as crianças, conforme estabelecido pela Constituição de 1824.

A outra novidade da lei nº 34 de 1846, e que nos interessa em especial, foi a criação de um sistema centralizado de inspeção das escolas primárias, até então deixado exclusivamente sob responsabilidade das câmaras municipais, conforme preconizava a lei geral de 1º de outubro de 1828. Um diagnóstico praticamente unânime entre os governantes da época era que a atuação das câmaras constituía um dos principais motivos, senão o mais importante, do estado precário das escolas primárias. A noção de que as câmaras não cumpriam, ou mais ainda, que não eram órgãos adequados para fiscalizar as escolas primárias, vinha sendo defendida praticamente por todos os governos da província de São Paulo, fossem conservadores ou liberais. Essa opinião resultava, em parte, da desconfiança diante das pretensões de autonomia das câmaras municipais em relação ao governo provincial. Por exemplo, o presidente Venâncio José Lisboa, nomeado durante o gabinete de Bernardo Pereira de Vasconcelos (19/9/1837 a abril de 1839), dizia em seu relatório no início de 1839 que “[e]stes corpos, srs., em geral não preenchem os fins a que as Leis os destinam, ou seja por defeito de sua organização, ou pelo estado de coisas no nosso país.” Como consequência, “as escolas pouco resultado apresentavam, pois viviam em estado de abandono e relaxamento, sem inspeção eficaz, porque foram confiadas às câmaras municipais.” Já na

época, Venâncio Lisboa argumentava em favor de uma diretoria geral responsável pela instrução pública e de uma forma de “inspeção direta ou indireta por seus delegados”.⁶

Mais incisiva ainda foi a posição do presidente Rafael Tobias de Aguiar, personagem de destaque entre os liberais da província de São Paulo.⁷ Em 1841, Rafael Tobias dizia à Assembleia Legislativa que “[n]ão nos podemos lisonjear de que o sistema de instrução primária, adotado entre nós, possa produzir bons resultados”. As causas, segundo o presidente, incluíam os métodos de ensino inadequados, a falta de habilidade dos professores e “principalmente porque a ação do Governo sobre eles, por meio da fiscalização das Câmaras, é muito limitada e quase ineficaz.” Segundo Rafael Tobias, essa deficiência não era incidental: “Escuso expor-vos quanto são impróprios os Corpos Coletivos para fiscalizarem estes e outros objetos; porque é patente que a responsabilidade, dividida por muitos, perde toda sua força.” A solução era que “se confiasse a fiscalização das escolas a uma autoridade em cada Comarca, a quem se conferisse os poderes necessários para exercer tão importantes funções.”⁸

O novo sistema de fiscalização estabelecido pela lei nº 34 de 1846 refletia essas opiniões emitidas desde o final dos anos de 1830. Segundo o título 5º da lei, a inspeção escolar deveria ser realizada por uma comissão, constituída onde houvesse aula pública ou particular e formada por um representante nomeado pelo governo provincial e dois outros pela câmara municipal, sendo um deles o sacerdote ou o pároco (art. 25). A comissão inspetora deveria visitar as escolas pelo menos uma vez por mês, verificar a frequência dos alunos, avaliar a salubridade das instalações, relatar trimestralmente ao governo a situação das aulas, assistir aos exames dos alunos, fiscalizar os professores e dar atestados aos mesmos para que recebessem seus vencimentos do governo provincial (art. 26). A lei não atribuía poder decisório à comissão, fosse quanto às necessidades de vagas para meninos e meninas, aos recursos financeiros ou à nomeação de professores. Com isso, a participação da câmara municipal era limitada estritamente à fiscalização do ensino primário, o que estava de acordo com a lei geral de 1º de outubro de 1828. Mas na versão da lei nº 34, as câmaras tiveram sua ação reduzida até mesmo em seu restrito papel de organismo fiscalizador. A

⁶ Egas, *Galeria*, 79-80.

⁷ *Ibidem*, 102-12; S. A. Sisson, *Galeria dos Brasileiros Ilustres*, vol. II (Brasília: Senado Federal, 1999 [1861]), 233-39.

⁸ São Paulo, *Discurso... Raphael Tobias de Aguiar*, 7 de janeiro de 1841, 6.

centralização chegava agora à inspeção escolar, por meio de um membro indicado pelo governo provincial na comissão inspetora, enquanto a câmara tinha sua participação limitada a um representante, uma vez que o sacerdote ou o pároco possuía lugar reservado por lei.

A ênfase na fiscalização diminuiu temporariamente nos anos seguintes à lei nº 34, com os debates tendendo a concentrar-se nas condições das aulas primárias mantidas pela Província. A constatação de que boa parte das escolas existentes sequer possuía professores nomeados trouxe à luz os ordenados e as condições de ensino dos professores. O presidente Vicente Pires da Motta, do partido saquarema, notou com consternação que das 95 escolas para o sexo masculino existentes na província de São Paulo em 1849, somente 63 (66%) tinham professores em exercício. No caso das escolas do sexo feminino, a proporção era ainda menor: das 55 aulas públicas, havia 32 (58%) providas, isto é, com professores contratados e em exercício. A razão para a ausência de interessados em ocupar essas cadeiras, dizia Pires da Motta, residia no art. 36 da lei nº 34 de 1846, que reduziu “a dois terços os ordenados já bem escassos” daqueles que não eram formados pela Escola Normal, ou seja, a absoluta maioria dos professores. Além disso, o presidente notava que “as escolas quase todas estão estabelecidas nas casas dos professores, poucas das quais oferecem acomodações próprias, e estão providas dos utensílios precisos.”⁹ Esse diagnóstico cinzento coincide com os baixos indicadores quantitativos da instrução primária em São Paulo na década de 1840, conforme vistos no Capítulo 3.

O tema da fiscalização, contudo, retornou ao debate legislativo no início da década de 1850. Já no ano de 1850, a Comissão de Instrução Pública da Assembleia Legislativa apresentou um projeto com mudanças significativas em relação à lei vigente. A Comissão era formada pelos conservadores que então dominavam o legislativo: Antônio Joaquim Ribas, Diogo de Mendonça Pinto e Joaquim Inácio Silveira da Mota. Na proposta elaborada pela Comissão, a principal mudança em relação à lei de 1846 era a criação do cargo de diretor geral da instrução pública, que centralizaria todos os assuntos relativos aos professores e ao funcionamento das escolas primárias (art. 1º). Além disso, a comissão inspetora deixava de ser compulsória em todas as povoações, limitando-se a uma por município, com os representantes do governo provincial sendo denominados inspetores das escolas (art. 3º). A fiscalização das escolas fora das cidades ou vilas ficaria a cargo de subinspetores,

⁹ São Paulo, *Discurso... Vicente Pires da Motta, 15 de fevereiro de 1849*, 4.

subordinados às comissões inspetoras municipais (art. 6º). Apesar de sua elaboração detalhada, o projeto não chegou a ser sancionado.¹⁰

A medida de maior impacto relacionada à instrução pública veio com a lei nº 24 de 2 de julho de 1850, que definiu o orçamento da Província para o próximo ano fiscal. O seu artigo 4º autorizou o executivo “a dar regulamentos aos ensinos primários e secundários da província, podendo alterar a legislação em vigor, somente na parte relativa à inspeção do mesmo ensino, sem aumento de despesas aos cofres públicos”. Ainda que essa lei tenha sido aprovada no penúltimo ano do governo de Vicente Pires da Motta (16/10/1848 a 27/8/1851), a decisão de modificar a legislação da instrução pública somente foi tomada em 8 de outubro de 1851, já na administração de José Thomaz Nabuco de Araujo, do Partido Conservador.¹¹ O regulamento de Nabuco de Araujo criou o cargo de Inspetor Geral da Instrução Pública, nos moldes do projeto submetido um ano antes pela comissão do legislativo. Outra inovação foi a instalação de um conselho de instrução pública, órgão consultivo formado por cinco membros e que discutiria e proporia medidas pertinentes ao ensino nas escolas. A maior mudança, no entanto, veio com a supressão das comissões inspetoras estabelecidas pela lei nº 34 de 1846. Em seu lugar, o regulamento de Nabuco de Araujo criava a função não remunerada de inspetor distrital, que seria responsável por toda a fiscalização direta das escolas dentro de seu distrito. Os inspetores distritais seriam propostos ao presidente da Província pelo Inspetor Geral, assim como a divisão dos municípios em distritos. Em novembro de 1851 foram definidos 41 distritos que reuniam todos os municípios da província de São Paulo.¹²

A profissionalização da estrutura burocrática para lidar com necessidades e demandas cada vez mais complexas foi uma das razões apontadas por Nabuco de Araujo para a edição do regulamento de 1851.¹³ De fato, a nova legislação refletia a expansão do número de alunos matriculados e o aumento da atividade administrativa com a instrução pública. Mas a substituição das comissões municipais pelos inspetores distritais expressava uma nova orientação política na condução da instrução primária, em que as localidades teriam um papel nulo até mesmo na fiscalização das escolas. Longe de excepcional, essa mudança apenas

¹⁰ “Assemblea Legislativa Provincial”, Sessão de 28 de maio de 1850, *O Governista*, 25/6/1850, 2-3.

¹¹ Sobre o governo de Nabuco de Araujo, ver Nabuco, *Um Estadista do Império*, tomo primeiro, 128-39.

¹² Regulamento de 8 de outubro de 1851, São Paulo, *Regulamentos... João Theodoro Xavier*, 1874.

¹³ São Paulo, *Discurso... José Thomaz Nabuco d'Araujo*, 1º de maio de 1852, 11.

concluía um longo ciclo de críticas às câmaras municipais. As críticas, em vários casos, não se limitavam ao papel das câmaras na instrução pública, nem a apenas um grupo político na Província.

A centralização consolidada e sua crítica

É difícil afirmar se as visões centralizadoras sobre a instrução primária foram partilhadas por todos os membros do legislativo provincial durante a década de 1840, ainda mais quando se sabe que políticos liberais influentes e que haviam historicamente defendido o papel das câmaras locais estiveram presentes em quase todas as legislaturas do período – casos, por exemplo, de Francisco de Paula Sousa e Mello e Nicolau Vergueiro. Por outro lado, conforme vimos no Capítulo 2, a maioria dos liberais patrocinou ou contentou-se com a nulificação das municipalidades consolidada pelo Ato Adicional de 1834.

De todo modo, mesmo com possíveis dissidências individuais, parece ter havido na época convergência de opiniões em favor da restrição do papel das municipalidades à supervisão das escolas primárias. Essa foi uma das principais motivações da lei provincial nº 34 de 16 de março de 1846, que substituiu as câmaras locais pelas comissões inspetoras com integrantes escolhidos diretamente pelo governo ao lado de representantes das câmaras. A lei foi proposta por liberais e aprovada em um legislativo de maioria liberal, com apoio dos conservadores. Não obstante, no início da década de 1850 começaram a surgir opiniões discordantes entre conservadores e liberais quanto à política para a instrução primária na província de São Paulo. É provável que o fim do chamado “quinquênio liberal” de 1844-1848 e a eleição de um legislativo provincial com amplo domínio conservador em 1850-1851 tenham fomentado o aparecimento de divergências sobre a instrução pública.¹⁴ Os atritos surgiram em especial quando políticos conservadores deram um passo adiante na nulificação das localidades, por meio do regulamento de Nabuco de Araujo.

Um confronto explícito envolvendo a instrução pública ocorreu em 1852. O centro da divergência foi justamente o novo sistema que alienou as municipalidades da fiscalização das escolas primárias. Gabriel José Rodrigues dos Santos, um dos principais deputados da oposição liberal, abordou o artigo da lei orçamentária nº 24 de julho de 1850, que havia

¹⁴ Sobre as mudanças na política nacional no período, ver Barman, *Brazil*, 224-35; Francisco Iglésias, “Vida Política, 1848-1868”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, vol. 5, ed. Sérgio Buarque de Holanda, 8ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997), 17-42.

autorizado o presidente da Província a editar os regulamentos da instrução primária e secundária e a modificar a legislação em vigor. Segundo Rodrigues dos Santos, a autorização dada pela lei orçamentária presumia a observância da legislação existente da instrução primária, mas completou: “a assembleia sabe que essa legislação pereceu aos golpes da presidência da província”.¹⁵ Na sessão seguinte da Assembleia, Martim Francisco Ribeiro de Andrada (2º), outro liberal, corroborou a crítica e condenou a supressão da representação local contida nas comissões inspetoras da lei de 1846 e a sua substituição pelos inspetores de distrito no Regulamento editado por Nabuco de Araujo.¹⁶

A resposta às críticas ao regulamento de 1851 foi imediata. Diogo Mendonça Pinto, deputado conservador e então Inspetor Geral da Instrução Pública da Província, argumentou que a própria Assembleia Legislativa havia desejado a centralização, da mesma forma que “os presidentes de ambos os credos políticos reconheceram em seus relatórios que os corpos coletivos entre nós não são os mais próprios, para o satisfatório desempenho de tais funções”.¹⁷ Outro deputado conservador, José Inácio Silveira da Mota, membro da Comissão de Instrução Pública da Assembleia, foi ainda mais preciso. Diante do argumento de Martim Francisco de que “o estabelecido na lei de 1846 era preferível, por se acharem nas comissões inspetoras criadas por essa lei, representados o elemento popular e o elemento governativo”, Silveira da Mota dizia reconhecer “que o nobre deputado avança uma verdade quando dá preferência a esse sistema de inspeção que equilibra o arbítrio do governo e a onipotência municipal”. “Porém”, continuava, “cumpre notar que o nosso país não está preparado para esse sistema aperfeiçoado de inspeção.”¹⁸

Conservadores e liberais estavam longe de seguir um alinhamento nítido ou harmônico em relação ao papel das localidades na instrução pública – ou em relação a outros temas do debate público. Havia nuances e divergências no interior dos dois grandes blocos que se formavam na política provincial. Esse fato fica claro nos debates que ocorreram no

¹⁵ “Assembleia Provincial”, Sessão de 23 de junho de 1852, *A Aurora Paulistana*, 18/7/1852, 2. Para uma biografia de Rodrigues dos Santos, ver A. J. Ribas, *Discursos Parlamentares do Dr. Gabriel José Rodrigues dos Santos* (Rio de Janeiro: Typographia Paula Brito, 1863), 3-74.

¹⁶ “Assembleia Provincial”, Sessão de 2 de julho de 1852, *A Aurora Paulistana*, 21/7/1852, 2. Sobre Martim Francisco 2º, ver Augusto Victorino Alves Sacramento Blake, *Diccionario Bibliographico Brasileiro* 6º vol. (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900), 246-47.

¹⁷ “Assembleia Provincial”, Sessão de 2 de julho de 1852, *A Aurora Paulistana*, 21/7/1852, 3; Blake, *Diccionario*, 2º vol., 181.

¹⁸ “Assembleia Provincial”, Sessão de 2 de julho de 1852, *A Aurora Paulistana*, 21/7/1852, 2; Blake, *Diccionario*, 4º vol., 462.

legislativo paulista em meados da década de 1850. Em 1854, ao aprovar a lei orçamentária para o próximo ano fiscal, a Assembleia Legislativa concedeu mais uma vez autorização ao Presidente da Província para reformar a instrução pública, tal como havia feito em 1850.¹⁹ Em fevereiro de 1855, o presidente liberal José Antonio Saraiva, nomeado pelo primeiro gabinete da Conciliação, relatou à Assembleia que havia encarregado a redação de um projeto de reforma a uma comissão de parlamentares, cujo trabalho final lhe foi apresentado no dia 13 daquele mês. Apesar de Saraiva ter recebido a proposta, nenhum projeto foi submetido à apreciação da Assembleia nos meses seguintes.²⁰ Um dos motivos foi a prematura saída de Saraiva da presidência da Província, em 16 de maio de 1855, e sua substituição pelo vice-presidente Antonio Roberto de Almeida, com grande demora na nomeação de um substituto (Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, em 29 de abril de 1856).²¹ A instabilidade e a curta duração das administrações provinciais, uma característica de todo o Império, tornava-se um obstáculo a mais na definição da política para a instrução pública, segundo avaliavam os próprios parlamentares. Mas ainda que não tenha sido aprovado um novo projeto de reforma, as manifestações na Assembleia expuseram a existência de diferentes perspectivas sobre a instrução primária.

Particularmente ilustrativas são as posições dos parlamentares a respeito das localidades e seu papel no financiamento das escolas públicas. A intervenção mais elaborada sobre o tema na época foi feita por Carlos Carneiro de Campos, futuro Visconde de Caravelas (o terceiro da família), então um dos nomes de maior destaque do Partido Conservador em São Paulo e futuro membro do Senado e de três ministérios.²² Segundo o deputado, a discussão do orçamento não seria a ocasião apropriada para “se tratar radicalmente” da instrução pública, motivo pelo qual disse preferir suscitar questões gerais e de princípio sobre a organização do ensino primário na Província. “Considerando o que se passa em outros países”, observou inicialmente, “vejo que o sistema seguido a este respeito é muito diferente daquele que se pratica entre nós.” Carneiro de Campos argumentou que, embora sob regimes

¹⁹ São Paulo, Lei nº 30, 10 de maio de 1854, art. 30 das Disposições Permanentes. O artigo estabelecia que o governo nomearia “uma comissão de três membros para propor o novo código”. O presidente era Josino do Nascimento Silva, conservador.

²⁰ São Paulo, *Discurso... José Antonio Saraiva, 15 de fevereiro de 1855*, 39. Sobre os gabinetes e a política da Conciliação: Nabuco, *Um Estadista do Império*, tomo primeiro, livro segundo; Tôrres, *Construtores do Império*, 73-75; Iglésias, “Vida Política”, 52-59.

²¹ Egas, *Galeria*, 232-57, 840-47; Sisson, *Galeria*, vol. I, 77.

²² Egas, *Galeria*, 835-39.

constitucionais distintos, “a organização desses outros países pode ser adotada entre nós, senão inteiramente ao menos em alguns pontos fundamentais e importantes”. O deputado propôs que as soluções para a mobilização de recursos fossem tratadas simultaneamente ao problema da fiscalização, que tanto preocupava os parlamentares na época. Do lado financeiro, uma das medidas seria envolver diretamente as municipalidades: “A constituição do império estabelece com efeito que a instrução primária seja dada gratuitamente; mas isto não obsta a que o pagamento dos professores públicos seja feito, não pelo cofre público comum, mas sim pelos cofres especiais das diversas localidades de que se compõe o território brasileiro.” Para Carneiro de Campos, seria vantajoso decretar que nenhuma freguesia poderia ser instalada “sem apresentar a possibilidade de manter com contribuições próprias uma escola de instrução primária.” Além disso, poderiam ser criados fundos constituídos por doações particulares, recursos do Estado e pelo produto da venda de terras de domínio público (devolutas), com o objetivo de financiar as escolas locais.²³

Com o sistema de financiamento local, argumentou Carneiro de Campos, seria possível resolver o tão citado problema da fiscalização: “Disse-se há pouco que nas localidades não havia quem olhasse para o modo, ou o zelo com que os professores desempenhavam suas funções... logo porém que se realize o meio apontado, e que os próprios que têm de tirar proveito dessas escolas sejam aqueles que concorram com seu pagamento e sustento penso que se tem colocado as coisas no pé em que se acham nesses países onde bem se consegue fiscalizar esse serviço.” As localidades e famílias também poderiam ter alguma influência na admissão dos próprios professores. No sistema existente, diz Carneiro de Campos, se há problemas com algum professor, os pais “lançam mão de professores particulares, e a escola pública fica em abandono”. Mas quando “eles concorrerem para a manutenção das escolas, quando sofrerem uma imposição para as suas despesas principais... quando contribuírem para a nomeação e sustentação do professor no seu cargo”, o interesse dos pais com a instrução dos filhos seria despertado e suas exigências poderiam ser satisfeitas. O deputado propôs ao final que na próxima sessão da Assembleia fossem discutidas “as bases principais desta reforma” e os aspectos das leis atuais que deveriam ser substituídos por um novo sistema.²⁴

²³ “Assembléa Provincial”, Sessão de 3/4/1856, *Correio Paulistano*, 8/4/1856, 2.

²⁴ *Ibidem*.

As ideias e propostas de Carneiro de Campos tiveram repercussão quando foram apresentadas na Assembleia, mas não há sinais de que tenham sido bem recebidas ou acolhidas, seja por conservadores ou liberais. Pelo contrário, a resposta imediata de Diogo de Mendonça Pinto, também conservador, rejeitou ponto por ponto os argumentos de Carneiro de Campos. Diogo de Mendonça criticou a ideia de mudar o “sistema seguido até aqui, quanto ao modo de se fazer face às despesas com a instrução pública” e de que se deveria examinar “se era conveniente transplantar para o nosso país as providências que existem em outros, como na Alemanha, e nos Estados Unidos, onde as despesas para ocorrer ao serviço de instrução pública estão a cargo das municipalidades.” A justificativa foi que “enquanto tivermos o atual regime municipal, enquanto as nossas municipalidades não receberem o desenvolvimento em que se acham nesses outros países citados, esta lembrança... não trará resultados que teve em vista.”²⁵

Diogo de Mendonça opinou que “[a]té certo ponto já tivemos um ensaio do sistema que V. Ex. lembrou, até 1846 o serviço de instrução pública esteve sujeito à superintendência das câmaras municipais; e como olharam elas para este serviço? V. Ex. sabe que, em muitas localidades chegou-se ao ponto de serem os fiscais incumbidos de inspecionar e fiscalizar as aulas.” Se as câmaras não estavam organizadas para cumprir suas obrigações diárias, então como seria possível adicionar “mais esta atribuição”? Da mesma forma, como Diretor de Instrução Pública em exercício, Diogo de Mendonça duvidava do argumento de que contribuindo com as despesas do ensino as municipalidades teriam interesse na fiscalização das escolas primárias, pois se no presente “elas não fiscalizam, pouca vantagem provirá de outro sistema.” O deputado também discordava de retirar-se a autorização do presidente da Província para reformar a instrução pública sem a participação da Assembleia Legislativa.²⁶

As propostas de financiamento e descentralização de Carneiro de Campos também não sensibilizaram os deputados liberais da Assembleia. Martim Francisco Ribeiro de Andrada (2º), por exemplo, não se manifestou sobre o mérito da proposta e apenas discordou da necessidade de uma nova discussão no legislativo sobre a instrução pública, defendendo a autorização dada ao governo provincial.²⁷ Outro liberal, João da Silva Carrão, um dos autores da lei de 1846, questionou diretamente a proposta de Carneiro de Campos de “estabelecerem-

²⁵ “Assembléa Provincial”, Sessão de 4 de abril de 1856, *Correio Paulistano*, 9/4/1856, 3.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ “Assembléa Provincial”, Sessão de 4 de abril de 1856, *Correio Paulistano*, 10/4/1856, 1-3.

se impostos que tivessem aplicação especial à instrução primária em cada município, visto que desta maneira esses indivíduos teriam interesse direto em inspecionar as escolas primárias.” Para Carrão, a proposta não seria conveniente porque as câmaras municipais “ainda estão na infância”, “não aprenderam a administrar”, de modo que “podemos dizer que ainda devem estar por muito tempo como que debaixo de uma tutela”. “Portanto”, o deputado concluía, “entendo que qualquer meio que a assembleia provincial tenha de empregar, há de ser meio diferente, há de ser inspeção governativa.”²⁸

Desta forma, as divergências da bancada liberal com os deputados conservadores desde o início da década de 1850 parecem ter se limitado mais ao grau com que se deveria restringir a influência das localidades, não se colocando em xeque a tutela das câmaras e a centralização da instrução primária pelo governo provincial. Uma proposta radical de descentralização administrativa e financeira como a de Carneiro de Campos, aparentemente isolado entre seus correligionários conservadores e adversários liberais, conflitava com a opinião dominante no legislativo provincial. Concepções antagônicas sobre a descentralização da instrução pública seriam no futuro objeto de debates e diversas medidas legislativas em São Paulo. Mas antes que esse momento chegasse, a política centralizadora da instrução pública continuou inalterada por vários anos.

Um outro exemplo das concepções dominantes sobre a instrução primária foi a proposta de uma nova reforma da instrução pública apresentada em 1857. O projeto foi submetido sob a forma de um Código da Instrução Pública, redigido pela comissão nomeada em 1854 por José Antônio Saraiva e formada por Antonio Joaquim Ribas, Diogo de Mendonça Pinto e João D’Abney de Avellar Brotero (Guaratinguetá), os dois primeiros conservadores, como já vimos. A lei orçamentária de 1857 autorizou o presidente da Província a implementar o referido Código, “com as alterações que julga[sse] convenientes”.²⁹ O Código da Instrução Pública estabelecia que “a direção, inspeção e fiscalização” das instituições públicas e particulares de educação competiam ao presidente da Província, por meio de seu representante, o diretor geral da instrução pública (art. 1º e 3º). O governo nomearia inspetores de círculos literários, que se tornariam responsáveis pela fiscalização das escolas de todos os municípios que formavam uma comarca. Os inspetores

²⁸ “Discurso proferido pelo Sr. Dr. Carrão...”, *Correio Paulistano*, 15/4/1856, 3; Blake, *Diccionario*, 4º vol., 48-49.

²⁹ São Paulo, Lei nº 47, 7 de maio de 1857, art. 23 das Disposições Transitórias.

receberiam uma gratificação anual de 300 mil-réis do governo provincial para exercer suas funções, enquanto os professores teriam reajustes nos vencimentos (art. 22 a 28). Cada círculo literário seria dividido em distritos correspondentes a “paróquias, capelas e povoações”, para cada um dos quais o governo nomearia subinspetores de distrito (art. 30 a 35).³⁰ Tal como o regulamento de 1851 de Nabuco de Araújo, o Código de 1857 não incluía as câmaras municipais na fiscalização da instrução pública.

Uma das principais novidades do Código era a adoção da obrigatoriedade do ensino primário para “todos os menores entre 7 e 15 anos”, residentes a pelo menos 1/4 de légua (1,6 km) de povoação com aulas públicas ou particulares subsidiadas pelo governo (art. 51). Esta foi a primeira ocasião em que a obrigatoriedade ganhou destaque em um projeto de reforma, tema que iria atrair grande atenção nos próximos anos. O Código da Instrução Pública, porém, não chegou a ser implementado. Em 1859, o presidente conservador José Joaquim Fernandes Torres afirmou que, em princípio, apoiava a Reforma, mas decidiu não cumprir a autorização de implementá-la com o argumento de que as despesas trazidas com a execução do Código seriam muito superiores à verba consignada pelo legislativo para a instrução pública.³¹

Apesar de seu abandono, as ideias mais importantes do Código de Instrução Pública foram incorporadas a um novo projeto de reforma do ensino aprovado pela Assembleia Legislativa poucos anos depois, em 1864. A proposta original (projeto nº 3) foi submetida pelo deputado liberal José Manoel de Castro Santos (de Guaratinguetá) já na primeira sessão legislativa do ano e aceitava a mesma cláusula de obrigatoriedade do ensino primário prevista pelo Código de 1857, só que limitada às idades de 7 e 12 anos e sem especificar a distância de escolas e residências das crianças. Entre as novidades do projeto estavam a reformulação da Escola Normal e a criação de cadeiras de francês e latim em cada comarca. Simultaneamente, Castro Santos propunha suprimir todas escolas primárias localizadas “em bairros e subúrbios”, preservando-as somente em cidades, vilas e freguesias. Desta forma, o projeto do deputado promovia a expansão do ensino secundário e propunha racionalizar – e reduzir – as aulas públicas de primeiras letras, mesmo em um momento em que se reconhecia oficialmente e, às vezes, lamentava-se o acesso restrito das crianças às escolas primárias.³²

³⁰ *Código de Instrução Publica da Província de São Paulo* (S. Paulo: Typographia Dous de Dezembro, 1857).

³¹ São Paulo, *Discurso...* José Joaquim Fernandes Torres, anno de 1859, 14.

³² “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 5 de fevereiro de 1864, *Correio Paulistano*, 16/2/1864, 1-3.

O projeto nº 3 foi remetido à Comissão de Instrução Pública, composta por Francisco Martins da Silva (liberal, Lençóis), José Hypolito de Oliveira Ramos (conservador, Jacareí) e o próprio Castro Santos. Poucos dias depois, a Comissão apresentou à Assembleia um substitutivo com mudanças que detalharam e ampliaram o projeto original.³³ A nova proposta incorporou desta vez os círculos literários, os inspetores e os subinspetores previstos no Código de Instrução Pública de 1857, apenas com mudanças marginais nas suas jurisdições. O círculo literário teria abrangência equivalente à comarca, contando cada um com inspetores auxiliados por subinspetores em cada paróquia. Como também havia sido estabelecido pelo Código, os inspetores passariam a ser remunerados, enquanto os professores em exercício teriam seus vencimentos reajustados. Além disso, a cláusula de obrigatoriedade do ensino foi estendida para as idades de 7 a 15 anos das crianças que residissem até 1/4 de légua de escola pública ou particular com ensino gratuito para alunos pobres, com multas aos pais que não cumprissem a norma. Nos lugares onde não houvesse escola pública, o governo subsidiaria uma aula particular, com vencimentos que não excederiam aos dos professores públicos. O projeto substitutivo, por sua vez, incorporava duas das propostas originais de Castro Santos que ampliavam o ensino secundário por toda a Província: a reformulação da Escola Normal e, sobretudo, a instalação de uma aula de francês e latim em cada comarca e em eventuais povoações que o governo assim designasse. Porém, a proposta de suprimir as escolas “de bairros e subúrbios” desapareceu no substitutivo da Comissão de Instrução Pública.³⁴

As discussões do substitutivo do Projeto nº 3 de reforma da instrução pública estenderam-se até o início de abril de 1864. Um dos aspectos mais debatidos foi justamente o propósito de espalhar o ensino secundário de latim e francês pelas comarcas e povoações. O deputado Antonio Augusto da Fonseca (conservador, Rio Claro), por exemplo, defendeu que se priorizasse o ensino primário, “sacrificando mesmo, se for preciso, toda a instrução secundária”.³⁵ Ao mesmo tempo, apesar do substitutivo da Comissão de Instrução Pública ter excluído o artigo que no projeto original suprimia as aulas de primeiras letras em bairros e subúrbios rurais, o deputado Castro Santos continuou defendendo a sua proposta nos debates do plenário, no que enfrentou a oposição de sua própria bancada, como a de Antonio Moreira de Barros, deputado liberal por Taubaté e futuro Ministro de Estrangeiros (em 1879) no

³³ “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 2 de março de 1864, *Correio Paulistano*, 17/3/1864, 1-2.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 5 de março de 1864, *Correio Paulistano*, 2/4/1864, 2.

gabinete do Visconde de Sinimbu. Outro artigo debatido foi o da obrigatoriedade do ensino e das multas às famílias, embora de forma menos enfática do que os anteriores.³⁶

Após receber emendas dos deputados, a proposta foi aprovada pela Assembleia no início de abril de 1864, com modificações. Entre elas, foi suprimido o artigo que determinava a criação de novas cadeiras de latim e francês e manteve-se a rejeição ao fechamento das escolas em bairros e subúrbios. Com as emendas, o projeto aprovado recebeu novos artigos, sendo o mais importante o que determinou que as câmaras municipais fornecessem salas e instalações adequadas para as escolas primárias, sob pena de multa caso não cumprissem a lei. A obrigatoriedade do ensino foi preservada como na proposta do substitutivo. Quanto à inspeção do ensino, a versão definitiva manteve a exclusão das câmaras municipais de qualquer papel na supervisão das escolas primárias, aprovando apenas uma alteração no projeto inicial – substituindo o subinspetor pelo pároco local na fiscalização das escolas públicas. A concordância dos diferentes grupos políticos do legislativo quanto à inconveniência das câmaras municipais continuou intacta.³⁷ Apesar disso, o projeto enfrentou resistência no executivo e alguns dias depois foi vetado pelo presidente Francisco Inácio Marcondes Homem de Mello, retornando à Comissão de Justiça da Assembleia para revisão. Os motivos do veto declarados por Homem de Mello, já um intelectual e liberal eminente que viria a compor o gabinete Saraiva em 1880, não se deveram nem à centralização nem à obrigatoriedade, mas antes à proposta de remuneração dos inspetores dos círculos literários e à perda de autoridade do presidente da Província na indicação de cargos públicos.³⁸

Após o veto de Homem de Mello ao projeto de 1864, um novo ciclo de debates sobre a instrução pública teve lugar em 1868 na Assembleia Legislativa de São Paulo. O motivo foi a apresentação de mais um projeto de reforma da instrução pública, o de nº 12, em 15 de fevereiro de 1868. Os autores da proposta eram todos deputados liberais que compunham a Comissão de Instrução Pública da Assembleia: Jorge de Miranda e Campos Sales, ambos de Campinas, e Benedicto Ferreira Coelho, de São Sebastião. Os dois primeiros apareciam como destacados membros do liberalismo de ideias “mais adiantadas”, que já na época se definiam como liberais-radicais ou históricos entre seus partidários na legislatura de 1868-1869 de São

³⁶ *Ibidem*. Sobre Moreira de Barros: Blake, *Diccionario*, 1º vol., 270-71.

³⁷ “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 9 de abril de 1864, *Correio Paulistano*, 28/4/1864, 2-3.

³⁸ *Ibidem*, 3. Sobre Homem de Mello, Egas, *Galeria*, 319-30; “Francisco Inácio Homem de Mello”, Instituto Histórico e Geográfico de Santos, acessado em 7/9/2015, <http://www.ihgs.com.br/cadeiras/patronos/franciscohomedemelo.html>

Paulo.³⁹ O projeto nº 12 retomou elementos do Código de 1857 e da proposta recusada por Homem de Mello em 1864. Um primeiro fato digno de nota é que o projeto replicava as figuras dos inspetores e subinspetores dos círculos literários das propostas anteriores, com a diferença que, para inspetores, seriam “preferidos os promotores públicos na comarca” e, para subinspetores, os párocos locais. As câmaras locais continuariam excluídas de qualquer interferência nas escolas. O projeto também estabelecia o ensino particular “absolutamente livre” de intervenção governamental, exceto no relato das estatísticas, e reforçava a obrigatoriedade do ensino para as crianças de 7 a 13 anos residentes a até 1/4 de légua de escolas públicas ou particulares subsidiadas, com multas aos pais que não as matriculassem. Ainda havia duas medidas inspiradas no projeto de Castro Santos citado anteriormente: as câmaras deveriam oferecer instalações adequadas às aulas primárias, com penalidades caso não atendessem à norma; e as escolas elementares em bairros, subúrbios, capelas e freguesias seriam mantidas apenas naquelas localidades com mais de 500 habitantes, com “uma professora, que ensinará promiscuamente alunos de ambos os sexos.”⁴⁰

O projeto nº 12 sofreu oposição imediata na Assembleia Legislativa, a começar pela Comissão de Constituição e Justiça, que recomendou sua rejeição.⁴¹ Posteriormente, na primeira discussão do projeto, o liberal Antonio Francisco de Araujo Cintra (de Amparo) atacou o projeto, considerando-o inconstitucional e impraticável ao tornar “vexatória a realização da obrigação constitucional do ensino gratuito a todos.” O também liberal Francisco de Paula Ferreira (Bananal) rejeitou a proposta em seus aspectos centrais: a obrigatoriedade do ensino, as penalidades aos pais e às câmaras municipais, a supressão de escolas e a remuneração dos inspetores dos círculos literários. Segundo o deputado, a obrigatoriedade não seria necessária pois a população não era refratária ao ensino. O problema seria antes a “falta de escolas e a incapacidade do professorado”. A única concordância de Paula Ferreira com os itens mais polêmicos do projeto deu-se com relação à

³⁹ Sobre os liberais radicais, ver Americo Brasiliense, *Os Programas dos Partidos e o 2º Imperio. Exposição de Principios* (São Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878), 23-32; Lucio de Mendonça, “Dr. M. F. de Campos Salles”, 51-57 in *Almanach Litterario de S. Paulo para 1879*, publicado por José Maria Lisboa (S. Paulo: Typ. da Provincia, 1978); José Maria dos Santos, *A Política Geral do Brasil*, 2ª ed. (Belo Horizonte: Itatiaia, 1989), 107-10; Sérgio Buarque de Holanda, “Do Império à República”, in *História Geral da Civilização Brasileira*, ed. Sérgio Buarque de Holanda, tomo II, vol. 7, 10ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012), 137-40, O termo “ideias liberais mais adiantadas” é do próprio Americo Brasiliense.

⁴⁰ São Paulo, *Actas das Sessões da Assembléa Legislativa da Provincia de S. Paulo do Ano de 1868* (S. Paulo: Typ. do Ypiranga, 1869), 34-35. O projeto também suprimia as cadeiras públicas de ensino secundário existentes.

⁴¹ *Ibidem*, 67. Esta Comissão era formada por Joaquim Ignácio Ramalho, Cândido José de Andrade e Prudente José de Moraes Barros, que votou pelo parecer com restrições. Todos eram membros do Partido Liberal.

liberdade das escolas particulares, que ele considerava também necessária e positiva.⁴² Outros críticos foram ainda menos tolerantes e também rejeitaram a liberdade do ensino particular. Um exemplo foi Tito Augusto Pereira de Matos, deputado liberal de Lorena, que em sua argumentação acusou o projeto de despótico, incongruente e inconstitucional. A defesa do projeto foi feita principalmente pelos seus autores. Campos Sales, Joaquim de Almeida Leite de Moraes (liberal, Araraquara) e, principalmente, Jorge de Miranda defenderam o projeto das críticas veementes feitas por colegas liberais nas sessões legislativas seguintes.⁴³ O debate repercutiu, inclusive, no Rio de Janeiro, conforme relato do jornal dos radicais na capital do Império, o *Opinião Liberal*.⁴⁴

Se a obrigatoriedade e a liberdade do ensino deram a tônica ao projeto, a questão da descentralização não passou ao largo das discussões, especialmente nas oportunidades em que foram criticadas as disposições sobre os círculos literários e subinspetores. Uma das intervenções mais reveladoras foi a de Bento Francisco de Paula Sousa, deputado liberal de Limeira. O deputado defendeu a obrigatoriedade, a liberdade do ensino e o aumento dos ordenados dos professores, mas rejeitou o projeto em sua intenção de criar círculos literários e subinspetores, bem como a proposta de indicar promotores e párocos àqueles cargos. Quanto aos subinspetores, Bento de Paula Sousa dizia que o pensamento da comissão era bom, pois “quer que o ensino seja fiscalizado de perto”, mas que ela equivocava-se “se espera bons resultados desta nova criação de empregados”. Mais ainda, o deputado revelou que já havia pensado em modificar a lei atual “no sentido de tornar as câmaras municipais as fiscalizadoras do ensino”, porém, completou, “não penso mais assim.” O deputado afirmava entender a ideia de fiscalização pelas câmaras, pois elas seriam as mais habilitadas para tanto. Esse papel das câmaras não seria novidade, “entretanto que resultado produziu? Nenhum absolutamente”. Nesse momento, o deputado foi aparteado por Benedicto Ferreira Coelho (liberal), que o questionou: “E que resultado tem produzido estes inspetores?”, diante do que Bento de Paula Sousa respondeu, “Nenhum também”.⁴⁵ Mesmo sendo membro da Comissão

⁴² “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 11 de março de 1868, *Correio Paulistano*, 13/3/1868, 1-2. Para a vida de Paula Ferreira, ver Ricardo Torre Simões, *Paula Ferreira. Memórias de uma Família* (s.l., Clube dos Autores, 2014), 115-34.

⁴³ “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessões de 12 a 22 de março de 1868, *Correio Paulistano*, 14/3/1864, 2; 17/3/1868; 1-2; 19/3/1868, 1-2; 20/3/1868, 2-3; 21/3/1868, 2; 22/3/1868, 1.

⁴⁴ “O ensino livre”, *Opinião Liberal*, 11/4/1868, 2-4.

⁴⁵ “Assembléa Legislativa Provincial”, Sessão de 27 de março de 1868, *Correio Paulistano*, 28/3/1868, 2. Bento de Paula Sousa era irmão do destacado liberal, Francisco de Paula Sousa e Mello, já citado anteriormente.

de Instrução Pública que elaborou o projeto nº 12, Ferreira Coelho aparentemente era simpático às câmaras municipais, o que pode ter sido um dos motivos por ter subscrito a proposta com restrições.⁴⁶

Apesar da oposição à interferência das câmaras municipais por parte de Bento de Paula Sousa e dos principais autores do projeto de reforma, outros parlamentares eram favoráveis ao retorno das municipalidades a alguma função fiscalizadora da instrução pública, como aquela instituída pela lei nº 34 de 1846. Houve a percepção de que o projeto nº 12 de Jorge de Miranda, Campos Sales e Benedicto Ferreira Coelho reforçava a centralização operada por Nabuco de Araujo em seu regulamento de 1851. Talvez esse tenha sido um dos motivos para o que Lucio de Mendonça relatou anos depois. Segundo ele, o projeto “foi vigorosamente combatido pelos liberais, que o qualificaram de *presente funesto!*”⁴⁷ No debate da Assembleia Legislativa, a avaliação mais abrangente veio de Francisco de Paula Ferreira, ao lado de suas críticas já notadas à obrigatoriedade e à nova estrutura de fiscalização. Referindo-se à medida de Nabuco de Araujo, Paula Ferreira afirmou que “não nos veio melhoramento algum da supressão das comissões municipais substituídas pelos inspetores”. E mais, “[q]uando se organizou o regulamento a que me refiro e que está em execução, infelizmente a mania era acabar com todo o elemento popular, era centralizar tudo nas mãos do poder... e por isso apunhalava-se as municipalidades”. A seguir, o deputado relacionou a centralização de 1851 ao projeto em discussão: “É por isso... que eu lastimo que no presente projeto, que consagra ideias tão grandiosas... ainda predomine o mesmo espírito de centralização; não se diga nem uma palavra a respeito da inspeção local, a respeito da intervenção, quase sempre benéfica, das municipalidades.” Nesse momento, outro deputado liberal, Prudente de Moraes (Piracicaba), observa que “[n]essa parte o projeto é muito conservador”. Paula Ferreira prosseguiu apontando o que seria uma incongruência adicional do projeto. Em vez de intervenção das municipalidades, o projeto impunha obrigações a elas e multas se estas não fossem cumpridas, diante do que o deputado perguntou: “Pois... se as câmaras ficam com esse ônus... não é justo que tenham alguma intervenção na inspeção da instrução pública de seus respectivos municípios?” O que acrescenta ao paradoxo notado por Paula Ferreira é que, ao longo de seu discurso, não só Prudente de Moraes manifestou apoio, como também Jorge de Miranda, um dos autores do projeto, interveio concordando com a sua

⁴⁶ São Paulo, *Actas da Assembleia Legislativa*, 1868, 34-5.

⁴⁷ Mendonça, “Dr. M. F. de Campos Sales”, 54. Itálico no original.

crítica à centralização de Nabuco de Araujo. Ao final, Miranda chega a afirmar que acompanharia “o nobre deputado em todo o espírito descentralizador.”⁴⁸ A questão que permanece é: se Jorge de Miranda apoiava a descentralização da instrução pública, por que então o seu projeto insistia exatamente no oposto?

As críticas ao projeto nº 12 resultaram em um substitutivo apresentado à Assembleia Legislativa já em 26 de março de 1868. A comissão que o redigiu não incluía os autores do projeto original, sendo em vez disso composta por alguns de seus críticos mais veementes, entre eles Francisco de Assis e Oliveira Braga, Prudente de Moraes, Bento Francisco de Paula Sousa e Francisco de Paula Ferreira. O substitutivo excluía a obrigatoriedade do ensino, bem como as multas às câmaras e aos pais previstas no projeto original, embora autorizasse o governo a suprimir escolas com menos de 20 alunos frequentes e fundir escolas que não totalizassem, somadas, 50 alunos. Além disso, o substitutivo suprimia as “cadeiras públicas de ensino secundário”, mantendo as existentes apenas enquanto não ficassem vagas. Sobre a inspeção escolar, o texto rejeitava a criação dos círculos literários e subinspetores, preservando em seu lugar a antiga estrutura baseada nos inspetores distritais. Houve uma inovação, porém. O substitutivo estabelecia que a fiscalização da instrução pública seria realizada pelos inspetores de distrito ao lado dos presidentes das câmaras municipais.⁴⁹

Claramente, as críticas à centralização, além daquelas feitas à obrigatoriedade e a outros aspectos do projeto, tiveram eco entre parte dos deputados liberais, que restituíram às câmaras municipais um papel que haviam perdido em 1851 com a reforma de Nabuco de Araujo. Na sessão de 31 de março, Prudente de Moraes justificou a eliminação dos círculos literários e dos subinspetores pelas despesas e o aumento desnecessário de pessoal, defendendo por outro lado a reintrodução das câmaras municipais. Segundo ele, o “atual projeto substitutivo conserva aquilo que encontrou, quanto à inspeção, adicionando apenas a intervenção do elemento popular nessa inspeção, visto que esperamos dali colher bons resultados.” Dizendo-se “filho da escola liberal”, Prudente de Moraes sustentou que quando a instrução pública é fiscalizada por agentes do governo, é justo que “o seja também por parte do povo, pelo seus imediatos representantes nos municípios, fiscalização que em outros

⁴⁸ “Assembléa Provincial”, Sessão de 12 de março de 1868, *O Ypiranga*, 22/3/1868, 2.

⁴⁹ São Paulo, *Actas da Assembléa Legislativa*, 1868, 114-15.

países tem dado bons resultados.”⁵⁰ O substitutivo da reforma da instrução pública foi sancionado pelo presidente liberal, Saldanha Marinho, praticamente sem alterações, sob a lei nº 54 de 15 de abril de 1868.⁵¹

Obrigatoriedade e liberdade do ensino como panaceias

A evolução dos debates legislativos sobre a instrução pública em São Paulo desde 1846 mostra que as posições sobre o tema tornaram-se mais variadas e diversificadas ao longo dos anos. Não havia princípios ou propostas gerais que unificassem os blocos políticos majoritários na Província, fossem conservadores, liberais ou progressistas. Mesmo em uma legislatura liberal como a de 1868-1869, as divergências revelaram-se profundas quanto aos princípios que deveriam guiar as reformas vistas como necessárias para a instrução pública. Mas o debate que culminou com a aprovação da Reforma de 1868 deixou clara a emergência de um novo grupo formado por liberais radicais que passaram a articular-se em torno das ideias do jornal *Opinião Liberal*, fundado em 1866 no Rio de Janeiro por Francisco de Rangel Pestana, Henrique Limpo de Abreu e José Luiz Monteiro de Sousa. Em 1869 esse jornal foi sucedido pelo *Correio Nacional*, também editado por Rangel Pestana e Henrique Limpo de Abreu.⁵²

Em São Paulo, o jornal *O Ypiranga*, criado em 1867, e principalmente o *Radical Paulistano*, de 1869, tornaram-se os veículos dessa nova corrente radicalizada da política provincial. A radicalização da época deu-se em meio ao colapso das tentativas de conciliação e à formação do Partido Progressista, que reunia liberais e conservadores moderados. O primeiro número do jornal *Radical Paulistano* foi lançado em 12 de abril de 1869, como órgão do Clube Radical Paulistano fundado um mês antes. Entre os radicais do Clube da capital encontravam-se Américo Brasiliense, Luiz Gama, Bernardino de Campos e Américo de Campos. Em outubro de 1869, outro Clube Radical foi fundado em Campinas, tendo entre seus membros Campos Sales (escolhido para presidente do Clube), Jorge de Miranda e Francisco Quirino dos Santos. Poucos meses depois, esses clubes radicais se converteriam

⁵⁰ “Assembléa Provincial”, Sessão de 31 de março de 1868, *O Ypiranga*, 24/5/1868, p. 1. Para a atuação de Prudente de Moraes no legislativo paulista, ver Dainis Karepovs (coord.), *Prudente de Moraes. Parlamentar da Província de São Paulo (1868-1889)* (São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2004).

⁵¹ São Paulo, Lei nº 54, 15 de abril de 1868.

⁵² Brasiliense, *Programas dos Partidos*, 23-32; Santos, *A Política Geral*, 108-110.

em clubes republicanos e seus integrantes se tornariam figuras de destaque nos eventos políticos das décadas seguintes.⁵³

Do ponto de vista doutrinário, a instrução popular foi elevada pelos radicais a uma posição de relevo em seu programa de regeneração do sistema político e social. Em um texto publicado no *Radical Paulistano*, o ensino primário aparece como o fundamento do sistema representativo e da democracia: “Somente quando o influxo benéfico da instrução tem penetrado até o mais íntimo da sociedade, é que os alicerces da democracia se podem considerar consolidados.” No caso do Brasil, “[q]uando reclama-se a completa descentralização, o sufrágio direto e generalizado, a abolição do elemento servil, somente pela instrução do povo se poderá animar estas reformas, primeiro balbuciar da democracia.” A própria reforma constitucional de 1834 implementada pelos antigos liberais foi criticada, pois atribuiu às assembleias legislativas a responsabilidade pela instrução, mas com resultados “quase nulos” – que seriam, por sua vez, “consequências da centralização!”. O descaso seria traduzido pelos recursos destinados à instrução pública: “Não é um contrassenso determinar-se mesquinhas verbas nos orçamentos provinciais para tão urgente melhoramento?” Ao contrário, dizia o artigo dos radicais, seria preciso “dar à instrução todos os recursos que tiver necessidade, por isso que acha-se sobejamente averiguado que o povo que tem melhores escolas é o primeiro sempre. Os Estados Unidos da América do Norte, a Inglaterra e a Bélgica aí estão para confirmarem esta asserção.”⁵⁴

No que diz respeito à atuação parlamentar, este grupo de liberais radicais (e depois republicanos) defendeu sistematicamente dois princípios básicos em relação à instrução primária durante a segunda metade dos anos 1860 e na década seguinte: em primeiro lugar, a obrigatoriedade de que as famílias matriculassem seus filhos nas escolas; em segundo lugar, a chamada liberdade do ensino, que consistia na difusão do ensino particular, sem regulamentos restritivos ou impedimentos por parte do governo. Em conjunto, esses princípios foram anunciados como panaceias para os problemas do ensino elementar no país e em São Paulo. Ambas as noções ganharam destaque no projeto nº 12 apresentado pelos liberais radicais em 1868, conforme visto na seção anterior. A primeira vitória deste grupo foi a introdução do ensino livre na lei nº 54 sancionada em 1868 pelo presidente Saldanha

⁵³ “Política radical”, *Correio Nacional*, 6/11/1869, 2. Sobre o Partido Progressista, Brasiliense, *Programa dos Partidos*, 15-22; Nabuco, *Um Estadista do Império*, tomo segundo, livro terceiro, cap. IV-VII.

⁵⁴ “A democracia e a instrução do povo”, *Radical Paulistano*, 10/5/1869, 2-3.

Marinho, ainda que o princípio tenha sido adotado com restrições. Já a obrigatoriedade do ensino acabou sendo derrotada, como vimos, pela oposição de outros deputados liberais. No entanto, o isolamento dos liberais radicais na defesa da obrigatoriedade mudaria nos anos seguintes. Políticos conservadores e a imprensa passariam a defender a obrigatoriedade das matrículas como forma rápida e eficaz da província de São Paulo superar seu atraso educacional. Por outro lado, na agenda dos liberais radicais, a descentralização da fiscalização, assim como um eventual papel dos municípios no sustento e direção das escolas, não só foram deixados de lado, mas há indícios de que tenham sido rejeitados. Uma mudança nessas posições somente ocorreria anos depois.

Com a obrigatoriedade derrotada na edição da lei nº 54 de 1868, uma nova tentativa de aprová-la ocorreu já em 1870, quando foi submetido outro projeto de reforma da instrução pública (nº 176) à Assembleia Legislativa, desta vez em uma legislatura (1870-1871) dominada pelos conservadores. O projeto, assinado pelos deputados José Antonio de Magalhães Castro Sobrinho (Santos) e Joaquim Antônio Fernandes de Oliveira (Bananal), ambos conservadores, era tímido e limitava-se à adoção da obrigatoriedade e à criação de escolas de latim e francês nas cidades. O texto dedicava nada menos do que 13 artigos à regulamentação da obrigatoriedade para “todos os menores de 7 a 14 anos” que residissem a 1/4 de légua de escola pública ou particular subsidiada de qualquer povoação, com multas e condições para seu cumprimento. O projeto erradicava o frágil elemento de participação local da lei vigente ao revogar o § 3º do art. 1º da lei de 1868 “e disposições relativas aos presidentes das câmaras municipais, como inspetores municipais de instrução pública, continuando a cargo dos inspetores de distrito as atribuições conferidas àqueles pelas leis e regulamentos em vigor.” (art. 30)⁵⁵

Não tendo sido o projeto discutido na legislatura daquele ano, um substitutivo foi apresentado em 24 de fevereiro de 1871 pela Comissão de Instrução Pública, com os mesmos autores do projeto original mais o Padre Antônio Pereira Bicudo, conservador de Santa Isabel. Uma das principais mudanças do substitutivo foi a proposta de recriação da Escola Normal na província, que havia sido suprimida pela lei nº 16 de 10 de julho de 1867, durante o governo de José Tavares Bastos (8/11/1866 a 12/10/1867). Mas, novamente, o aspecto mais polêmico do projeto foi a adoção da obrigatoriedade. Aquele que parece ter sido o principal

⁵⁵ “Assembléa Provincial”, Sessão de 8 de março de 1870, *Diario de S. Paulo*, 30/3/1870, 2.

autor do projeto, Joaquim Fernandes de Oliveira, tornar-se-ia um dos principais propugnadores das posições defendidas anteriormente pelos liberais Jorge de Miranda, Campos Sales e Leite de Moraes. O substitutivo estabelecia agora em seu art. 1º a proposta de “obrigatoriedade do ensino para menores de 7 a 14 do sexo masculino e 7 a 12 anos do sexo feminino”, que residissem “em cidades com escola pública ou particular subsidiada”, mais a imposição de multa pecuniária aos pais e responsáveis que não matriculassem seus filhos. E da mesma forma que o projeto original, o substitutivo excluía os presidentes das câmaras municipais da função fiscalizadora ao lado dos inspetores de distrito.⁵⁶

A julgar pelo que relatava a imprensa, o ressurgimento da proposta de reforma da instrução pública refletia o interesse crescente que o tema suscitava na opinião pública, ainda que esta fosse formada por uma parcela minoritária da sociedade. É plausível também que as crescentes demandas das câmaras, pais e moradores das localidades tenham contribuído para o sentido de urgência que o assunto adquiriu na época. Um editorial do *Correio Paulistano* dizia então que a reforma da instrução “é a tese obrigada em todas as sessões, de alguns anos para cá. É a moda, o trapézio oratório aonde vai cada grupo de legisladores ostentar a sua *democracia*”.⁵⁷

O aspecto que produzia as maiores disputas era a obrigatoriedade do ensino. Uma vez mais, as discussões sobre esse tema e a liberdade de ensino assumiram contornos doutrinários, colocando em campos opostos deputados pertencentes a um mesmo partido, no caso agora do Partido Conservador.⁵⁸ E da mesma forma que antes, houve resistência à proposta de exclusão da influência local. Frederico José Cardoso de Araújo Abranches (conservador, Guaratinguetá), por exemplo, embora concordando com a adoção da obrigatoriedade, criticou a supressão do papel dos presidentes das câmaras na supervisão das aulas primárias nos municípios, como estabelecia a legislação vigente. O deputado remeteu-se à lei geral de 1º de outubro de 1828, dizendo que, se havia inconveniência, era “no cerceamento dessa atribuição conferida ao elemento popular”. Que a exclusão das câmaras municipais da inspeção do ensino não foi fortuita fica claro quando o autor do substitutivo,

⁵⁶ São Paulo, Emenda substitutiva ao projeto nº 176, 1871, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 572, doc PR 71.60.1.

⁵⁷ “Ensino obrigatório”, *Correio Paulistano*, 12/2/1871, 1. Itálico no original.

⁵⁸ Por exemplo, “Assembléa Provincial”, Sessões de 17 e 28 de março de 1871, *Correio Paulistano*, 17/3/1871, 1-2; 29/3/1871, 2; “Assembléa Provincial”, Sessões de 10 de fevereiro e 28 de março de 1871, *Diario de S. Paulo*, 16/2/1871, 2-4; 26/4/1871, 1-2.

Fernandes de Oliveira, contestou Abranches alegando haver conflito potencial de orientação entre os presidentes das câmaras municipais e os inspetores distritais. Em sua resposta, Frederico Abranches lembrou que a lei geral de outubro de 1828 continuava em vigor e que as câmaras locais não poderiam ter eliminada sua jurisdição sobre o ensino primário, como propunha o substitutivo ao projeto nº 176.⁵⁹

A discussão do substitutivo do projeto nº 176 prosseguiu na legislatura de 1872-1873, que foi novamente dominada pelos conservadores e polarizada por opiniões conflitantes acerca da obrigatoriedade. Um exemplo das posições extremas aparece no debate suscitado pelas manifestações de José Maria Correia de Sá e Benevides, professor da Faculdade de Direito da Capital e eleito para aquele biênio pelo Partido Conservador.⁶⁰ Já no início da legislatura em fevereiro de 1872, Sá e Benevides afirmou que a obrigatoriedade proposta no projeto era “um atentado à constituição política do Império”, contrária à descentralização administrativa e “um atentado ao pátrio poder, à tutela, à curatela”. Mais que isso, o deputado sustentou que a obrigatoriedade era “um principio falso, é a escola comunista e socialista que se quer implantar nos arraiais da opinião conservadora”. Fernandes de Oliveira, autor do projeto, retomou a defesa da proposta e contestou Sá e Benevides dizendo que “a legislação da Prússia, país mais civilizado da Europa, protesta energicamente contra isso.” Sá e Benevides reconheceu que Prússia, França e Estados Unidos adotavam o princípio de obrigatoriedade, mas atribuía isso ao fato de que os “escritores socialistas e comunistas, pelo brilhantismo de suas ideias, souberam conquistar as inteligências desprevenidas, alistados entre os sectários das sãs doutrinas liberais e conservadoras.” Além do mais, segundo o parlamentar, a situação nos Estados Unidos seria diferente, porque a obrigatoriedade era assentada nos “conselhos de família” e no “poder municipal”, não significando uma violência do Estado. Outro deputado contestou a ideia de que a obrigatoriedade implicasse centralização. Frederico Araújo Abranches, que também participou dos debates no ano anterior, afirmou ser favorável à descentralização e argumentou que na Suíça, Alemanha, Itália, Bélgica e nos Estados Unidos, onde havia “grande descentralização”, o ensino era

⁵⁹ “Assembléa Provincial”, Sessão de 28 de março de 1871, *Diario de S. Paulo*, 26/4/1871, 1-2. Frederico Abranches era professor da Faculdade de Direito de São Paulo e foi presidente das províncias do Paraná e Maranhão. “Dr. Frederico Abranches”, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* 11 (1903), 5-6.

⁶⁰ Blake, *Diccionario*, 5º vol., 41-42; “José Maria Correia de Sá e Benevides”, CDPB, Dicionário Bio-Bibliográfico, acessado em 10/10/2015, http://www.cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_benevides.html.

obrigatório.⁶¹ O projeto foi para votação parcelada dos artigos e, apesar dos argumentos dos seus defensores, o artigo 1º, instituindo a obrigatoriedade, foi rejeitado por 21 votos a 5.⁶²

Derrotado o substitutivo, o projeto nº 176 seria ainda utilizado para a revisão proposta no início de 1873 pela Comissão de Instrução Pública da Assembleia Provincial, desde o ano anterior composta por Fernandes de Oliveira, Pereira Bicudo e Francisco de Paula Rodrigues Alves (Guaratinguetá), todos conservadores.⁶³ Produto dessa revisão, o projeto nº 74 de 3 de março de 1873 estabeleceu mais uma vez a obrigatoriedade do ensino primário em cidades e vilas com escolas públicas ou particulares subsidiadas, desta vez para meninos de 7 a 14 anos e meninas de 7 a 11 anos, além de multas para pais e responsáveis, tal como o que havia sido recusado no ano anterior. O projeto também mantinha a criação de uma Escola Normal na Capital. Mas, diferentemente daquele substitutivo, o novo projeto determinava a criação de um “conselho de instrução” em cada município, composto pelo inspetor de distrito, pelo presidente da câmara municipal e por um cidadão nomeado pelo presidente da Província. A proposta ampliava, desta forma, a representação local ao indicar um indivíduo que não pertencia à estrutura burocrática, embora mantivesse a delegação sob o estrito controle do executivo provincial.⁶⁴ Não obstante, a supervisão e outros temas atraíram pouca atenção e as disputas no legislativo concentraram-se mais uma vez na obrigatoriedade do ensino.

A reação ao retorno da proposta de obrigatoriedade do ensino foi novamente exaltada, com mais intervenções doutrinárias de vários deputados que haviam sido contrários ao princípio anteriormente. Em favor do projeto alinhava-se agora o novo deputado, membro da Comissão de Instrução Pública e um dos autores do projeto nº 74, Rodrigues Alves, que defendeu a intervenção do Estado na provisão da instrução primária, a gratuidade e a obrigatoriedade como princípios avançados adotados nas principais nações no mundo.⁶⁵ O

⁶¹ São Paulo, *Annaes da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, Sessão de 1872* (S. Paulo: Typographia Americana, 1872), 2ª e 3ª sessões ordinárias, 5 e 6 de fevereiro de 1872, 9-15, 30-31.

⁶² *Ibidem*, 56. Votaram a favor do projeto: Frederico Araújo Abranches, Francisco de Paula Rodrigues Alves (Guaratinguetá), Antonio Rodrigues de Azevedo Ferreira (Lorena), Joaquim Antônio de Paula Machado (Jacareí) e Joaquim Lopes Chaves (Taubaté).

⁶³ São Paulo, *Annaes da Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo, Sessão de 1873* (S. Paulo: Typographia Americana, 1873), 5ª sessão ordinária, 13 de fevereiro de 1873, 20-25. A Comissão utilizou também um novo projeto (nº 1, de 1873), que foi recusado para avaliação pela Assembleia Legislativa e enviado de volta à Comissão em fevereiro de 1873.

⁶⁴ *Ibidem*, 144-46. O deputado Pereira Bicudo assinou o projeto “com restrições”. A assinatura de Fernandes de Oliveira não aparece no projeto.

⁶⁵ *Ibidem*, 239-47. Para a atuação parlamentar de Rodrigues Alves nesta época, ver Afonso Arinos de Melo Franco, *Rodrigues Alves. Apogeu e Declínio do Presidencialismo*, vol. I (Brasília: Senado Federal, 2001), 118-29.

Correio Paulistano divulgou o reinício da discussão na Assembleia Legislativa em 1873 com uma defesa entusiástica da obrigatoriedade, vista como um passo vital a ser dado para a reforma da instrução pública; mas o jornal antevia as forças que seriam contrárias a tal medida: os monarquistas e os autoritários.⁶⁶ A opinião do jornal parece inconsistente diante do fato de que tanto defensores quanto críticos ao projeto de reforma não tenham se distinguido pelo apoio ou não ao regime monárquico. Além disso, o jornal ainda não havia percebido a mudança de opinião que se processava e também se refletia entre os membros do legislativo provincial.

Sá e Benevides, por sua vez, que havia sido o maior opositor da obrigatoriedade no ano anterior, foi capaz de identificar as novas inclinações do legislativo. O deputado continuava opondo-se ao projeto, mas observou que a imprensa liberal da Corte e a “libérrima” de São Paulo e de outras partes do Império “têm feito deste assunto matéria de propaganda há tantos anos” que “inoculou no espírito público da sociedade a crença da utilidade pública e da legitimidade desta ideia”.⁶⁷ Aparentemente, a pressão por reformas da instrução primária vinda de diversos grupos da sociedade, canalizada no momento para a obrigatoriedade do ensino, havia crescido nos últimos anos e já constrangia os seus antigos opositores a uma posição defensiva.

A impressão de Sá e Benevides parece ter sido correta. Já na segunda discussão em março de 1873, o legislativo de São Paulo aprovou um pedido de encerramento do debate e imediata votação isolada do art. 1º do projeto nº 74. Sá e Benevides pediu votação nominal e o resultado foi, de certo modo, surpreendente: o artigo contendo a cláusula de obrigatoriedade foi aprovado por 12 votos contra 11 – uma reviravolta no resultado da votação do ano anterior, quando apenas cinco deputados foram favoráveis à cláusula. Todos os 23 votantes pertenciam ao Partido Conservador, o que demonstra mais uma vez que a posição frente a assuntos da instrução pública não seguia alinhamentos partidários gerais. Pelo menos três parlamentares (Luiz Ernesto Xavier, Simpliciano da Rocha Pombo e Antônio Pinheiro de Ulhôa Cintra) haviam votado no ano anterior pela rejeição da obrigatoriedade do ensino, mas mudaram de posição e alinharam-se aos favoráveis. Três dos deputados (Rodrigues Alves, Araújo Abranches e Paula Machado) que haviam previamente defendido a obrigatoriedade

⁶⁶ “O ensino obrigatório”, *Correio Paulistano*, 19/3/1873, 1.

⁶⁷ São Paulo, *Annaes da Assembléa Legislativa Provincial*, 1873, 30ª sessão ordinária, 21 de março de 1873, 303.

mantiveram suas posições na nova votação, sendo acompanhados por mais seis parlamentares que não participaram da decisão em 1872.⁶⁸

A despeito da aprovação do art. 1º, o projeto de reforma da instrução pública somente voltou a ser discutido com ênfase na abertura da nova legislatura em 1874. Desta vez, o apoio à proposta de obrigatoriedade já era amplo na Assembleia Legislativa de São Paulo. O fato foi notado pelo *Correio Paulistano* que, em um editorial intitulado “A onda sobe”, observou que desta vez “até os conservadores” aceitavam a ideia, antes associada a republicanos “incendiários, doidos, subversores da sociedade... porque sustentamos e pregamos a obrigatoriedade do ensino”. O jornal lembrava ainda que a obrigatoriedade havia sido rejeitada em 1868 por membros do próprio Partido Liberal, sendo a proposta apresentada pela primeira vez “pelo grupo de meia dúzia de deputados radicais... que militam nas fileiras republicanas”.⁶⁹ Apesar do exagero nas afirmações, visto que desde antes havia conservadores que apoiavam a obrigatoriedade do ensino, o editorial capturou a mudança ocorrida nas posições quanto ao tema em um curto espaço de tempo. Agora, em 1874, a proposta teria outro destino: já em 9 de fevereiro a Assembleia aprovou o projeto nº 74 e em 22 de março de 1874 o presidente conservador da província, João Theodoro Xavier, sancionou a nova reforma da instrução pública.⁷⁰ Além de confirmar a criação de uma Escola Normal e dos conselhos de instrução, a nova lei nº 9 estabelecia a obrigatoriedade do ensino para meninos (7 a 14 anos) e meninas (7 a 11 anos) nas cidades e vilas, com previsão de multas aos pais que não garantissem a frequência dos filhos. Pela primeira vez, a obrigatoriedade tornava-se lei e promessa de solução dos problemas da instrução pública, como vinha sendo propugnada pelos liberais desde 1864.⁷¹

A crença na obrigatoriedade e na liberdade de ensino como solução para o estado precário da instrução pública em São Paulo durou pouco. Os primeiros sinais de insatisfação, embora tímidos, apareceram logo após a promulgação da lei de 1874. Em 1876, um editorial de *A Província de São Paulo*, jornal recém-criado e editado por Rangel Pestana e Americo de Campos, dois dos mais destacados liberais radicais da década de 1860 e agora republicanos

⁶⁸ São Paulo, *Annaes da Assembléa Legislativa Provincial*, 1873, 35ª sessão ordinária, 28 de março de 1873, 365.

⁶⁹ “A onda sóbe”, *Correio Paulistano*, 8/2/1874, 1. Grifo no original.

⁷⁰ “Assembléa Provincial”, Sessão de 9 de fevereiro de 1874, *Correio Paulistano*, 10/2/1874, 3; “Ensino obrigatorio”, *Correio Paulistano*, 25/3/1874, 1.

⁷¹ São Paulo, Lei nº 9, 22 de março de 1874.

militantes, constatava que o “sistema de ensino público é mal 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 porta-voz republicano foi a de uma fiscalização eficaz por parte da repartição pública responsável pelo ensino.⁷²

O editorial chegou a especular que a Província prescindiria de tal repartição “se porventura outra fosse a nossa educação política, e se a administração não estivesse tão centralizada.” Tal seria o caso dos Estados Unidos, “onde as comissões municipais de escolha popular têm a direção local do ensino”, ao lado de comissões superiores que imprimiam uma direção geral, mas harmônica, a um ensino primário de “caráter nacional”. “E lá”, continuava, “a educação que cada cidadão tem recebido habilita-o a tomar parte ativa e inteligente na direção do ensino em sua localidade.” Os republicanos consideravam, porém, que a situação no Brasil era distinta, de forma que em São Paulo a ação principal cabia às repartições centralizadas do governo provincial.⁷³ Havia sido essa basicamente a posição implícita assumida pelos liberais radicais nas discussões da década de 1860 até a reforma de 1874, com a diferença que desta vez há silêncio sobre os efeitos presumidamente saneadores da obrigatoriedade e da liberdade do ensino, já incorporadas à legislação vigente.

A persistência do estado precário da instrução pública foi igualmente reconhecida pelas autoridades máximas do executivo. Sebastião José Pereira, presidente conservador de São Paulo em 1877, afirmava – tal como outros haviam feito – que “o desenvolvimento intelectual em nossa província não alcançou ainda o nível do progresso material”. Sebastião Pereira calculava em 83% a população analfabeta na província, sem que as instituições de ensino existentes fossem capazes de alterar a situação. Dizia ele que “infelizmente nossos concidadãos não dispensam para a escola a mínima atenção, não a visitam, não a fiscalizam, não inquirem no que nela se passa, não a consideram patrimônio da paróquia e da família”.

⁷² “A Província de São Paulo”, *A Província de São Paulo*, 11/3/1876, 1. Para a vida e atuação de Rangel Pestana, ver Hilsdorf, *Francisco Rangel Pestana*; Paulo Rangel Pestana, “Campanhas de um Mestre”, *O Estado de São Paulo*, 17/6/1907, 1; Edith Saboia, “Francisco Rangel Pestana (Notas Biográficas por Ocasão do Centenário do seu Nascimento, 1839-1939)”, *Revista do Arquivo Municipal* LXI (set.-out. 1939), 23-42. Sobre Américo de Campos: “Americo de Campos”, *O Estado de São Paulo*, 22/1/1900, 1; Hovanir Alcântara Silveira, “Américo de Campos”, *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 15/3/1975, 5-6; Paulo de Tarso Costa, “Imprensa, Abolição e República”, *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 31/5/1975, 4-5.

⁷³ “A Província de São Paulo”, *A Província de São Paulo*, 11/3/1876, 1.

Sua opinião sobre as comissões municipais criadas pela lei nº 9 de 1874 não era mais favorável: “os conselhos de instrução têm existência nominal; às câmaras municipais nunca sobra tempo para curarem das escolas.”⁷⁴

Poucos anos depois, contudo, o presidente Laurindo Abelardo de Brito, do Partido Liberal, concordava com Sebastião José Pereira quanto ao estado da instrução, mas divergia em outros aspectos. Laurindo de Brito observou que “[a]ssunto obrigado dos escritos da imprensa, tese favorita de conferências populares, e lugar comum de eloquência parlamentar, a Instrução Pública primária tem resistido nesta Província à corrente civilizadora”.⁷⁵ Segundo o presidente liberal, a despeito da expansão das estradas de ferro, da lavoura, do comércio e da indústria, São Paulo não progredia ou talvez até se atrasasse no que dizia respeito à instrução pública. A Escola Normal, recriada pela lei nº 9 de 1874, havia sido novamente fechada em 1878 por falta de dotação orçamentária. A situação das escolas primárias era lastimável, como pôde constatar pessoalmente: “Em minha visita a diversas escolas senti-me entristecido ao observar falta absoluta de móveis decentes, utensílios indispensáveis e livros de ensino. Nada conheço mais desolador do que o aspecto de nossas escolas do interior. Vi uma escola de meninas em compartimento contíguo a uma taverna da professora, que de sua cadeira de ensino regulava as transações de compra e venda.”⁷⁶

Mas, diferentemente de Sebastião José Pereira, Laurindo de Brito apresentava uma nova visão sobre as comissões locais. Dizendo que pouco havia feito por depender do legislativo, e após citar George Washington defendendo a difusão da instrução primária, o presidente da Província pediu à Assembleia a adoção de reformas que contemplassem o “elemento municipal”: “Decretai a reforma do ensino, proporcionando-o às necessidades da Aldeia da Freguesia – Vila e Cidade, e fazendo intervir o elemento municipal sem prejuízo das regras gerais que lhe imprimam nexos e caráter de unidade.”⁷⁷ Esta foi a defesa mais categórica até aquele momento da influência local sobre a instrução pública por parte de um presidente da província de São Paulo.

A manifestação de Laurindo de Brito foi o primeiro reflexo da mudança nas concepções sobre a instrução pública por volta de 1880, quando descentralização e

⁷⁴ São Paulo, *Relatório...* Sebastião José Pereira, 6 de fevereiro de 1877, 74-75.

⁷⁵ São Paulo, *Relatório...* Laurindo Abelardo de Brito, 13 de janeiro de 1881, 10.

⁷⁶ São Paulo, *Relatório...* Laurindo Abelardo de Brito, 5 de fevereiro de 1880, 60.

⁷⁷ *Ibidem*.

autonomia local começaram a ocupar um lugar de destaque na imprensa e nos debates parlamentares. Mas antes de prosseguirmos com a análise das ideias e políticas, veremos a seguir como evoluíram os recursos e as matrículas da instrução primária em São Paulo na última década do Império e no novo período que se abriu com a República.

CAPÍTULO 6 - OS RECURSOS DA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA DO OCASO DO IMPÉRIO À REPÚBLICA

Nos anos que antecederam a derrocada do Império, a instrução primária em São Paulo continuou sendo regida pelas normas que foram estabelecidas pelas leis gerais das décadas de 1820 a 1830. Os deputados e presidentes das províncias mantiveram seu controle sobre praticamente todas as decisões relativas às escolas públicas, tanto do ponto de vista administrativo quanto financeiro. Esse estado de coisas foi um reflexo direto do papel subalterno ocupado pelas municipalidades no regime constitucional do Império. Como vimos, no entanto, as prerrogativas fixadas pela lei de 15 de outubro de 1827 e pelo Ato Adicional de 1834 davam aos governos provinciais, apesar do regime de tutela, flexibilidade para ampliar ou restringir a atuação dos municípios nos assuntos da instrução pública. Em São Paulo, a pressão por alguma medida de participação local na instrução primária acabou sendo incorporada pela reforma de 1874, que reintroduziu as câmaras municipais na fiscalização do ensino ao lado de delegados locais e inspetores, ambos nomeados pelo poder executivo.

Foi a partir desse momento, porém, que um número crescente de publicistas e parlamentares passou a reconhecer, ou melhor, a enfrentar o problema de que o crescimento das escolas primárias pressupunha a mobilização em larga escala de recursos públicos, como demonstravam os exemplos de todos os países que revolucionaram seus sistemas educacionais. Tal como o jornal dos radicais de São Paulo havia elaborado em 1869, seria “um contrassenso determinar-se mesquinhas verbas nos orçamentos provinciais” para a instrução primária, e era necessário “dar à instrução todos os recursos que tiver necessidade”.¹ Essa nova atitude quanto à realidade econômica da instrução pública provavelmente respondeu, em alguma medida pelo menos, às pressões daqueles que eram os beneficiários diretos da expansão da instrução pública. Na década de 1880, a demanda por escolas canalizada pelas câmaras municipais e por pais e moradores intensificou-se, recebendo novo impulso com a chegada maciça de imigrantes europeus nas fazendas, cidades e vilas de São Paulo. Paralelamente, liberais e republicanos radicalizados abandonaram a sua crença na obrigatoriedade e no ensino livre como meios eficazes de universalização da instrução primária na Província. Para esses grupos, a situação exigia não apenas ampliar

¹ “A democracia e a instrução do povo”, *Radical Paulistano*, 10/5/1869, 2-3.

recursos e buscar novas fórmulas de financiamento do ensino elementar para atender a maioria das crianças fora das escolas, mas também realizar mudanças mais profundas no sistema de ensino público por meio da participação direta da população local no sustento e direção das escolas primárias. Organizar as instituições educacionais sobre novas bases implicava a democratização das políticas do governo da província de São Paulo.

É neste contexto que surgiram novos experimentos com o financiamento da instrução primária. Primeiro isoladamente em alguns municípios e na Assembleia Legislativa, e sem sucesso; depois, com as novas propostas formuladas por republicanos e liberais para criação de um imposto escolar a ser arrecadado pelos municípios e administrado por conselhos locais eletivos de pais e moradores. O resultado dessas pressões e propostas foi a aprovação da lei provincial nº 81, de 6 de abril de 1887, que criou um imposto escolar e transferiu a administração dos recursos arrecadados para conselhos locais, embora mais limitados do que o projeto original aprovado no legislativo provincial. De qualquer maneira, a lei de 1887 representou uma descontinuidade na forma com que a instrução pública vinha sendo gerida e financiada até então, assim como marcou a entrada dos municípios no financiamento da instrução primária. A nova lei sobreviveu e foi aperfeiçoada durante os primeiros anos da República. Logo, porém, as divergências afloraram entre os republicanos no poder e teve lugar uma forte reação às mudanças na forma de financiamento das escolas primárias públicas.

Neste capítulo, analisaremos como se deu a mobilização de recursos para a instrução primária pelo ângulo das fontes das rendas públicas entre 1880 e 1920. Os recursos do governo provincial e, depois, estadual, continuaram dominantes no financiamento do ensino público. Mas igualmente importante foi a entrada dos municípios na oferta da instrução primária e, em particular, o experimento com o imposto escolar e os conselhos locais entre 1887 e 1892.

As receitas municipais e a instrução primária

Na última década do Império, as câmaras locais continuaram exercendo seu relativo grau de autonomia na fixação de seus tributos, ainda que dependentes da Assembleia Legislativa para a aprovação das posturas municipais e de seus orçamentos e prestações de contas. Apesar da diversificação econômica e urbana, os impostos sobre consumo e comércio,

ao lado de outros tributos tradicionais, mantiveram-se enquanto fonte mais importante de recursos para os municípios de São Paulo. Em 1885, um percentual de 69,9% das receitas municipais resultava de impostos e taxas sobre consumo, comércio e serviços, com destaque para produtos como aguardente, carnes e animais, além de estabelecimentos de venda de secos e molhados e tabernas. As multas e aferições de pesos e medidas vinham em seguida, com 3,3% do total arrecadado pelos municípios.² Apesar de sua posição dominante, esses itens da receita declinaram em relação aos anos anteriores. Em 1875, a arrecadação com impostos sobre consumo, comércio e serviços havia sido de 80,3%, com as multas e aferições chegando a 6,3% do total das receitas, conforme visto no Capítulo 2, Tabela 2.1.

O declínio relativo desses itens tradicionais da arrecadação municipal ocorreu em meio à diversificação das fontes de receita local, algo já notado em décadas anteriores. Os impostos sobre serviços de profissionais liberais e artesãos e suas oficinas, refletindo a diversificação urbana nas maiores localidades, representaram cerca de 2,5% da receita global dos municípios em 1885 (contra 1,9% em 1875 e 0,4% em 1865). Os estabelecimentos fabris subiram um pouco menos: 1,9% em 1885 em comparação a 1,6% em 1875 e 1,4% em 1865. Por sua vez, uma nova fonte de receita que havia se tornado expressiva anteriormente, os impostos sobre comercialização de produtos agrícolas, declinou na década de 1880. De fato, os tributos sobre café, algodão, açúcar e outros produtos, que haviam alcançado 6,3% em 1875, geraram apenas 2,2% das receitas municipais em 1885. Em outras palavras, mesmo com a consolidação do *boom* exportador na época, a produção de café não se transformou em uma fonte apreciável de arrecadação para as municipalidades no período. Este é um sinal de que os cafeicultores foram bem sucedidos em evitar uma maior tributação de suas vendas para a ampliação dos serviços públicos fornecidos pelas câmaras locais.

Da mesma forma, os tributos sobre escravos fugidos e compra e venda de cativos tornaram-se ainda mais marginais, caindo de 1,6% em 1875 para 0,3% das receitas das municipalidades paulistas em 1885, provavelmente traduzindo o colapso já iminente da escravidão, com fugas, compras de liberdade e manumissões ou a própria adoção de um imposto em São Paulo que taxou pesadamente (2 contos de réis) o tráfico interprovincial.³ Os

² Estes e os dados seguintes de tributos municipais em 1885 foram compilados dos balanços das câmaras e com os mesmos critérios dos outros anos resumidos na Tabela 2.1, Capítulo 2.

³ São Paulo, Lei nº 1, 23 de janeiro de 1881, art. 2º. As interpretações sobre os motivos da adoção desses impostos nas províncias são variadas e conflitantes. Para um balanço, ver Richard Graham, “Nos Tumbeiros Mais uma Vez? O Comércio Interprovincial de Escravos no Brasil”, *Afro-Ásia* 27 (2002), 137-41.

impostos sobre imóveis urbanos mantiveram-se na mesma proporção nesses dois anos – isto é, 0,6% do total da arrecadação municipal. Tal como havia acontecido nos anos anteriores, os tributos sobre propriedade não tiveram acolhida no orçamento das municipalidades. Em particular, a propriedade rural foi excluída como fonte de recursos para as variadas e crescentes obrigações assumidas pelos municípios.

Além das características mais amplas dos tributos locais na década de 1880, os exemplos de alguns municípios podem ser utilizados para ilustrar as variações em relação às tendências gerais. Em Paraibuna, no Vale do Paraíba, a soma dos impostos sobre armazéns, secos e molhados, lojas e outros tipos de comércio chegava a 65,5% do total da arrecadação em 1885, enquanto em Silveiras os impostos sobre secos e molhados, licenças para comércio e aguardente atingiam 84,5% da arrecadação em 1884.⁴ Mesmo localidades com maior arrecadação ou de regiões mais prósperas dependiam majoritariamente de impostos sobre comércio, consumo e outros tributos tradicionais. Itatiba, na região Central, arrecadou 46,4% de suas rendas por meio do comércio de secos e molhados, 12,4% de aguardente comprada de outras localidades e 8,5% do consumo de carnes verdes em 1885.⁵ Apenas com licenças para negócios e os rendimentos do cemitério, o município de Amparo, na região da Mogiana, obteve 42,8% da sua receita em 1886.⁶

Mas como observamos anteriormente, a rápida expansão econômica produzida pelas exportações de café, a urbanização e a imigração europeia reforçaram as condições já observadas em anos anteriores para a diversificação dos tributos nos municípios de São Paulo. Os impostos sobre a produção agrícola, por exemplo, tornaram-se mais importantes em alguns municípios produtores de café, embora esta não tenha sido a tendência predominante na época. De um lado, o município de Socorro, na região da Mogiana, introduziu um imposto sobre café colhido que arrecadou 12% de sua receita em 1883-1884.⁷ Em Limeira, na região da Paulista, esse imposto tornou-se a principal fonte individual de

⁴ Paraibuna, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 234, doc CF 86.94.2; Silveiras, Balanço de receitas e despesas, 1883-1884, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 231, doc CF 85.144.2.

⁵ Itatiba, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 228, doc CF 85.52.1.

⁶ Amparo, Balanço de receitas e despesas, 1885-1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.2.1.

⁷ Socorro, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 85.18.2

recursos do município em 1886, com 17,7% do total arrecadado.⁸ O caso de Espírito Santo do Pinhal, na Mogiana, é ainda mais expressivo, visto que o imposto sobre café atingiu 49% das rendas do município em 1885.⁹

Por outro lado, da mesma forma que ocorreu nos anos anteriores, outros municípios das novas regiões cafeeiras preferiram não tributar seus produtores ou o fizeram de forma marginal. Um exemplo é o do município de Itatiba citado acima, cuja receita baseava-se ainda em 1885 em impostos sobre comércio e consumo, nada arrecadando da produção agrícola. O mesmo ocorria com Amparo e Serra Negra, na Mogiana.¹⁰ Campinas, o maior município produtor de café de então, continuava, como antes, sem impor qualquer tributo sobre a produção cafeeira em meados da década de 1880.¹¹ Essa foi a tendência que predominou na maioria dos municípios cafeeiros, com declínio (em relação aos anos 1870) dos tributos sobre produção agrícola na arrecadação total das câmaras. As diferenças nas estruturas tributárias dos municípios cafeeiros sugerem, mais uma vez, que as câmaras locais possuíam uma apreciável margem de escolha sobre como financiar suas despesas. As decisões das administrações municipais dependiam de condições políticas e institucionais que não podem ser associadas diretamente à sua base econômica.

Como vimos, as profissões e as atividades artesanais e manufatureiras elevaram sua participação nas receitas de vários municípios em meados da década de 1880. Impostos sobre oficinas, funileiros, ferreiros, carpinteiros, alfaiates, médicos, advogados, fábricas, máquinas de beneficiar, entre outros, reunidos ou não sob o título de “oficinas e profissões” ou “indústrias e profissões”, passaram a fazer parte da rotina das finanças municipais praticamente em todas as regiões da Província e independentemente do tamanho das localidades.

Em Paraibuna, por exemplo, o imposto sobre engenhos e aguardente arrecadou 4,6%, enquanto o de oficinas e máquinas gerou 3,3% da receita em 1885.¹² Em Tatuí, na região de

⁸ Limeira, Balanço de receitas e despesas, 1885-1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 234, doc CF 86.75.1.

⁹ Espírito Santo do Pinhal, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-085, doc CF 85.39.1.

¹⁰ Amparo, Balanço de receitas e despesas, 1885-1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.2.1; Serra Negra, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-089, doc CF 86.176.

¹¹ Campinas, Orçamento, 1886-1887, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 233, doc CF 86.34.1.

¹² Paraibuna, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 234, doc CF 86.94.2.

Sorocaba, o tributo sobre olarias, fábricas de chapéu e de cervejas e licores produziu 1,5% das rendas, enquanto Indaiatuba, na região Central, obteve 3,6% com o imposto sobre oficinas.¹³ Itatiba, que como vimos não tributava a produção de café, arrecadou 5,5% com um novo imposto sobre indústria e profissões, 2,9% com outro imposto sobre licores e olarias e 0,5% com consultórios médicos.¹⁴ Já Amparo reuniu em um imposto diferentes atividades – profissões, cartórios, mestres, oficinas, indústrias – que somaram uma receita razoável, de 7,6% do total arrecadado em 1885-1886.¹⁵ Araraquara, na região da Paulista, possuía um imposto sobre escritórios e cartórios (1,6%), outro sobre oficinas (3,1%) e um específico sobre fábricas de bebidas (5,2%).¹⁶ Os tributos sobre máquinas de café continuavam sendo cobrados em alguns municípios produtores, às vezes com uma arrecadação apreciável, tais como em Espírito Santo do Pinhal, cujo imposto sobre máquinas de café e engenhos rendeu 8,9% da receita; ou em Serra Negra, em que um tributo sobre máquinas de beneficiar café produziu 4,6% da arrecadação do município também em 1884-1885.¹⁷

Assim como em décadas anteriores, as câmaras evitaram tributar diretamente a propriedade de terras nos municípios, embora não houvesse qualquer restrição legal para fazê-lo. A preferência foi, quando muito, taxar indiretamente os proprietários de terra por meio de sua produção agrícola. Uma das poucas exceções encontradas em meados da década de 1880 teve lugar em Capivari, que introduziu o que parece ser um imposto sobre posse de de escravos que gerou a maior arrecadação individual no município – 14,6% do total – em 1883-1884.¹⁸ Itu, com um imposto sobre capitalistas e lavradores, obteve 10,8% de sua receita no mesmo ano fiscal, também a maior fonte individual de recursos do município.¹⁹ De qualquer forma, impostos sobre lavradores ou proprietários rurais foram eventos raros entre

¹³ Tatuí, Balanço de receitas e despesas, 1884, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-087, doc CF 85.147.2; Indaiatuba, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 228, doc CF 85.45.1.

¹⁴ Itatiba, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 228, doc CF 85.52.1.

¹⁵ Amparo, Balanço de receitas e despesas, 1885-1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.2.1.

¹⁶ Araraquara, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.6.1.

¹⁷ Espírito Santo do Pinhal, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-085, doc CF 85.39.1; Serra Negra, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-089, doc CF 86.176.

¹⁸ Capivari, Balanço de receitas e despesas, 1883-1884, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-085, doc CF 85.28.1. Como a câmara cobrava também um tributo sobre “vendas de escravos”, é possível que o imposto citado (“imposto sobre escravos”) incidisse sobre a posse de cativos.

¹⁹ Itu, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 229, doc CF 85.28.1.

os municípios da província de São Paulo. Do mesmo modo, os impostos sobre comércio de escravos tornaram-se ainda mais esporádicos em relação às décadas anteriores, provavelmente devido às crescentes fuga, à redução dos plantéis nas fazendas e à tributação do tráfico interprovincial. Um dos poucos municípios que tributava as transações de escravos e obtinha uma renda razoável era Araraquara, com uma arrecadação de 3,5% da receita total.²⁰ Já em Amparo, o imposto sobre vendas de escravos arrecadou apenas 0,2% da receita total em 1886.²¹

Tributos para a instrução primária

Para o tema aqui tratado, a maior novidade do ponto de vista da receita dos municípios de São Paulo na década de 1880 foi a introdução de um imposto de capitação destinado exclusivamente à instrução primária. No entanto, o imposto escolar foi resultante de uma decisão da Assembleia Legislativa, no contexto da Reforma da Instrução Pública sancionada pela lei provincial nº 81, de 6 de abril de 1887. Até então, havia apenas casos esporádicos de câmaras municipais que tomaram a iniciativa de contribuir de alguma maneira para o ensino primário utilizando seus próprios recursos. Dois desses casos ocorreram no Vale do Paraíba. O primeiro, em São Luiz do Paraitinga, cuja câmara assumiu a gratificação (200\$000 anuais) de um professor para a escola noturna (adultos) ao longo de toda a década de 1880.²² O outro caso foi a Vila de Cruzeiro, que pelo menos desde 1880 passou a destinar 40\$000 à aquisição de material escolar para os alunos pobres das escolas públicas locais.²³

Algumas câmaras decidiram subvencionar escolas primárias, como em Santos, que em 1883 auxiliava com uma verba de 1 conto e duzentos mil-réis a escola noturna da Auxiliadora da Instrução, que desde sua fundação em 1878 oferecia instrução primária para adultos, inclusive escravos.²⁴ Em Campinas, a câmara destinou auxílio financeiro a seis

²⁰ Araraquara, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.6.1.

²¹ Amparo, Balanço de receitas e despesas, 1885-1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 232, doc CF 86.2.1.

²² Por exemplo, São Luiz do Paraitinga, Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 235, doc CF 86.14.1.

²³ Cruzeiro, Balanço de receitas e despesas, 1880-1881, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-077, doc CF 81.205.2; Balanço de receitas e despesas, 1884-1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-085, doc CF 85.34.2.

²⁴ Santos, Projeto de Orçamento, 1883-1884, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa ESP-083, doc CF 84.117.3; “Auxiliadora da Instrução”, Novo Milênio - Santos, acessado em 17/9/2015, <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0250i.htm>; *Almanach Administrativo, Commercial e Industrial da Província de São Paulo para o anno de 1885*, Terceiro Ano (São Paulo: Jorge Seckler, 1884), 535.

escolas em 1886, com um valor expressivo de 12 contos e oitocentos mil-réis. Todas essas escolas ofereciam ensino primário e pelo menos três delas – Escola Correia de Melo, Escola Noturna da Loja Independência e Escola da Irmandade da Misericórdia – eram especificamente voltadas ao ensino de crianças e adultos pobres, o que pelo menos na Escola da Loja Independência incluía escravos.²⁵

As iniciativas locais para criação de um imposto específico para a instrução primária foram ainda mais raras entre os municípios de São Paulo. A única proposta identificada no período foi a da Vila de Penha do Rio do Peixe (atual Itapira), na região da Mogiana. Em março de 1880, a câmara local submeteu um projeto à Assembleia Legislativa para a construção de um prédio escolar e a contratação de professores primários com recursos municipais. Os vereadores argumentavam que os recursos necessários para a instrução pública eram de grande magnitude e exigiam o envolvimento das municipalidades. Manter professores com habilitações e “vocaço ao ensino”, diziam, “só pode-se conseguir com dispndio bastante avultado”, que “absorveria a toda renda Provincial”, de modo que seria necessria a contribuio dos municpes. Por outro lado, pelos “meios suasrios” no seria possvel arrecadar os recursos exigidos, “pois o geral do povo reconhece materialmente a necessidade de instruo, porque diz que bom instruir-se, porm dada a ocasio de concorrer, negam-se vergonhosamente”. Por esse motivo, os vereadores concluam que “foroso recorrer aos meios vigorosos, que sem maior sacrifcio podem concorrer para aquele justo fim.”²⁶

Na implementao da proposta, a cmara de Penha do Rio do Peixe mostrou-se ctica quanto viabilidade de um imposto de capitao convencional. Para os vereadores, o imposto de capitao teria a desvantagem de incidir sobre uma “parte do povo realmente quase sem recurso”, uma vez que discernir entre os que tinham ou no recursos era “sumamente difcil e por demais sujeito a enganos”. Na alternativa que formularam, diziam, “o modo proposto no ser vexatrio, porque vai recair na parte do povo que est reconhecido ter meios para contribuir sem vexame.” Os contribuintes do “imposto com especial aplicao instruo primria deste Municpio” incluiriam os “qualificados simples votantes” da parquia, que

²⁵ Alm das trs citadas, recebiam subvenes da cmara em 1886-1887: Colgio Culto Cincia, Escola Lus de Cames e Escola Alem. Conf. Campinas, Projeto de Oramento, 1886-1887, Fundo Imprio, Acervo Histrico ALESP, caixa 238, doc CF 87.31.3; *Almanach Administrativo... anno de 1885*, 318-20.

²⁶ Penha do Rio Peixe, Projeto de imposto municipal para o ensino primrio, 1881, Fundo Imprio, Acervo Histrico ALESP, caixa 321, doc CC 81.4.3.

contribuiriam com 5\$000 por ano; os votantes elegíveis, com 10\$000 anuais; os eleitores gerais e especiais, com 10\$000 enquanto durassem seus mandatos, além dos 10\$000 como votantes; e os juizes de paz e vereadores, que pagariam 10\$000 no quadriênio, além do imposto como votante e elegível (art. 1º do projeto). Com os recursos arrecadados, a câmara poderia adquirir terreno adequado para a escola e construiria “o edifício com os cômodos necessários, para as aulas de ambos os sexos”. E “[c]oncluído o edifício, mobiliado convenientemente e montada uma Biblioteca apropriada ao ensino primário – começará o trabalho.” Para zelar pelas novas instalações e cuidar de sua administração, a câmara nomearia um conselho de 5 membros, com “pessoas as mais gradas do Município – pela instrução, fortuna e consideração” (art. 4º, 7º e 9º).²⁷

Apesar de suas motivações e abrangência, o projeto da câmara de Penha do Rio do Peixe foi rejeitado pela Comissão de Câmaras Municipais da Assembleia Legislativa em 17 de janeiro de 1881. O argumento foi que a tributação proposta baseava-se na classificação de cidadãos da lei eleitoral anterior à Lei Saraiva, que havia sido sancionada em 9 de janeiro de 1881 (Decreto nº 3.029) e que suprimiu a eleição indireta e as gradações dos eleitores.²⁸ Não há notícia de que o projeto tenha sido reapresentado ou implementado mais tarde pela câmara de Penha do Rio do Peixe, nem fica claro porque os vereadores simplesmente não adaptaram o projeto original à nova legislação eleitoral. Também não foram encontradas proposições semelhantes de outras municipalidades na época. De maneira geral, portanto, durante a maior parte da década de 1880, a grande maioria das câmaras municipais continuou concentrando-se exclusivamente nos diversos serviços reservados a elas pela lei geral de 1º de outubro de 1828, além das despesas administrativas e judiciais e a construção e manutenção de igrejas.

No âmbito da Assembleia Legislativa, ainda houve uma tentativa de introduzir um imposto específico para o ensino primário em 1880. O deputado liberal e grande proprietário rural, Nicolau de Souza Queiroz, submeteu uma proposta de imposto de capitação a ser recolhido pelas câmaras municipais em que os recursos seriam exclusivamente empregados na construção de escolas, aquisição de mobília e pagamento de professores. Como veremos no Capítulo 9, o projeto não chegou a ir a votação, tendo sido retirado pelo próprio deputado em 1881. Desta forma, foi somente com a lei nº 81 de 1887 que a província de São Paulo

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*. Sobre a Lei Saraiva e o sistema eleitoral anterior, ver Francisco Belisário Soares de Souza, *O Sistema Eleitoral no Império* (Brasília: Senado Federal, 1978), Apêndice.

implementou uma nova fórmula de financiamento que transformava as condições com que as escolas primárias seriam criadas, sustentadas e administradas. Os recursos obtidos com o imposto de capitação constituíram um fundo escolar administrado por cada localidade, embora inicialmente recolhido pela coletoria provincial. Posteriormente, já na República, o imposto passou a ser arrecadado diretamente pelos próprios municípios. O imposto e o fundo escolar continuaram em vigor nos primeiros anos da República, quando foram extintos pela reforma da instrução pública de 1892. Veremos no Capítulo 9 todo o contexto e os detalhes da nova lei que reformou a instrução primária em 1887. Antes disso, cabe perguntar: em que medida o imposto escolar contribuiu ou poderia ter contribuído para as despesas com instrução primária em São Paulo?

Os primeiros meses após a regulamentação (em março de 1888) da lei nº 81 foram dedicados a organizar o sistema de arrecadação, o que incluía elaborar a lista de contribuintes em cada município, notificá-los sobre o pagamento do novo imposto e constituir os conselhos locais que seriam responsáveis pela administração do fundo escolar em cada municipalidade. Além disso, tanto os últimos governos do Império quanto o de Prudente de Moraes, já na República, aperfeiçoaram os mecanismos de coleta do imposto e corrigiram distorções no funcionamento dos conselhos municipais, visando lançar as bases para um sistema efetivo de arrecadação – como será visto em detalhe em outro capítulo. No início, ainda contando com um número limitado de municípios, os recursos obtidos pelo novo imposto de capitação tendiam a ser apenas uma fração do que se esperava arrecadar com a consolidação da nova lei ao longo dos anos 1890 e seguintes. De qualquer forma, no primeiro ano e meio de vigência do imposto escolar, a receita recolhida para o fundo do ensino primário totalizou mais de 146 contos de réis. Esse valor correspondia a 16,6% de toda a despesa com instrução primária realizada pelo governo provincial no exercício de 1888-1889.²⁹

Como até o momento desta pesquisa não foram encontrados dados globais do fundo escolar após 1889 e o próprio imposto foi suspenso pelo governo republicano em 1892, é difícil dizer como evoluiu até esta última data e, sobretudo, de que forma evoluiria nos anos

²⁹ Calculado de “Finanças do estado”, *O Estado de São Paulo*, 16/5/1890, 1; São Paulo, *Anuario Estadístico*, 1910, vol. 2, 216. O valor exato do fundo escolar foi de 146:548\$965, dos quais 143:943\$900 resultaram da cobrança do imposto, com o restante obtido de donativos e multas. Esta foi a soma arrecadada até 30 de setembro de 1889. O início do recolhimento do tributo é impreciso. O regulamento do fundo, publicado em 23 de março de 1888, estabeleceu o pagamento do imposto do exercício de 1887-1888 para o mês de junho de 1888, mas não é claro se o arrolamento dos contribuintes e a cobrança foram de fato realizados como previsto. Ainda em março de 1890, a Coletoria estadual publicava anúncios na imprensa prorrogando o prazo de pagamento, sem multas, dos exercícios desde 1887.

seguintes a arrecadação do imposto escolar caso o tributo fosse preservado. O que pode ser constatado é que, pela primeira vez, vários municípios de São Paulo passaram a investir na instrução primária e que o imposto deu às câmaras locais uma razoável fonte extra de recursos para as escolas. A título de exemplo, a câmara de Tietê, na região da Alta Sorocabana, estimava ter obtido 1:380\$800 com o fundo escolar no exercício de 1887-1888, soma que correspondia a 12,5% da receita arrecadada com todos os impostos do município no mesmo período.³⁰ Em Jaboticabal, na região da Paulista, a câmara obteve 1:228\$000 com o imposto escolar em 1887-1888, ou 14,7% da receita orçada para o exercício de 1889-1890.³¹ Em outros municípios, a arrecadação prevista foi menor, como em Mogi-Mirim, cuja câmara calculou receber 1:518\$000 em 1889, o que representava 5,6% das receitas totais que foram geradas em 1887-1888.³²

Já nesta época as próprias câmaras municipais passaram a registrar que os recursos arrecadados com o imposto de capitação revelavam-se insuficientes diante das necessidades das escolas existentes. Até o momento apenas habituadas aos pedidos feitos à Assembleia Legislativa, várias câmaras continuaram a defender que a maior parte dos recursos para as escolas primárias deveria vir de transferências do governo estadual. No orçamento de Mogi-Mirim apresentado acima, por exemplo, os vereadores acrescentaram que as “escolas públicas ressentem-se de falta de móveis, que não figuram no orçamento..., atento à escassez do fundo escolar.”³³ A câmara de São João da Boa Vista, na Mogiana, foi mais precisa. Diante de uma arrecadação estimada de 1:200\$000 do imposto escolar e de 10\$000 de donativos e multas para o fundo em 1889, os vereadores requeriam uma soma extra de 3:048\$788 da Assembleia Legislativa para conserto do único prédio escolar, aluguel de outros prédios para escolas, além de compra de mobília e livros. No município, existiam seis cadeiras de instrução primária providas. Somente a escola para o sexo masculino possuía “casa própria”, mas com “mobília sofrível” e “faltando-lhe... todos os mais utensílios escolares.” Já “as outras não têm nada absolutamente”.³⁴

³⁰ Tietê, Prestação de contas com a instrução pública, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 445, doc IP 89.65.1.

³¹ Jaboticabal, Prestação de contas com a instrução pública, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 444, doc IP 89.19.2.

³² Mogi-Mirim, Prestação de contas com a instrução pública, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 444, doc IP 89.26.2.

³³ *Ibidem*.

³⁴ São João da Boa Vista, Prestação de contas com a instrução pública, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 445, doc IP 89.42.3.

Situação similar foi descrita na mesma época pela câmara de São Roque, região de Sorocaba, mas acrescentando novos argumentos. Os vereadores afirmaram que o imposto escolar “não pode satisfazer as necessidades da Instrução de certos Municípios”, como era o caso daquele que representavam. Nessas localidades, diziam, havia um número elevado de escolas, mas “o número de pessoas sujeitas ao Imposto é diminuto” (sublinhado no original). Em São Roque, havia “treze escolas funcionando com um número avultado de alunos, em geral pobres”, mas “o Imposto de Capitação deste Município, segundo o que se tem verificado, não eleva-se a mais do que... setecentos e tantos mil-réis”, o que serviria apenas para a gratificação com o secretário do conselho municipal e gastos com expediente. Em contrapartida, os vereadores apresentavam um pedido de verbas adicionais totalizando 5:724\$300 para as despesas com as cadeiras primárias já providas, ou seja, mais de oito vezes o que disseram ser a arrecadação corrente do imposto escolar no município.³⁵

Como será visto no Capítulo 9, um dos grandes problemas que afetaram os primeiros meses de implementação do imposto de capitação e do fundo escolar foi a despesa com gratificações dos secretários nomeados pelos conselhos municipais, geralmente um dos vereadores das câmaras. Em vários casos, como o relatado em São Roque, as despesas com gratificações e atividades burocráticas dos conselhos absorviam a maioria da receita arrecadada com o imposto escolar, o que sugere ter havido um típico caso de captura das rendas públicas pelos agentes políticos das câmaras. Essa foi, de fato, a interpretação do novo governador Prudente de Moraes, que em junho de 1890 suspendeu esses pagamentos e disciplinou o uso dos recursos do imposto de capitação, destinando-os exclusivamente ao seu fim precípuo, isto é, aos gastos com professores, alunos, prédios, aluguéis, mobiliário e livros.³⁶

Não obstante, por ser um típico imposto de capitação, os problemas com o imposto escolar eram bem conhecidos na época. O principal deles era que o tributo recaía indiscriminadamente sobre todos os indivíduos, à revelia de sua renda e riqueza. A natureza regressiva do imposto é evidente, uma vez que o mesmo valor de 1 mil-réis deveria ser recolhido tanto pelos mais pobres que obtinham alguma renda de seu trabalho quanto pelos

³⁵ São Roque, Prestação de contas com a instrução pública, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 445, doc IP 89.54.2.

³⁶ São Paulo, Decreto nº 58, 11 de junho de 1890, que “Suprime os empregos de secretários dos conselhos municipais de instrução”.

mais ricos proprietários rurais da localidade. A ausência de graduação ou faixas progressivas de tributação sobre a renda foi o principal motivo que levou o imposto de capitação a ser considerado um tributo obsoleto e cair em desuso em várias partes do mundo nos séculos XVIII e XIX, dando lugar a impostos com incidência diferenciada e proporcional sobre a renda pessoal – sob o princípio de quanto maior a renda, maior a alíquota de contribuição.³⁷ Nos países em que ainda eram adotados, o seu papel tendia a ser complementar ao de outros impostos, como nos Estados Unidos, onde alguns estados, condados e municípios recorriam ao imposto de capitação inclusive como parte dos recursos destinados às escolas públicas.³⁸

Além da questão da equidade, a adoção da progressividade nos impostos modernos sobre a renda pessoal atendia às necessidades de recursos diante das novas funções assumidas pelos poderes públicos, sejam eles centrais, intermediários ou locais. Já o imposto de capitação, por ter valor idêntico para todos os contribuintes, era limitado pela capacidade de pagamento dos indivíduos com poucos recursos, o que beneficiava proprietários rurais, por exemplo, com condições materiais de contribuir significativamente mais do que o restante dos habitantes.

A implementação do imposto de capitação para as escolas também trazia outras distorções. Aparentemente, a maioria dos coletores fiscais e municípios recorreu às listas de contribuintes de impostos locais como forma de identificar os indivíduos que deveriam pagar o novo imposto escolar. De um lado, isso significava restringir o novo tributo aos que já contribuía para os cofres municipais, por meio de impostos sobre consumo, comércio ou rendas de grupos urbanos, tais como profissionais liberais e artesãos. Por outro lado, a utilização das listas de contribuintes repetia a exclusão das propriedades rurais, que continuaram não sendo taxadas. Quando muito, os proprietários rurais podiam contribuir para o fundo escolar enquanto indivíduos que pagassem o imposto de capitação como os outros residentes, independentemente do valor de suas propriedades e da renda obtida com a atividade agrícola de exportação ou para o mercado doméstico. Nesse aspecto, a experiência de descentralização do ensino primário adotada pela lei nº 81 de 1887 distinguia-se radicalmente do modelo de financiamento das escolas nos Estados Unidos e Canadá, que

³⁷ Bastable, *Public Finance*, 414-17; Viveiros de Casto, *Tratado dos Impostos*, 316-25.

³⁸ Carl Plehn, *Revenue Systems and State and Local Governments* (Washington: Government Printing Office, 1907), 620-48. Entre os estados que arrecadavam o imposto de capitação como parte do fundo escolar estavam os de Arkansas, Flórida, Mississipi, Pensilvânia, Carolina do Sul e Virgínia.

tinha no imposto local sobre a propriedade rural e não-rural a sua mais importante fonte de receita.³⁹ A rejeição por princípio do imposto territorial, ou talvez o receio de seus efeitos sobre o apoio eleitoral a grupos políticos, fez do imposto de capitação a alternativa mais aceitável para o financiamento da instrução primária.⁴⁰

Apesar de todas as suas limitações e dificuldades, o imposto escolar estabelecido pela lei de 1887 consistiu pelo menos no esboço de um modelo alternativo de financiamento do ensino primário, em que os municípios de São Paulo teriam envolvimento direto não apenas na tributação como também na gestão dos recursos. Como já notado, é difícil afirmar qual era o potencial de arrecadação do imposto escolar isoladamente, tendo em vista o seu pouco tempo de implementação e as distintas condições existentes nos municípios para sua arrecadação. O regulamento da lei sancionado em março de 1888 pelo presidente da Província, Rodrigues Alves, e o decreto de junho de 1890 de Prudente de Moraes, interrompendo o desvio dos recursos de seus fins, parecem ter aperfeiçoado o sistema e o tornado mais efetivo.⁴¹ Vários conselhos municipais revelaram-se atuantes nas propostas de alocação de recursos arrecadados e pedidos de verbas suplementares, acolhendo muitas vezes as reivindicações de pais e moradores, como veremos adiante. No final de 1891, durante o governo de Américo Brasiliense, o sistema pareceu evoluir para um modelo mais eficaz quando a Assembleia Legislativa aprovou, na lei orçamentária para o exercício de 1892, uma cláusula estabelecendo que o imposto escolar passaria a ser arrecadado diretamente pelas municipalidades, deixando de ser administrado pelas estações fiscais estaduais.⁴² Ainda em seus primeiros passos, no entanto, a experiência com o imposto escolar e os conselhos municipais seria abortada pela Reforma da Instrução Pública de 8 de setembro de 1892 do novo regime republicano, que suprimiu todos os elementos de financiamento e participação local instituídos pela lei nº 81 de 1887.

³⁹ Plehn, *Revenue Systems*; John Joseph Wallis, “A History of Property Tax in America”, in *Property Taxation and Local Government Finance*, ed. Wallace E. Oates (Camb., Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2001), 141-44.

⁴⁰ Como veremos adiante, mesmo republicanos considerados mais radicais rejeitaram a introdução de tributos sobre a propriedade rural.

⁴¹ Respectivamente: “Regulamento do Fundo Escolar”, 28/3/1888, “Parte oficial”, *Correio Paulistano*, 8/4/1888, 1; São Paulo, Decreto nº 58, 11 de junho de 1890.

⁴² São Paulo, Lei nº 15, 11 de novembro de 1891, art. 27 das Disposições Gerais. Em março de 1892, a Secretaria dos Negócios do Interior enviou uma circular aos intendentess municipais dando instruções para a execução do art. 27 da lei orçamentária. Conf. “Fundo escolar”, *O Estado de São Paulo*, 31/3/1892, 1.

Após a supressão do fundo escolar em 1892, os municípios passaram a contar apenas com as receitas ordinárias de seus impostos para eventual envolvimento com a instrução primária. Seria de presumir-se que, faltando os recursos de um imposto específico, as câmaras tendessem a voltar ao estado anterior à lei nº 81 de 1887, quando praticamente nenhuma localidade destinava recursos próprios ao ensino. No entanto, o que se viu foi que os municípios continuaram realizando gastos com a instrução primária mesmo após a supressão do imposto escolar, embora de maneira hesitante no início. Nos primeiros anos, a despesa dos municípios paulistas em escolas ficou substancialmente abaixo do nível alcançado no primeiro ano e meio de arrecadação do imposto escolar, que como vimos chegou a mais de 16% do dispêndio com instrução primária realizado pelo governo provincial em 1889.

A Figura 6.1 apresenta os dados do fundo escolar (em 1889) e da despesa com instrução primária dos municípios por habitante, a preços constantes de 1913. Os dados das despesas com ensino realizadas pelos municípios de São Paulo estão disponíveis apenas a partir de 1894.⁴³ A Figura também apresenta um cenário alternativo do que poderia ter sido a despesa municipal com ensino primário caso o imposto escolar fosse mantido nos anos seguintes à sua supressão em 1892. Esse valor contrafactual da despesa foi obtido assumindo-se que o valor do fundo escolar cresceria ao mesmo ritmo observado pela receita real dos municípios de São Paulo entre 1889 e 1905.⁴⁴ É possível que, a despeito de suas limitações, a arrecadação do imposto escolar pudesse acompanhar o rápido crescimento das rendas públicas municipais produzido pela expansão econômica do café e a diversificação urbana no período. Da mesma forma, o aperfeiçoamento dos meios de coleta do imposto escolar permitia vislumbrar uma maior arrecadação do tributo nos anos seguintes.

⁴³ Ver Apêndice B, Tabela B-10, para a série original.

⁴⁴ Ou seja, aplicou-se ao fundo escolar (em 1889) a taxa de crescimento da receita real dos municípios de São Paulo entre 1889 e 1905. Os dados de receita dos municípios são aproximados, pois mesmo a sua publicação oficial a partir de 1894 omitia localidades que não enviavam ao governo estadual suas informações fiscais. A receita municipal do ano de 1889 foi calculada com os balanços de receita e despesa (quando possível) e, na ausência destes, os orçamentos enviados pelas câmaras para aprovação da Assembleia Legislativa, relativos ao exercício de 1888-1889 ou anos próximos. Os documentos são do Acervo Histórico ALESP, Fundo Império.

Figura 6.1 - Fundo escolar e despesas municipais com instrução primária, São Paulo, 1889-1905

Fonte: “Finanças do estado”, *O Estado de São Paulo*, 16/5/1890, 1.

Vê-se na Figura 6.1 (quadro b) que os recursos destinados pelas câmaras ao ensino primário despencaram (em relação a 1889) após 1892, quando o imposto escolar foi suprimido pelo governo republicano. Nos anos de 1894 a 1899, os gastos dos municípios com instrução elementar chegaram em média a apenas 3,0% do total despendido com as escolas primárias pelo governo estadual – contra, como vimos, 16,6% em 1889. O aumento nas despesas em 1900 observado na Figura deve-se à subvenção de 500 contos de réis que o governo estadual repassou aos municípios como contrapartida da transferência de 547 escolas provisórias (47,3% de todas as escolas existentes no estado) para as câmaras locais, que passaram a se encarregar de seu custeio e manutenção.⁴⁵ A subvenção foi mantida por mais três anos consecutivos, sendo suspensa pela lei orçamentária para o exercício de 1904.⁴⁶ Mesmo sem o auxílio provincial, porém, as despesas das municipalidades foram relativamente preservadas nos anos seguintes, o que indica que as câmaras assumiram com

⁴⁵ São Paulo, Lei nº 686, 16 de setembro de 1899, art. 2º, § 11, e Disposições Permanentes, art. 32. Sobre as escolas transferidas, São Paulo, *Mensagem... Francisco de Paula Rodrigues Alves*, 7 de abril de 1901, 17. Em 1899, havia 1.156 escolas estaduais providas, conf. São Paulo, *Mensagem... Fernando Prestes de Albuquerque*, 7 de abril de 1899, 7.

⁴⁶ São Paulo, Lei nº 758, 17 de novembro de 1900, art. 2º, § 11; Lei nº 817, 8 de novembro de 1901, art. 2º, § 11; Lei nº 861-A, 16 de dezembro de 1902, art. 2º, § 11; Lei nº 896, 30 de novembro de 1903, art. 2º, § 13.

seus próprios recursos quase 50% das escolas provinciais existentes em 1900 – geralmente escolas situadas fora das sedes dos municípios.

Caso o fundo escolar tivesse sido preservado e crescido de acordo com a expansão das receitas municipais, os recursos destinados à educação primária pelas localidades teriam sido substancialmente superiores ao que foi observado. A despesa das municipalidades financiada pelo imposto escolar ficaria em média oito vezes acima da despesa municipal efetiva entre 1894 e 1899 – 343 réis contra 44 réis (em termos *per capita* a preços de 1913). Durante os anos de 1900 a 1903, quando o governo estadual subvencionou as municipalidades, o nível da despesa contrafactual ainda seria em média duas vezes maior do que o realizado pelas municipalidades na época (479 réis em comparação a 228 réis) (cálculo com os dados da Figura 6.1, quadro a).

Parece claro que o imposto escolar, com as limitações conhecidas de um imposto de capitação, dificilmente seria um mecanismo eficaz e suficiente para mobilizar os recursos necessários para levar o ensino primário a todas as crianças que não eram então atendidas pelas escolas públicas existentes – número calculado em 76% da população em idade escolar em 1907.⁴⁷ No entanto, a experiência com o fundo estabelecido pela lei nº 81 de 1887 foi responsável pela entrada das municipalidades no financiamento do ensino primário, uma novidade desde o início do Império. Os recursos mobilizados pelo fundo escolar não foram desprezíveis e, em tese, havia potencial para que aumentassem nos anos seguintes com a elevação da renda em um período de rápido crescimento econômico no estado de São Paulo.

Portanto, as razões que parecem ter determinado a supressão do imposto escolar em 1892 foram mais de ordem política do que estritamente econômica. Da mesma maneira, a exclusão da alternativa de um imposto progressivo sobre a renda pessoal, ou que tributasse a propriedade rural e pessoal, como acontecia em outros países, também revela o quanto as decisões sobre financiamento da instrução pública primária foram condicionadas pelos interesses dos grupos – sobretudo os ligados à propriedade rural – mais influentes no processo político do Império e do início da República.

Hipoteticamente, as câmaras teriam incentivos para taxar a propriedade ou a renda em escala progressiva a fim de financiar o ensino primário se os benefícios da instrução pública

⁴⁷ Oscar Thompson, “O Custo do Ensino em S. Paulo”, in *Anuario do Ensino do Estado de São Paulo, 1908-1909* (São Paulo: Typ. Siqueira, Salles & C., 1909), 319-20.

superassem os custos da tributação aos olhos dos potenciais contribuintes – proprietários rurais e classes médias dos núcleos urbanos. Este teria sido o mecanismo, segundo John Wallis, que tornou possível o amplo sistema de financiamento da educação primária de massa nas localidades dos Estados Unidos.⁴⁸ No entanto, como mecanismo geral de mobilização de recursos para a instrução pública, o alinhamento de custos e benefícios pressupõe condições favoráveis da ordem social e do regime constitucional, em particular a distribuição mais equilibrada e competitiva do poder econômico e político. Em São Paulo, os membros mais ricos das localidades eram capazes de oferecer educação a seus filhos no mercado privado (escolas particulares e tutores), sem a necessidade de incorrer no custo de tributos específicos sobre a sua riqueza ou renda. Nos casos em que as escolas eram de boa qualidade, como aconteceu muitas vezes com os grupos escolares a partir de 1893, os membros das elites econômicas podiam até mesmo utilizar o sistema público de ensino para seus filhos, sem arcar com o ônus da tributação progressiva sobre rendas e propriedades.

Por sua vez, a parte majoritária da população com poucos recursos e que seria a beneficiária direta da instrução pública e universal não foi bem-sucedida na solução do problema central do financiamento das escolas primárias – um aspecto do problema da ação coletiva. Esta foi a situação em que se encontravam lavradores e colonos pobres, assim como artesãos, empregados e operários dos núcleos urbanos da capital e do interior de São Paulo. As escolas públicas continuaram a acolher apenas uma pequena parcela da maioria da população que dispunha de poucos recursos e que residia em áreas rurais e bairros afastados das sedes dos municípios. Sob as condições da economia agrária de São Paulo e, de resto, do Brasil, a concentração do poder econômico e político nas mãos dos grandes proprietários rurais parece ter sido suficiente para bloquear as iniciativas de mobilização de recursos em larga escala para a instrução pública tendo por base a tributação da propriedade rural e outras formas de riqueza dela derivadas.

Veremos a seguir como evoluiu a arrecadação dos tributos municipais durante o regime republicano, quando se tornaram a base para o financiamento local da instrução primária após o fim do imposto escolar.

⁴⁸ Wallis, “History of the Property Tax”.

As receitas municipais no regime republicano

Com a chegada da República, o regime tributário dos municípios sofreu uma ampla reorganização em São Paulo e no Brasil como um todo. A Constituição de 1891 deixou aos legislativos estaduais a prerrogativa de decidir sobre a organização dos municípios, inclusive seu sistema de tributos e obrigações.⁴⁹ Na primeira lei sobre a organização municipal decretada pela República em São Paulo, o governador Prudente de Moraes apenas determinou que os conselhos de intendência (nomeados nos municípios pelo próprio governador) deveriam continuar deliberando de acordo com a lei geral de 1º de outubro de 1828 e outras leis em vigor.⁵⁰ Foi somente após a aprovação da Constituição estadual em 14 de julho de 1891 que o então governador, Américo Brasiliense, sancionou a lei nº 16, de 13 de novembro de 1891, estabelecendo a organização definitiva dos municípios e seu regime tributário.⁵¹ Nessa lei, foram transferidos aos municípios dois impostos que eram da alçada da União e haviam sido destinados aos estados pelo art. 9º da Constituição federal: o imposto predial e o de indústria e profissões.⁵² A discriminação das rendas estabelecida pela lei nº 16 também previa que as municipalidades continuassem lançando impostos sobre produtos locais que não fossem “gêneros de primeira necessidade” voltados ao consumo dos habitantes do município e “que não se destinassem à exportação”, e no caso do café, mesmo que fossem para exportação, limitados a 40 réis por 15 kg (art. 38, § 3º; art. 39, § 2º e 3º).

O novo regime municipal também previa que as localidades poderiam tributar um amplo conjunto de atividades e serviços que tradicionalmente faziam parte de suas receitas, tais como armazéns, lojas, cemitérios, jogos e espetáculos, aferições e multas (art. 38, § 5º a 13). Da mesma forma, as câmaras podiam introduzir taxas específicas para o financiamento de serviços de iluminação, água, esgoto, construção e manutenção de ruas, praças e estradas, entre outros serviços (art. 38, § 4º). A maior novidade foi a inclusão da “instrução pública do município” entre os serviços que poderiam ser sustentados por taxas municipais (art. 38, §

⁴⁹ Agenor de Roure, *A Constituinte Republicana*, vol. II, 2ª ed. (Brasília: Senado Federal, 1979), 137-46; João Barbalho U. C., *Constituição Federal Brasileira. Commentarios*, 2ª ed. corrigida pelo autor (Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores, 1924), 378-382; Felisbello Freire, *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898), 68-71.

⁵⁰ São Paulo, Decreto nº 13, 15 de janeiro de 1890.

⁵¹ São Paulo, Lei nº 16, 13 de novembro de 1891; “Constituição Política do Estado de S. Paulo”, in Freire, *Constituições dos Estados*, 526-39.

⁵² São Paulo, Lei nº 16, 13 de novembro de 1891, art. 38, § 2º. Sobre o processo legislativo na Constituinte que levou à transferência desses dois impostos aos estados, ver Roure, *Constituinte Republicana*, vol. I, parte I, cap. II-III.

4º). Pela primeira vez desde a Independência, o financiamento da instrução primária foi incluído formalmente entre as finalidades da tributação das municipalidades. Essa medida, por sua vez, foi a contrapartida da nova função (embora facultativa) prevista para os municípios pela lei nº 16, no seu art. 56: “As municipalidades poderão tomar resoluções sobre instrução primária profissional, criando escolas, museus e bibliotecas, adotando os métodos e programas que lhes parecerem mais convenientes, contratando ou nomeando livremente os professores e fixando seus vencimentos e vantagens.” Além disso, as câmaras que decidissem organizar seu próprio sistema de ensino primário poderiam requerer ao legislativo a transferência das escolas do estado, recebendo para isso uma subvenção proporcional ao gasto estadual com as escolas primárias do município (art. 57).⁵³

Apesar de ser prevista pela lei nº 16 de novembro de 1891, a imposição de taxas destinadas ao financiamento da instrução primária nos municípios não se concretizou em São Paulo, exceto no caso do imposto de capitação que foi criado ainda no Império pela Assembleia Legislativa e que vigorou até 1892. Como foi visto, a supressão do imposto escolar não impediu que as municipalidades continuassem investindo na criação e sustento de escolas primárias. Mas esse novo tipo de despesa municipal recairia exclusivamente sobre o fundo geral dos impostos coletados pelas câmaras, competindo assim com os recursos dos diversos serviços que estavam sob responsabilidade dos municípios. O que chama atenção é que as câmaras utilizaram-se amplamente da possibilidade de arrecadar taxas para a provisão de serviços específicos, garantida pelo artigo 38 da lei nº 16 de 1891.⁵⁴ Nos anos seguintes, diversas municipalidades criariam taxas para iluminação, água e esgotos, neste caso incidentes sobre os consumidores finais dos serviços. Não havia qualquer impedimento para a introdução de impostos ou taxas sobre o conjunto dos habitantes – por exemplo, segundo o modelo do imposto de capitação adotado entre 1887 e 1892, ou sobre comércio, rendas ou propriedades – para o financiamento do ensino primário, sem entrar em conflito com a cláusula constitucional de gratuidade para as famílias das crianças matriculadas.⁵⁵

⁵³ A natureza facultativa dessa função foi claramente estabelecida pelo regulamento da lei nº 16: São Paulo, Decreto nº 86, 29 de julho de 1892, art. 13.

⁵⁴ O § 4º do art. 38 da lei nº 16 previa como fonte de recursos “imposições que forem lançadas com consignação especial aos serviços de iluminação, água, esgotos, abertura, calçamento e reparação de ruas e praças, estradas vicinais, pontes e viadutos, higiene e embelezamento das povoações, bem como à polícia, assistência e instrução pública no município.”

⁵⁵ A Constituição estadual de 1891 assegurou a gratuidade (ao lado da obrigatoriedade) do ensino primário em seu art. 20, § 11.

A Tabela 6.1 apresenta um panorama da arrecadação municipal de São Paulo durante os primeiros anos da República. O imposto sobre indústrias e profissões, que consolida diversos tributos existentes nas localidades durante o Império, destaca-se como uma das principais fontes de recursos dos municípios por todo o período. O imposto abrangia as diversas imposições sobre serviços, ofícios e manufaturas dos municípios. Assim, embora esse tributo visasse as rendas de profissionais liberais e produtores, sua incidência tendia a se dar majoritariamente sobre os consumidores finais de seus produtos e serviços. Em 1895, a arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões compreendia 23,7% do total das receitas municipais, enquanto que em 1920 a figura alcançou 32,9%. Já o outro tributo transferido para as localidades, o imposto predial, incidia diretamente sobre a propriedade de imóveis, basicamente urbanos. A sua arrecadação foi menor do que a do imposto anterior, mas ainda sim apreciável, chegando a 9,1% em 1905, embora tenha declinado para 6,9% em 1920. Um resultado similar é observado acerca das novas taxas para serviços de água e esgoto que passaram a ser crescentemente oferecidos pelas localidades e que incidiam sobre os seus usuários. Já em 1900, cerca de 5% da receita total provinham desse tipo de tributo, atingindo 7,2% em 1915 e 5,9% em 1920. O crescimento da receita das taxas de água e esgoto é uma indicação das novas funções assumidas pelas municipalidades com o aumento da urbanização em São Paulo.

Tabela 6.1 - Receita de impostos e taxas municipais, Estado de São Paulo, 1895-1920 (porcentagem da receita total)

Anos	Indústrias e profissões	Imposto predial	Imposto sobre café	Água e esgoto	Mercado, cemitério e matadouro	Rendas diversas	Total
1895	23,7	7,5	2,6	0,4	8,7	51,8	94,8
1900	36,8	9,0	4,2	4,9	12,5	28,0	95,5
1905	36,6	9,1	4,6	4,2	13,4	20,7	88,5
1910	33,7	8,1	1,8	5,6	12,6	25,8	87,6
1915	29,0	7,6	2,6	7,2	9,2	29,1	84,8
1920	32,9	6,9	n.d.	5,9	5,9	44,5	96,2

Fontes: São Paulo, *Relatório... Secretario dos Negocios do Interior* 1895, 127; *Relatório... Secretario dos Negocios do Interior e Justiça* 1900, 624-25; *Annuario Estatistico*, 1905, 204-5; *Annuario Estatistico*, 1910, 142-43; *Annuario Estatistico*, 1915, 204-5; *Annuario Estatistico*, 1920, 138-39.

Notas: Apenas mercado e matadouro em 1920. A diferença entre o total parcial da tabela e a receita total deve-se a receitas extraordinárias e outros impostos e taxas não incluídos em rendas diversas.

Observa-se, portanto, que apesar dos novos tributos surgidos após a República, a maior parte da receita dos municípios continuou dependendo de impostos e taxas já adotados em épocas anteriores. Além das rendas do comércio, serviços, ofícios e indústrias reunidas sob o título de indústrias e profissões, um outro exemplo de receitas oriundas de fontes tradicionais foi o das rendas do mercado, cemitério e matadouro, cuja participação relativa na receita somente começou a declinar após 1910 – 12,6% nesse ano e 5,9% em 1920. O imposto sobre café também teve alguma importância na conjunto dos municípios em anos específicos, como em 1905 (4,6% da arrecadação total), mas perdeu espaço nos anos seguintes, tornando-se negligível em 1920. Naturalmente, em municípios cafeeiros, o imposto sobre café costumava ser mais importante do que na média estadual.

Outras receitas tradicionais continuaram ocupando um papel de destaque nos orçamentos municipais, como aquelas reunidas sob o título genérico de “rendas diversas” nas estatísticas oficiais e que alcançaram 44,5% em 1920 (Tabela 6.1). Na sua maioria, essas rendas resultavam de multas e aferições, licenças a ambulantes, espetáculos e trânsito de veículos, ou ainda taxas sobre serviços e atividades comerciais e manufatureiras não compreendidas no imposto sobre indústrias e profissões em determinados municípios.⁵⁶

Em resumo, na ausência de um imposto específico para a instrução pública, o financiamento das despesas com escolas primárias pelas municipalidades depois da proclamação da República ficou a cargo de um conjunto de tributos já conhecidos e tradicionais. A capacidade das câmaras de atender às demandas por escolas de seus habitantes foi restringida pela variedade de serviços e obrigações que continuavam sob sua jurisdição no novo regime constitucional. A maior parte do financiamento da instrução primária no período republicano em São Paulo continuou sendo assumida pelo governo estadual, ainda que dentro de um novo regime tributário, como veremos a seguir.

As receitas do estado de São Paulo na República

A Constituição de 1891 estabeleceu uma divisão das receitas tributárias que, se não anulou a capacidade financeira da União como desejavam as posições federalistas mais

⁵⁶ Por exemplo, em 1910, a tabela de indústrias e profissões do município de Cajuru possuía 101 categorias, incluindo engenhos e fábricas. Já em Patrocínio do Sapucaí, máquinas de beneficiamento de café e engenhos eram tributados à parte. Conf. Cajuru, Orçamento de receitas e despesas, 1910, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_238, doc 0081; Patrocínio do Sapucaí, Orçamento de receitas e despesas, 1910, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_238, doc 0038.

extremas no Congresso Constituinte, ainda assim foi capaz de elevar a fatia das antigas províncias na renda pública. Diferentemente dos termos vagos das leis orçamentárias da década de 1830, a repartição das rendas da nova Constituição atribuiu aos estados um grupo específico de tributos: os impostos sobre exportação de mercadorias e sobre transmissão de propriedade, já previstos pelo projeto de Constituição; o imposto de indústria e profissões e o imposto sobre imóveis rurais e urbanos, cuja transferência aos estados foi efetivada por emendas durante a Constituinte; e o imposto do selo para atos do governo e da economia estaduais, bem como as contribuições dos correios e telégrafos, também estaduais. Tanto o imposto sobre imóveis urbanos (predial) quanto o de transmissão de propriedade *causa-mortis* (antiga taxa de legados e heranças) consistiam em modalidades de tributos já a cargo das províncias desde a década de 1830.⁵⁷

A mudança na divisão das rendas públicas entre as esferas de governo no Brasil pode ser vista na Figura 6.2. Os dados são limitados, pois combinam receitas orçadas (1855 e 1885) e realizadas (1913 e 1920), além de não computarem as transferências do governo central para as províncias ou das províncias aos municípios. Ainda assim, essas informações parecem dar um quadro aproximado da distribuição das rendas antes e depois da derrocada da Monarquia. A participação do governo central sofreu queda moderada entre 1885 (76,2%) e 1913 (64,3%), diferença que foi redistribuída para os estados (que elevaram seu peso de 19,2% para 22,5% no período) e, sobretudo, para as municipalidades (de 4,6% para 13,2%). Nos anos seguintes, essa tendência manteve-se parcialmente: a fatia da União nas rendas públicas caiu para 59,6% do total em 1920, mas desta vez os maiores beneficiados foram os governos estaduais, que absorveram 27,9% das receitas globais, enquanto os municípios tiveram sua participação reduzida para 12,5%.

⁵⁷ Roure, *A Constituinte Republicana*, vol. I, parte I, cap. II-III; Barbalho, *Constituição*, 51-57.

Figura 6.2 - Participação das esferas de governo nas rendas públicas, Brasil, 1855-1920 (em porcentagem)

Fontes: Brasil, *Relatório... Fazenda 1855*, 30; *1886*, 44-45; *Resumo*, 130; *Estatística das Finanças*, v.

Notas: orçamentos em 1855 e 1885 e balanços em 1913 e 1920. As estatísticas não incluem transferências.

Apesar de expressiva, a tendência de relativa descentralização das receitas fiscais após a República ainda ficou longe das propostas que Agenor de Roure chamou de “ultrafederalistas”, defendidas pela bancada do Rio Grande do Sul e aliados de outros estados – inclusive republicanos de São Paulo – durante o Congresso Constituinte.⁵⁸ Esses representantes, derrotados na votação do projeto de Constituição, pleitearam que a competência da União fosse limitada a um número definido de impostos (quatro ao todo), dando aos estados autonomia para estabelecer os demais tributos e, com isso, controlar a maior parcela das receitas fiscais.⁵⁹ A distribuição das rendas públicas no Brasil distinguia-se radicalmente do que se observava nos Estados Unidos, que eram, em vários aspectos, o principal modelo de organização política que inspirava os deputados constituintes de 1891 e o novo governo republicano brasileiro. As diferenças entre os sistemas federativos dos dois países republicanos eram mais extremas no que diz respeito aos municípios: em 1913, as receitas das localidades dos Estados Unidos somavam 56% do total das rendas públicas, em

⁵⁸ Roure, *A Constituinte Republicana*, vol. I, parte I, cap. II-III.

⁵⁹ *Ibidem*.

comparação aos 12% dos estados e aos 32% do governo federal.⁶⁰ Ou seja, conforme pode ser visto na Figura 6.2, essa distribuição das receitas era praticamente inversa à registrada no Brasil, onde o governo local era o sócio menor e dependente do sistema federativo.

Nas condições particulares do regime federativo no Brasil, o efeito da relativa descentralização das rendas após a instalação do regime republicano foi desigual entre os estados. Como observou Leopoldo de Bulhões, a descentralização das receitas deu-se simultaneamente à descentralização de serviços públicos. Os estados ampliaram suas atribuições em áreas da administração, justiça, higiene, instrução, obras públicas, imigração e colonização. Os resultados sobre os orçamentos estaduais foram variados: segundo Bulhões, em alguns estados os tributos revelaram-se suficientes; mas na maioria, os recursos ficaram aquém das funções e despesas ampliadas.⁶¹ O maior impacto da nova repartição das rendas veio do imposto de exportação. No caso de São Paulo, que vivia uma excepcional expansão do cultivo de café, a competência exclusiva de tributar as exportações da produção local – antes compartilhada com o governo central – significou um enorme impulso nas receitas públicas, o que se refletiu diretamente na capacidade de financiamento do sistema público de instrução primária.

A Figura 6.3 sintetiza a transformação das rendas públicas ocorrida em São Paulo com a República. No primeiro gráfico, é nítido o salto das receitas reais totais (ou seja, receitas ordinárias e extraordinárias) após o fim da Monarquia. As rendas públicas continuaram expandindo-se nos anos seguintes a despeito das oscilações. Os testes estatísticos de estacionariedade da série de receita real são ambíguos quando se consideram quebras estruturais. De qualquer forma, os melhores resultados identificam uma clara mudança estrutural em 1889 ou 1891, sugerindo a radical transformação das rendas públicas com a nova Constituição e a consolidação da economia exportadora.⁶² Como vimos em capítulo anterior, as receitas do governo paulista já vinham crescendo de forma expressiva na década de 1870 e, em especial, na década de 1880, mas com a nova repartição das rendas

⁶⁰ John Joseph Wallis, “American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990”, *Journal of Economic Perspectives* 14 (Winter 2000), 65.

⁶¹ Conf. citado em Barbalho, *Constituição*, 64-65.

⁶² Os testes Dick-Fuller ampliado (ADF) e com mínimos quadrados generalizados (ADF-GLS) não rejeitaram a hipótese nula de não estacionariedade. Nos testes de estacionariedade com quebra estrutural, o de Clement-Montañes-Reyes sugere que a série possui raiz unitária e identifica uma clara mudança estrutural em 1889 no modelo com outlier inovador (IO). Já os resultados do teste de Zivot-Andrews indicam um resultado oposto, ou seja, que a série é estacionária em todos os valores críticos, quando se consideram mudanças no intercepto e na tendência. Esse teste identifica uma quebra estrutural em 1891.

entre União e estados as receitas públicas de São Paulo atingiram níveis excepcionais: a arrecadação média nos anos 1892-1894 foi nada menos do que quatro vezes maior em termos reais do que a média de 1887-1889, os últimos anos da Monarquia.

Figura 6.3 - Receita real e participação da receita de exportação, Estado de São Paulo, 1859-1920

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província e da Secretaria da Fazenda; *Annuário Estatístico*, vários anos.

Nota: séries básicas reproduzidas na Tabela B-2, Apêndice B.

O segundo gráfico da Figura 6.3 mostra o quanto as exportações, basicamente de café, contribuíam para as rendas ordinárias do governo estadual. Conforme notado anteriormente, as exportações já constituíam a principal fonte de recursos na província de São Paulo desde pelo menos a década de 1860. No final do Império, a receita de exportações girava em torno de 60% (como ocorria em 1887) do total da receita corrente. Nos anos seguintes, esse percentual subiu ainda mais, como por exemplo em 1898, quando a arrecadação com o café ultrapassou 70% das receitas do estado, voltando aos níveis do período monárquico logo depois. Assim, a grande mudança ocorrida na transição para o regime republicano foi menos a elevada contribuição das exportações nas rendas públicas, algo já observado durante boa parte do Império, do que o aumento exponencial dos níveis absolutos da arrecadação estadual após 1889.

A Tabela 6.2 discrimina os principais tributos estaduais segundo sua participação na receita ordinária de São Paulo. Seguindo a classificação adotada anteriormente, a maior contribuição às chamadas rendas do interior veio de um novo imposto conferido aos estados na reordenação tributária da Constituição de 1891, o de transmissão de propriedade *inter-vivos*. Já em 1900 esse imposto gerava 12% da receita ordinária do estado, atingindo 16,8% em 1920. Segundo em importância, o antigo imposto de trânsito continuava representando uma das principais fontes de arrecadação, chegando a 9,6% em 1920. A definição desse imposto como renda do interior, contudo, é apenas parcialmente correta, uma vez que parte substancial do tráfego ferroviário devia-se ao transporte de produtos de exportação (café especialmente) para o porto de Santos. O imposto de transmissão de propriedade *causa-mortis*, herdeiro da antiga décima de legados e heranças, também se destacou entre as fontes de recursos estaduais, com sua arrecadação girando em torno de 2-3% da receita ordinária. Além disso, dois novos tributos passaram a ter expressão nas receitas estaduais: o imposto do selo, incluído no novo arranjo tributário de 1891 e que chegou a 2,0% da receita ordinária em 1920; e o imposto sobre capital comercial, criado em 1904 com outros impostos sobre o capital e a renda, que alcançou 5,3% em 1920.

Tabela 6.2 - Receita do governo estadual, São Paulo, 1898-1920 (porcentagem da receita ordinária)

Anos	Direitos de exportação	Imposto de transmissão de propriedade <i>inter-vivos</i>	Imposto de transmissão de propriedade <i>causa-mortis</i>	Imposto de trânsito	Imposto do selo	Imposto sobre capital comercial	Total
1898	71,8	6,3	3,1	5,3	3,1	-	89,6
1900	70,9	12,0	1,3	4,5	1,6	-	90,3
1905	61,4	10,4	2,0	3,3	1,8	1,8	80,7
1910	48,4	15,4	3,8	4,3	1,6	1,7	75,2
1915	58,2	9,2	2,6	3,6	2,0	1,5	77,1
1920	25,6	16,8	1,9	9,6	2,0	5,3	61,2

Fontes: São Paulo, *Relatório... Secretário da Fazenda, 1900*, 127; *Relatório... Secretário da Fazenda, 1905*, Anexo 1º, 9-10; *Annuário Estatístico, 1910*, 125; *Annuário Estatístico, 1915*, 248-49; *Annuário Estatístico, 1920*, 138-39.

Notas: a coluna "Total" mostra a participação relativa da soma dos impostos selecionados na receita ordinária do estado de São Paulo. O imposto de trânsito é denominado imposto de transporte ou de viação em alguns anos da série, assim como o imposto sobre capital comercial, também chamado de imposto de comércio.

Os demais tributos arrecadados pelo estado de São Paulo contribuíam com percentuais geralmente menores, mas não menos importantes no conjunto.⁶³ Em particular, os novos impostos sobre capital e renda, criados pela lei nº 920 de 4 de agosto de 1904, visaram ampliar a matéria tributável existente. Vale observar que a motivação principal dessa nova legislação não foi estabelecer um sistema mais equânime ou progressivo. A intenção explícita do governo estadual foi dar uma resposta à crise do café, buscando compensar os produtores rurais pela queda dos preços de exportação. Dois anos antes, o governo de Bernardino de Campos (3/7/1902 a 1/5/1904) havia tomado a decisão drástica de lançar um novo imposto sobre terras ocupadas com novas culturas de café.⁶⁴ Por sua vez, o artigo 5º da lei nº 920 simplesmente aboliu o imposto de trânsito sobre o café e o art. 6º reduziu o imposto de exportação de 11% para 9%.⁶⁵ Com essas medidas, o governo estadual pretendeu atenuar o ônus dos impostos existentes sobre os cafeicultores, ao mesmo tempo que buscava substitutos do imposto de exportação para compensar parcialmente a queda na receita fiscal resultante da política favorável à cafeicultura. Aprovadas durante a administração de Jorge Tibiriçá (1/5/1904 a 1/5/1908), essas medidas simbolizam a força dos proprietários rurais entre os republicanos históricos no governo.⁶⁶

Com o propósito de diversificar a matéria tributável, a lei nº 920 estabeleceu impostos específicos sobre a propriedade imóvel rural (0,2% do valor venal do imóvel), o capital das casas de comércio (0,5% do capital realizado), o capital das empresas industriais (0,3%), o capital das sociedades anônimas (0,2%) e o capital particular empregado em empréstimos (0,5%) (art. 1º, § 1º e 2º). A legislação, porém, preservou “os imóveis rurais empregados na cultura do café”, o que por si só condenava o imposto a uma arrecadação diminuta. Propriedades não-cafeeiras com valor abaixo de 10 contos de réis também não recolheriam o imposto, assim como eram aplicados limites abaixo dos quais empresas comerciais (6 contos), industriais (6 contos) e capital de empréstimo não seriam tributados.⁶⁷ Também as

⁶³ Os dados a seguir não são apresentados na tabela, podendo ser solicitados diretamente ao autor.

⁶⁴ São Paulo, Lei nº 861-A, 16 de dezembro de 1902, art. 10º.

⁶⁵ São Paulo, Lei nº 920, 4 de agosto de 1904.

⁶⁶ São Paulo, *Mensagem... Jorge Tibiriçá, 7 de abril de 1905*, 41-43. Sobre a lei nº 920 e as mudanças no sistema tributário nos anos seguintes, ver Nozoe, *São Paulo*, 21-27.

⁶⁷ Posteriormente, a lei orçamentária nº 984 de 29 de dezembro de 1905 determinou que, como isentas, “somente se compreendem as fazendas em que o café constitui cultura principal e de maior valor” (art. 16, item a). De qualquer forma, o valor mínimo de 10 contos de réis para incidência do imposto excluía a maior parte das terras não empregadas no cultivo do café. São Paulo, *Relatorio... Secretario da Fazenda, 1905*, 138-39.

sociedades anônimas com capital aplicado na cultura do café ou em utilidades públicas (com dividendos abaixo de 6% ao ano) seriam isentas (art. 1º, § 3º).

Juntos, os impostos sobre capital e renda somaram 5,2% do total da receita ordinária já em 1905, mantendo-se em 5,1% em 1915 e subindo para 10,1% em 1920. Além do imposto sobre capital comercial, visto anteriormente, as maiores arrecadações vinham do imposto sobre capital das sociedades anônimas (1,7% em 1915) e capital de empréstimo (1,4% em 1915). A receita do tributo sobre empresas industriais foi substancialmente menor (em torno de 0,2% entre 1905-1915), embora tenha se elevado em 1920 (0,9%). Da mesma forma, a arrecadação do imposto sobre propriedade rural estacionou por volta de 0,2% da receita ordinária entre 1905 e 1915, subindo para 0,9% em 1920.

A lei nº 920 de 1904 criou mais dois impostos sobre a renda, um sobre o quanto ganhavam os funcionários encarregados da arrecadação fiscal do estado e outro sobre o vencimento dos funcionários estaduais aposentados e reformados (art. 2º, § 1º). A arrecadação de ambos impostos girou em torno de 0,1-0,2% da receita ordinária. Outro imposto sobre a renda, desta vez sobre subsídios e vencimentos de funcionários ativos e inativos do estado, foi introduzido em 1914, sendo arrecadado até 1919 – com uma participação de 0,5% da receita ordinária em 1915.⁶⁸ Por fim, a lei de 1904 criou um imposto sobre aguardente (art. 3º) que teve arrecadação relativamente importante no período, de 1,1% (1905) a 1,5% (1910) – substancialmente maior, por exemplo, do que a contribuição dos tributos sobre a propriedade rural ou sobre as empresas industriais. Também foi criada uma taxa judiciária, aplicada a causas judiciais e sobre os líquidos dos resultados de processos de partilha, falência, entre outros (art. 4º). Essa taxa arrecadou de 0,4% a 0,6% da receita ordinária estadual até 1920.

A partir desses dados da arrecadação do estado de São Paulo, constata-se que houve gradual diversificação da receita tributária durante a década de 1910. Em 1920, os direitos de exportação caíram para 25,6% do total das receitas ordinárias estaduais (Tabela 6.2). Mas outro aspecto importante a ser ressaltado são os contornos particulares assumidos por essa diversificação das fontes da renda pública. Primeiramente, apesar de membros do governo e políticos ocasionalmente afirmarem que seria desejável a substituição do imposto de exportação por tributos sobre outras fontes, a propriedade rural foi preservada de tributação

⁶⁸ São Paulo, Lei nº 1.461, 29 de dezembro de 1914, art. 7º.

efetiva por todo o período. A lógica dos governos republicanos foi a de que o imposto sobre comércio exterior era um substituto da tributação direta sobre a propriedade rural. Como os impostos sobre exportação tendiam a ser majoritariamente transferidos para consumidores externos, os cafeicultores beneficiaram-se de um regime tributário que deixou praticamente intocada a propriedade da terra. “Verdadeiramente”, dizia em 1904 Manoel Joaquim de Albuquerque Lins, futuro governador e então secretário da Fazenda de São Paulo, “o imposto de exportação sobre o café, tal como está, representa a soma do *ônus* que teria de gravar o capital e a propriedade agrícola cafeeira, com vantagem e facilidade na arrecadação e no pagamento, para a Fazenda Pública e o contribuinte”.⁶⁹

Somente quando havia diminuição das receitas do imposto de exportação é que se costumava reacender o interesse na diversificação da matéria tributável. Mas mesmo nesses casos, como ocorreu no início da década de 1900, a introdução de novos impostos sobre propriedade e renda foi motivada pelo objetivo de aliviar os encargos dos produtores de café. Como observou anos depois o Secretário Interino da Fazenda, Carlos Pereira Guimarães, os impostos da lei nº 920 de agosto de 1904 “vieram substituir, mas não compensar, a redução da porcentagem a cobrar sobre a exportação do produto da nossa principal indústria.”⁷⁰ A lei de 1904 deixou clara essa perspectiva ao isentar, como vimos, as propriedades que produziam café, justamente a maior fonte de riqueza da economia paulista na época. Mais adiante, o governo de Altino Arantes (1/5/1916 a 1/5/1920) voltou a estudar a adoção de um imposto territorial amplo como uma medida necessária para a estabilidade das finanças estaduais, mas a ideia não progrediu.⁷¹

A segunda característica da diversificação tributária durante a década de 1910 foi a combinação de impostos tradicionais com a introdução de novos tributos sobre propriedade, comércio e serviços tipicamente urbanos. A diversificação produtiva trazida com o *boom* exportador abria novas oportunidades e áreas de tributação. Os antigos impostos de transmissão de propriedade somaram 19% da receita total em 1920, próximos a rivalizar com o imposto de exportação. Outro imposto conhecido, o imposto de trânsito, consolidou-se como uma das principais fontes de receita estaduais, como vimos. Dos novos tributos

⁶⁹ São Paulo, *Relatorio... Secretario da Fazenda, Anno de 1904*, 4-5.

⁷⁰ São Paulo, *Relatorio... Secretario Interino da Fazenda, 1910*, XXXIX.

⁷¹ São Paulo, *Mensagem... Altino Arantes, 14 de julho de 1917*, 71-73; *Mensagem... Altino Arantes, 14 de julho de 1918*, 97-99.

adotados a partir de 1904, o que recaía sobre o capital das casas comerciais foi o mais produtivo (5,3% em 1920) e baseava-se em uma atividade essencialmente urbana. Esse era um perfil similar ao dos demais impostos criados após a proclamação da República – por exemplo, sobre capital das sociedades anônimas (2,1% do total), capital de empréstimos (1,1%), aluguel de prédios (1,1%) e prédios da capital (2,7%). Na maioria dos casos, o efeito distributivo era provavelmente regressivo, pois os impostos tendiam a ser transferidos para os preços das mercadorias e para os custos do capital e serviços, incidindo principalmente sobre consumidores, tomadores de empréstimos e usuários dos serviços.

As escolhas realizadas quanto ao regime tributário dos municípios e do governo estadual afetaram diretamente o financiamento das despesas com instrução primária. De um lado, o abandono do experimento com a arrecadação local de um imposto específico para a educação, e a opção das próprias câmaras locais de não adotar um modelo similar no início da República, limitaram a mobilização de recursos e o envolvimento dos municípios com a instrução primária. De outro lado, o financiamento da instrução primária continuou basicamente dependente da arrecadação de impostos sobre comércio, consumo e serviços, tanto nas municipalidades quanto no âmbito do governo estadual. Quando a instabilidade das receitas do imposto de exportação começou a ser sentida mais diretamente, a reorientação dos tributos deu-se na direção do crescente núcleo de atividades urbanas que o excepcional crescimento da economia exportadora havia produzido.

A propriedade rural, principal fonte de poder econômico e político, permaneceu praticamente intocada, tanto na última década do Império quanto no período de consolidação da República. Tavares Bastos concebeu o imposto territorial como “apenas um elemento auxiliar de um sistema transitório de contribuições” que evoluiria para uma “taxa direta sobre toda a propriedade”, ou seja, “um imposto sobre riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie”, que se tornaria a principal fonte de receita das províncias.⁷² Diferentes versões desse programa de remodelação do sistema tributário no Brasil continuaram sendo defendidas na Câmara dos Deputados, na imprensa e em reuniões públicas, sobretudo nos últimos anos do Império e no início da República. Entre os mais radicais, abolicionistas como André Rebouças, Joaquim Nabuco e José do Patrocínio vincularam a tributação e a redistribuição da propriedade rural ao seu programa de emancipação dos escravos – que envolveria a obtenção

⁷² Tavares Bastos, *A Província*, 59-60; Aureliano Cândido Tavares Bastos, “Receita Provincial - X”, *A Reforma*, 24/10/1869, 1.

de direitos políticos, a propriedade da terra e o acesso à educação pelos libertos.⁷³ Para André Rebouças, por exemplo, o imposto territorial por superfície e o imposto sobre a renda, ambos em escala progressiva, “seriam os únicos impostos racionais e compatíveis com as instituições democráticas.”⁷⁴ A campanha pelo imposto territorial e por reformas no regime de propriedade da terra prosseguiu após a Abolição mas, apesar da aparente receptividade encontrada entre membros dos últimos gabinetes do Império, acabou perdendo força e sendo anulada nos anos seguintes.⁷⁵

Em São Paulo, as reações foram grandes nas poucas vezes em que o imposto territorial foi debatido publicamente. Um caso ilustrativo ocorreu logo após a instalação da primeira Assembleia Legislativa do período republicano, em julho de 1891. O deputado Paulo Egydio de Oliveira Carvalho, antigo membro do Partido Liberal, apresentou projeto para criação de uma Repartição que, entre outras assuntos, seria encarregada de realizar o cadastro das terras do estado de São Paulo.⁷⁶ O cadastro serviria para descrever e avaliar as “terras cultivadas e incultas do Estado, quer do domínio público quer do particular, discriminando-as por sua qualidade, uberdade, aptidão para cultura, suas propriedades geológicas e sua posição geográfica.” De acordo com Paulo Egydio, o conhecimento preciso das propriedades rurais e das terras devolutas do estado era necessário como preparação para as mudanças no sistema tributário discutidas no recém-concluído Congresso Constituinte da República.⁷⁷ Um dos temas tratados pelos constituintes foi a conveniência de eliminar o imposto de exportação e substituí-lo por outros tributos que não onerassem a produção e o comércio. O projeto de Constituição do Governo Provisório estabeleceu o fim do imposto de exportação até 1898 ou antes, a depender de cada estado. Já a “Comissão dos 21”, escolhida no Congresso para dar parecer sobre o projeto de Constituição, rejeitou a fixação de prazo

⁷³ Robert Conrad, *Os Últimos Anos da Escravatura no Brasil, 1850-1888* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975), 192-99; Trochim, “Retreat from Reform”, 75-99.

⁷⁴ André Rebouças, “Imposto Territorial”, *O Novo Mundo - Periodico Brasileiro* IX (abril 1879), 82-83. Ver também Joaquim Nabuco, “Discurso num ‘meeting’ popular”, in *O Abolicionismo. Conferências e Discursos Abolicionistas*. Obras Completas de Joaquim Nabuco, vol. VII (São Paulo: Instituto Progresso Editorial S. A., s.d.), 285-89.

⁷⁵ Trochim, “Retreat from Reform”, cap. VI-IX.

⁷⁶ Paulo Egydio é considerado um dos precursores da Sociologia no Brasil, conf. Richard Graham, *Britain and the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1972), 241; “Entrevista com Professor Evaristo Morais Filho”, 8 de março de 1988, in Projeto História Oral, Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência, Universidade Estadual de Campinas, https://www.cle.unicamp.br/arquivoshistoricos/Audiovisual/Depoimentos_Historal/eevaristo.pdf.

⁷⁷ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados do Estado de S. Paulo, 1891*, 2ª sessão ordinária, 23 de julho de 1891, 50-51.

para o fim do imposto de exportação, decisão que acabou sendo acolhida pelos constituintes.⁷⁸

Para Paulo Egydio, o principal candidato para substituir o imposto de exportação seria o imposto territorial, que foi definido como de competência exclusiva dos estados pela Constituição de 1891. Segundo o deputado, o regime republicano deveria “adotar o maior número possível de impostos diretos... Entre as contribuições diretas a primeira que depara o orador, e que mais o seduz, é o imposto territorial para sucedâneo do de exportação, que terá de desaparecer.” Como a adoção do imposto requeria que a propriedade territorial fosse medida e registrada, havia necessidade de uma repartição pública que cuidasse do cadastro de terras.⁷⁹

A reação veio na mesma sessão do Congresso estadual, com o deputado Manuel Joaquim de Albuquerque Lins, advogado e fazendeiro, contestando o projeto de Paulo Egydio especialmente na parte do cadastro de terras e acerca do lançamento do imposto territorial.⁸⁰ Ao contrário do autor do projeto, Albuquerque Lins afirmou que não via “urgência de fazer-se em nossa legislação tributária semelhante revolução uma vez que felizmente na constituição federal não passou a proposta que marcava aos Estados um prazo para a substituição do imposto de exportação.” Mais que isso, o deputado não considerava “oportuno ameaçar desde já os nossos proprietários com o duende do imposto territorial”. O motivo apresentado por Albuquerque Lins foi frequentemente utilizado em outras ocasiões por governantes e proprietários: “[e]m nosso Estado o agricultor, o proprietário do solo, não está habituado a pagar impostos diretos, que são em regra os mais odiosos, ainda que nem sempre os mais onerosos; entretanto, todos pagam o imposto de exportação, cuja taxa é elevadíssima, sem quase perceber tão grande gravame.”⁸¹ Como vimos, o imposto territorial seria instituído em 1904, mas com isenções e tolerância suficientes para torná-lo insignificante para as receitas estaduais.

No final, o propósito de atender a maioria da população e universalizar o ensino primário em São Paulo teve de concorrer com os diversos objetivos e demandas de obras e

⁷⁸ Roure, *Constituinte Republicana*, vol. I, 59-61.

⁷⁹ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 1891, 2ª sessão ordinária, 23 de julho de 1891, 50.

⁸⁰ A respeito de Albuquerque Lins, ver CPDOC-FGV, “Manuel Albuquerque Lins”, *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

⁸¹ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 1891, 2ª sessão ordinária, 23 de julho de 1891, 60.

serviços públicos a que as localidades e o governo estadual sofriam pressão para atender. O rápido crescimento das rendas públicas resultante das exportações de café acomodou, em parte, as demandas sobre o orçamento estadual e permitiu uma rápida expansão absoluta dos gastos com instrução primária em São Paulo. Não obstante, as despesas realizadas permaneceram muito aquém do necessário para superar o crônico atraso educacional que ocorria desde o início do Império. A seguir, veremos como a mobilização de recursos traduziu-se em despesas e matrículas do ensino primário do estado de São Paulo entre 1880 e 1920.

CAPÍTULO 7 - EXPANSÃO E LIMITES DA INSTRUÇÃO PÚBLICA

Na última década da Monarquia, o antigo problema de como financiar a instrução pública tornou-se ainda mais urgente conforme aumentavam as pressões pelo acesso à escola pública por parte da absoluta maioria das famílias que não possuíam recursos para matricular seus filhos em escolas privadas. De um lado, o próprio aumento da renda, a diversificação econômica e a urbanização resultantes da expansão cafeeira combinavam-se para elevar o interesse e a demanda pela instrução elementar. Por outro lado, a crescente entrada de imigrantes europeus, em particular a partir de 1887, quando o número de imigrantes em São Paulo aumentou em média mais de sete vezes em relação aos anos anteriores, adicionou um novo contingente de potenciais alunos que deveriam ser atendidos pelas escolas públicas e privadas.¹

Aos fatores que tendiam a pressionar a demanda por instrução básica sobrepunham-se as já tradicionais limitações ao financiamento das escolas primárias. A apresentação anual do orçamento público à Assembleia Legislativa continuou sendo o momento crítico onde se expunham as diferentes visões sobre o ensino elementar, pois era nessa ocasião que se aprovavam os recursos que definiam as possibilidades de expansão das escolas públicas estaduais. Como foi visto, no entanto, a partir de 1880 a arrecadação fiscal e o próprio financiamento da instrução pública passariam por duas mudanças fundamentais. Em primeiro lugar, a consolidação das exportações de café e a nova repartição das rendas entre União e estados com a República resultaram em um extraordinário aumento das rendas públicas de São Paulo. Esse crescimento das receitas permitiu acomodar um aumento substancial das despesas com a instrução pública, alcançando ou superando os níveis de outros estados brasileiros. Em segundo lugar, e diferentemente do que havia ocorrido até então, os municípios entraram em cena no financiamento das escolas primárias, inicialmente com o imposto de capitação criado em 1887 e, depois, com os recursos próprios extraídos de tributos locais.

Analisaremos agora com mais detalhe de que forma essas mudanças na economia e na organização do ensino público em São Paulo manifestaram-se nas despesas e matrículas da instrução primária. No contexto da expansão das rendas públicas e despesas com escolas,

¹ O número médio de imigrantes registrados na Hospedaria dos Imigrantes em São Paulo entre 1887 e 1889 foi 7,6 vezes maior do que o registrado entre 1884 e 1886.

qual foi o esforço educacional realizado pelos governos e quais foram os seus resultados para meninos e meninas em idade de frequentar a escola primária?

As despesas com instrução pública

Como vimos em capítulo anterior, as despesas *per capita* de São Paulo com a instrução pública já haviam superado a média nacional em 1886. Mas nesse ano, outras províncias apresentavam índices substancialmente superiores ao registrado por São Paulo. Nas três décadas seguintes, o crescimento das despesas no ensino paulista continuaria acelerado e, em 1920, São Paulo alcançaria a liderança no Brasil em termos de dispêndio *per capita* na instrução pública.

A Figura 7.1 sintetiza esses indicadores para um conjunto de províncias e estados selecionados. Além das províncias retratadas na Figura 3.1 do Capítulo 3, são incluídos agora os dados do Rio Grande do Sul para comparação. Em 1907, o estado de São Paulo mais que duplicou a sua diferença em relação à média nacional de gastos com a instrução pública (isto é, abrangendo todos os níveis de ensino, além do primário). De fato, a diferença de São Paulo, cuja despesa média *per capita* era 21% maior do que a média brasileira em 1886, subiu para 144% em 1907. Duas das províncias que em 1886 possuíam níveis de dispêndio real maiores do que São Paulo – Rio de Janeiro (178) e Rio Grande do Sul (137) – foram ultrapassadas na primeira década do século XX. O estado do Rio de Janeiro chegou a ficar abaixo (89) da média nacional em 1907, enquanto o Rio Grande do Sul (145) aumentou a distância em relação ao conjunto dos estados. Ainda nesta época, dois estados da região Norte, vivendo seu próprio *boom* com as exportações de borracha, possuíam despesas por habitante mais elevadas do que São Paulo: Pará, com índice de 395, e Amazonas, com 313.²

Na década de 1910, São Paulo prosseguiu expandindo suas despesas com a instrução pública em ritmo mais acelerado do que o de outros estados, alcançando um gasto *per capita* três vezes maior (índice de 301) do que a média nacional em 1920. O Rio Grande do Sul teve queda relativa no indicador (117), enquanto Rio de Janeiro (91), Minas Gerais (69) e Bahia (24) praticamente mantiveram suas despesas por habitante em relação ao início do século (Figura 6.1). Amazonas (146) e Pará (108), por sua vez, sofreram declínio relativo em 1920 ainda maior do que o Rio Grande do Sul, provavelmente já por reflexo do colapso das

² Os dados desses dois estados são exibidos na Tabela B-1 do Apêndice.

exportações de borracha sobre as suas finanças públicas. Portanto, ao final de três décadas após o fim da Monarquia, o estado de São Paulo concluiu um ciclo que o levou a uma posição de liderança nos investimentos em ensino público no Brasil.³

Figura 7.1 - Despesa *per capita* com instrução pública, Estados selecionados, 1886-1920 (Brasil = 100)

Fontes: ver Tabela B-1, Apêndice B.

Podemos ver agora com mais detalhe a evolução das despesas de São Paulo com a instrução pública e, em especial, as escolas primárias. A Tabela 7.1 apresenta a média quinquenal dos gastos com instrução pública e instrução primária em relação às despesas do governo de São Paulo entre os anos de 1881 e 1920. Com a mesma metodologia utilizada no Capítulo 3, os gastos com instrução primária até 1888 foram estimados a partir das despesas orçadas, com exceção dos anos de 1883 e 1887, quando foi possível obter as despesas efetivas nos balanços das contas públicas estaduais. A partir de 1889, os dados correspondem aos gastos efetivamente realizados do governo estadual.⁴

³ Com dados similares dos estados e províncias no Brasil, Aldo Musacchio, André Martínez Fritscher e Martina Viarengo identificaram uma relação positiva entre desempenho exportador e gastos *per capita* com instrução pública. Conf. Musacchio, Fritscher, and Martina Viarengo, *Colonial Institutions*.

⁴ As séries completas estão reproduzidas no Apêndice B, Tabelas B-5, B-6 e B-11.

Tabela 7.1 - Despesas com instrução, governo de São Paulo, 1881-1920 (em porcentagem da despesa pública total, médias quinquenais)

Anos	Instrução pública	Instrução primária
1881-1885	14,9	14,1
1886-1890	17,3	16,1
1891-1895	8,2	6,9
1896-1900	12,3	8,9
1901-1905	14,4	10,6
1906-1910	13,6	10,4
1911-1915	14,9	11,3
1916-1920	18,4	14,0

Fontes: São Paulo, Orçamentos e balanços (até 1888); São Paulo, *Anuario Estadístico*, 1910, 216; São Paulo, 1889-1939, 9.

Notas: os anos indicados até 1890 referem-se aos anos fiscais; por exemplo, o ano de 1885 corresponde ao ano fiscal de 1884-1885. A partir de 1890, o ano fiscal é igual ao próprio ano-calendário. Ver Tabelas B-4 e B-5, Apêndice B.

O primeiro fato a ser observado é que as despesas com instrução pública e primária continuaram aumentando em relação ao total dos gastos governamentais na última década do Império, tal como vinha ocorrendo nos anos anteriores. Assim, o dispêndio com a instrução pública atingiu 17,3%, com a instrução primária chegando a 16,1% dos gastos totais do governo de São Paulo em 1886-1890. Já nos anos imediatamente posteriores à proclamação da República, houve acentuada queda relativa das despesas públicas com ensino em São Paulo – 8,2% com instrução pública e 6,9% com instrução primária no quinquênio 1891-1895 (Tabela 7.1). Em parte, essa redução deveu-se ao declínio absoluto das despesas em termos reais ocorrido no ano de 1892, de 35% no caso da verba para instrução pública e 38% para instrução primária. Mas a causa principal da queda relativa foi que o crescimento real dos gastos com educação ocorrido nos outros anos do quinquênio revelou-se muito inferior ao ocorrido nas despesas estaduais, impulsionadas pelo aumento das receitas durante o início da República. Enquanto a despesa global do estado de São Paulo praticamente quintuplicou entre 1890 e 1895, os gastos reais com a instrução pública pouco mais que dobraram e as despesas com a instrução primária cresceram ainda menos (81%).⁵

⁵ Calculado com os dados das Tabelas B-3 e B-4, Apêndice B.

Nos anos seguintes, a instrução pública recuperou sua participação nas despesas do estado de São Paulo e chegou a ultrapassar (18,4%), em 1916-1920, o percentual registrado no último quinquênio do Império (17,3%). Por outro lado, o aumento da participação relativa da instrução primária nas despesas totais foi mais lento e limitado. Em 1896-1900, os gastos com instrução primária situavam-se em torno de 9% das despesas ordinárias do estado de São Paulo contra uma participação de 16% em 1886-1890. Em 1916-1920, os percentuais das escolas primárias subiram para uma média de 14%, o que ficava ainda assim abaixo do alcançado no final do Império (Tabela 7.1). Essa evolução desigual indica que o aumento das despesas com instrução pública nas primeiras décadas da República favoreceu os outros níveis do ensino em detrimento da instrução primária.

Como o ensino básico tinha abrangência mais ampla e absorvia a maior parte dos recursos da instrução pública, a despesa *per capita* (total da população) com instrução primária superou por ampla margem a realizada com a instrução secundária e, a partir de 1893, a instrução superior no estado de São Paulo. Em 1894, por exemplo, a despesa com escolas primárias foi de 1.248 réis por habitante, enquanto os gastos com ensino secundário atingiram 154 réis, e com ensino superior, 77 réis por habitante (em valores de 1913).⁶ Mas, como já observado, as despesas com instrução pública do governo de São Paulo evoluíram de maneira distinta de acordo com os níveis de ensino.

A Figura 7.2 compara o crescimento das despesas reais do governo de São Paulo com instrução primária, secundária e superior entre 1889 e 1920. Os índices do primeiro gráfico da Figura têm como base o ano de 1894, a fim de capturar o primeiro exercício fiscal em que os gastos com ensino superior tornaram-se substanciais após o início das despesas com universidades em 1893. A Figura mostra que a despesa real *per capita* com instrução primária mais que triplicou entre o último ano fiscal do Império, 1889 (índice igual a 82), e 1914 (285), declinando em seguida até 1919 (177) e apresentando leve recuperação em 1920 (183). Não há dúvida, portanto, que o crescimento das despesas com instrução primária durante o período republicano foi expressivo, mesmo com a queda relativa dos gastos reais *per capita* a partir de 1915.

A primeira parte da Figura 7.2 também mostra, no entanto, que o crescimento mais significativo das despesas com instrução pública ocorreu no ensino secundário. Saindo de um

⁶ Ver Tabela B-11, Apêndice B.

nível *per capita* reduzido em 1889 (índice igual a 35, 1894 = 100), os gastos com escolas secundárias multiplicaram-se mais de 16 vezes em termos reais até meados da década de 1910 (1914 = 582), declinando drasticamente nos anos seguintes (1920 = 269). Os estabelecimentos de nível secundário incluíam ginásios, escolas complementares e escolas normais, que se espalharam pela capital e pelo interior do estado. Outro nível que passou por uma rápida expansão foi o ensino superior, com a criação da Escola Politécnica em fevereiro de 1894. Os gastos *per capita* com o ensino superior mais que triplicaram (índice de 359) até 1906, perdendo fôlego nos anos seguintes até a instalação da Faculdade de Medicina e Cirurgia em 1913.⁷

Figura 7.2 - Despesa real e participação dos níveis de ensino, governo de São Paulo, 1889-1920

Fontes: São Paulo, *Annuário Estatístico*, 1910, 216; *São Paulo, 1889-1939*, 9-10.

Nota: na parte (b) da Figura, além dos níveis de ensino citados, as despesas do estado incluíam ensino profissional, subvenções e despesas diversas.

O acelerado crescimento das despesas com instrução secundária e a inauguração das escolas públicas superiores levaram, naturalmente, a um declínio relativo da instrução

⁷ A Faculdade de Medicina foi criada por lei em 19 de dezembro de 1912 e instalada oficialmente em 2 de abril de 1913, conf. São Paulo, *Annuário do Ensino*, 1914, 79. Embora não tratadas aqui, o governo de São Paulo também abriu escolas de ensino profissional a partir de 1911. Antes disso, o governo subvencionava o Liceu de Artes e Ofícios, localizado na capital. Ver Carmen Sylvia Vidigal Moraes, “Instrução ‘Popular’ e Ensino Profissional: Uma Perspectiva Histórica”, in *Brasil 500 Anos. Tópicos em História da Educação*, ed. Diana Gonçalves Vidal e Maria Lúcia Spedo Hilsdorf (São Paulo: Edusp, 2001), 172-88.

primária nas despesas totais com ensino público no estado de São Paulo. Como mostra o segundo gráfico da Figura 7.2, a participação das escolas primárias nos gastos estaduais com instrução pública declinou de 89,8% em 1889-1890 para uma média de 72,7% entre 1896-1900, quando os efeitos combinados dos investimentos nas escolas secundárias (13,6% do total) e superior (6,9%) tiveram pleno efeito. Nos anos seguintes, as despesas com instrução primária mantiveram-se em torno da média de 75-76% dos gastos com instrução pública em São Paulo.

O aumento do gasto *per capita* com instrução primária indicado por esses números conta apenas parte da história. Como vimos anteriormente, houve queda no comprometimento das receitas públicas com as escolas elementares nas primeiras décadas da República, em relação aos últimos dez anos do Império (Tabela 7.1). Por esse motivo, o aumento da despesa com instrução primária durante o período republicano pode ser considerado mais um efeito do excepcional crescimento das receitas tributárias na época do que a consequência de um maior empenho governamental na ampliação da oferta de vagas nas escolas. Podemos avaliar de forma mais precisa esse resultado recorrendo, mais uma vez, ao conceito de esforço educacional utilizado no Capítulo 3. Como vimos, esse conceito leva em conta não apenas as despesas realizadas com instrução primária, mas também a receita arrecadada pelo governo relativamente à população, isto é, a capacidade de financiamento das despesas educacionais por parte do governo e dos contribuintes.

A Tabela 7.2 apresenta as médias quinquenais do esforço educacional na última década do Império e nos primeiros anos da República. Comparando com os dados do Capítulo 3, vê-se que os índices de esforço de educacional continuaram elevados durante a década de 1880 (8,8 e 8,2 nos seus dois quinquênios, comparados a 9,7 em 1871-1875 e 8,6 em 1876-1880, conf. Tabela 3.3, Capítulo 3). No período republicano, contudo, o esforço educacional despencou, alcançando na maioria do período analisado índices em torno da metade dos registrados nas últimas décadas do Império, como em 1891-1895 (3,5) ou 1911-1915 (4,1).

Tabela 7.2 - Esforço educacional com instrução primária, São Paulo, 1881-1920 (médias quinquenais)

Anos	Esforço educacional
1881-1885	8,8
1886-1890	8,2
1891-1895	3,5
1896-1900	4,6
1901-1905	7,1
1906-1910	5,7
1911-1915	4,1
1916-1920	4,0

Fontes: dados de receita e despesa totais, despesas com instrução primária e matrículas conforme as Tabelas B-2, B-4 e B-6 do Apêndice B.

Nota: esforço educacional calculado de acordo com fórmula reproduzida no Capítulo 3.

Esses números demonstram que o notável aumento na receita fiscal *per capita* de São Paulo a partir dos primeiros anos da República (ver Capítulo 6, Tabela 6.3) não foi acompanhado por elevação correspondente do gasto por aluno matriculado. Essa tendência foi alterada apenas brevemente em 1901-1905 (índice de 7,1), retornando aos níveis de esforço anteriores logo em seguida (Tabela 7.2).

Uma outra forma de avaliar esses resultados discrepantes é por meio de um exercício simples, formulando o seguinte contrafactual: qual seria a despesa com instrução primária se o mesmo esforço educacional nos últimos 5 anos fiscais do período monárquico fosse mantido durante as primeiras décadas do regime republicano em São Paulo? Formalmente:

$$desp_n = esf_{imp} \frac{rec_n \cdot mat_n}{pop_n},$$

onde:

$desp_n$ = despesa contrafactual em mil-réis com instrução primária no ano n ;

esf_{imp} = média do esforço educacional nos últimos cinco anos fiscais do Império;

rec_n = receita arrecadada em mil-réis no ano n ;

mat_n = total de alunos matriculados nas escolas estaduais de instrução primária no ano n ;

pop_n = população total do estado de São Paulo no ano n .

As diferenças percentuais dos níveis contrafactual e efetivo do gasto com ensino primário (em valores de 1913) são apresentadas na Figura 7.3. Entre 1890 e 1899, o nível contrafactual da despesa com instrução primária mantém-se entre 57% e 152% acima da despesa efetivamente realizada durante a República, com exceção dos casos extremos em 1890 (-7%) e 1892 (290%). Ou seja, nos primeiros anos do regime republicano em São Paulo, o esforço educacional observado foi substancialmente inferior ao registrado no último quinquênio do Império. Mesmo com o aumento nas despesas *per capita* no ensino básico no início da República, o excepcional aumento das receitas públicas não foi acompanhado por um compromisso equivalente com a instrução primária por parte do governo estadual.

Figura 7.3 - Diferença entre despesa contrafactual e efetiva, Estado de São Paulo, 1890-1920 (em porcentagem)

Essa conclusão pode ser estendida ao restante do período até 1920. A abrupta redução do hiato entre despesa efetiva e contrafactual de 1900 a 1904, exibida na Figura 7.3, deve-se a uma circunstância atípica, já comentada no Capítulo 6: no final de 1899, o governo estadual transferiu 547 escolas isoladas para as câmaras municipais, com uma redução entre 1899 e

1900 de 15.736 crianças matriculadas nas escolas estaduais.⁸ Para auxiliar as câmaras na manutenção das escolas transferidas, o governo consignou um auxílio anual proporcional à população de cada município. Esse auxílio foi concedido nas três leis orçamentárias seguintes, até o ano de 1903.⁹

Deste modo, nos anos de 1900 a 1903, o governo estadual manteve a dotação às escolas das municipalidades, computando-a em suas despesas ordinárias, ao mesmo tempo que reduziu o número de alunos matriculados sob sua responsabilidade direta. Tal fato explica a elevação da despesa *per capita* com ensino primário do governo estadual e, por decorrência, a queda da diferença entre despesa contrafactual e efetiva entre 1900 e 1903, conforme a Figura 7.3. Nos anos seguintes, quando as matrículas estaduais voltaram a crescer e a subvenção às câmaras foi suspensa, a diferença entre esses níveis subiu novamente e a despesa contrafactual manteve-se, na maioria das vezes, entre 50 e 100% acima da despesa efetiva até o final da década de 1910 (Figura 7.3).

A estimativa da despesa contrafactual também é relevante para avaliar a diferença entre o gasto realizado e o necessário para que todas as crianças fora das salas de aulas pudessem frequentá-las. O exercício pode ser realizado a partir dos números estimados pelo Diretor de Instrução Pública do Estado de São Paulo, Oscar Thompson, em 1918. Thompson calculou as despesas adicionais para ampliação das cadeiras de instrução elementar necessárias para absorver 247.543 crianças de 7 a 12 anos que permaneciam sem instrução, em comparação com as 232.621 crianças que estavam matriculadas em escolas estaduais, municipais e particulares no estado de São Paulo em 1918. Segundo o Diretor, seria necessária a abertura de 4.951 novas cadeiras (razão de 1 professor para 50 alunos) que, com o vencimento anual de 2:460\$000 dos professores de escolas rurais, implicariam uma despesa extra de 11.882:400\$000 do orçamento estadual. Diante desse resultado, Thompson sustentou que seria “pecuniariamente impossível” que o estado de São Paulo arcasse com o gasto

⁸ Conf. São Paulo, *Mensagem...* Francisco de Paula Rodrigues Alves, 7 de abril de 1901, 17. Para o número de crianças matriculadas, ver São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1913, 554. Esta última fonte dá um número menor (216) de escolas do que o citado na Mensagem de Rodrigues Alves em 1901.

⁹ São Paulo, Lei nº 686, 16 de setembro de 1899, art. 2º, § 11, e Disposições Permanentes, art. 32; Lei nº 758, 17 de novembro de 1900, art. 2º, § 11; Lei nº 817, 8 de novembro de 1901, art. 2º, § 11; Lei nº 861-A, 16 de dezembro de 1902, art. 2º, § 11; Lei nº 896, 30 de novembro de 1903, art. 2º, § 13.

adicional, que se somaria às já elevadas despesas de 15.115:940\$000 realizadas com a instrução primária pública na época.¹⁰

A pergunta, então, que pode ser feita é: qual seria a despesa com instrução primária do governo estadual caso o mesmo esforço educacional nos últimos cinco exercícios fiscais do Império fosse replicado nas contas públicas de 1918? Tendo em vista que a diferença entre a despesa contrafactual e efetiva nesse ano foi de 75,5%, a despesa hipotética com instrução primária no exemplo utilizado por Oscar Thompson seria de 26.530:590\$930 ($1.75514 \times 15.115:940\000).¹¹ Esse valor é praticamente idêntico ao que o Diretor da Instrução Pública calculou como sendo o total das despesas com instrução primária (26.998:340\$000) que permitiria a criação de 4.951 cadeiras para o ensino das crianças que se encontravam sem escola em 1918.

Em outras palavras, dada a elevação das rendas públicas estaduais observada no período, um esforço educacional equivalente ao que foi realizado nos últimos anos do Império seria capaz de alfabetizar praticamente a totalidade das crianças de 7 a 12 anos em São Paulo no final da década de 1910. O fato das despesas efetivas com instrução primária não terem sido suficientes para abranger toda a população infantil em idade escolar não pode ser atribuído à ausência absoluta de recursos ou à incapacidade financeira do governo estadual. A insuficiência de verbas estaduais para as escolas primárias deveu-se às decisões quanto à alocação das rendas públicas existentes durante as primeiras décadas da República.

Na década de 1880, as finanças de São Paulo continuaram sendo pressionadas pelo crescimento acelerado das demandas por serviços públicos regulares e também por novas atribuições assumidas pelo governo provincial. A Figura 7.4 mostra que, assim como ocorreu nos anos anteriores, a Força Pública permaneceu absorvendo mais recursos (19,5%) do que a instrução pública (14,5%) em 1887.

¹⁰ Oscar Thompson, “O Analfabetismo no Estado de S. Paulo”, in São Paulo, Directoria Geral da Instrução Publica, *Anuario do Ensino do Estado de São Paulo, 1918* (São Paulo: Typ. Siqueira, 1918), 20 e 25.

¹¹ A estimativa é feita sobre uma base modesta, pois o ano de 1918 teve a menor diferença percentual entre despesa contrafactual e efetiva nos anos de 1911 a 1920, como pode ser verificado na Figura 7.3.

Figura 7.4 - Gastos com serviços públicos na despesa pública total, Governo de São Paulo, 1887-1920 (em porcentagem)

Fontes: São Paulo, *Relatorio... Inspector do Thesouro Provincial, 1888*; Idem, *Relatorio... Secretario do Interior, 1890*; Idem, *Annuario Estatístico*, vários anos.

Com relação às despesas extraordinárias, os desembolsos com garantias de juros para as ferrovias foram significativos, mas declinaram relativamente aos percentuais registrados na década de 1870: enquanto no exercício de 1879-1880 os repasses às companhias ferroviárias alcançaram 16,8% das despesas provinciais (Figura 3.3, Capítulo 3), as transferências diminuíram para 5,2% em 1882-1883 e 3,1% em 1886-1887.¹² Não obstante, outras despesas fora do orçamento ordinário cresceram rapidamente no período. A maior novidade foi o início dos subsídios para atrair imigrantes europeus para as fazendas de café. Começando com a lei nº 36 de 21 de fevereiro de 1881, que autorizou o governo a gastar 150 contos de réis com transporte de navio e construção de uma hospedaria para famílias vindas da Europa, as despesas com imigração subiram exponencialmente nos próximos anos. No ano fiscal de 1881-1882, esses gastos representaram 1,5% das despesas da província de São Paulo, mas em 1884-1885 saltaram para 8,7% do total. A causa desse aumento foi a aprovação da lei provincial nº 28 de março de 1884, que estabeleceu “a indenização das

¹² Balanço da Receita e Despesa do Estado de São Paulo, 1882-1883, Tabela nº 21, anexo de São Paulo, *Falla... Barão de Jaguará, 16 de janeiro de 1884*; Balanço da Receita e Despesa do Estado de São Paulo, 1886-1887, Tabela nº 19, anexo de São Paulo, *Relatorio... Inspector do Thesouro Provincial, 1888*.

passagens” de navio de todos os membros (a partir de 3 anos) de famílias imigrantes da Europa e das Ilhas dos Açores e Canárias, bem como a criação de 5 núcleos coloniais, entre outras medidas.¹³ Na Figura 7.4, vê-se que em 1886-1887 a imigração totalizou 20,7% dos gastos provinciais e ultrapassou o despendido com a instrução pública por larga margem. No ano seguinte, os gastos com imigração explodiram e atingiram nada menos do que 78,5% dos dispêndios da Província, o que levou à contratação de empréstimos externos e lançamento de apólices do Tesouro para financiar as despesas extras.¹⁴

As consequências do crescimento dos recursos para a imigração foram notadas com clareza na época. Em 1888, o presidente da Província, Rodrigues Alves, do Partido Conservador, observou que as receitas arrecadadas eram mais que suficientes para financiar as despesas ordinárias, mas os gastos excepcionais com transporte e colocação de imigrantes eram responsáveis por um déficit explosivo. Em meio ao colapso do sistema de trabalho escravo, “o serviço de imigração” revestia-se de “caráter especial” e não podia deixar de ser realizado “por créditos especiais e com o recurso de operações de crédito”, isto é, com recursos além das receitas ordinárias. Embora considerasse que “o estado econômico da Província” fosse melhorar no futuro “com o aumento natural da produção e consequente aumento da renda”, em grande parte decorrente da própria imigração, Rodrigues Alves alertava que “o déficit a esperar” deveria “subir a quantia avultadíssima”, como de fato ocorreu.¹⁵

Nos últimos meses de 1887, o presidente da Província teve de recorrer a sucessivos empréstimos em conta corrente e ao lançamento de letras do Tesouro para “acudir a pagamentos urgentes” e permitir “o andamento regular dos serviços” da administração pública. Seria necessário não apenas que o legislativo prosseguisse com suas autorizações ao governo para novos gastos com imigração, mas também que permitisse a consolidação das dívidas em letras e em conta corrente, “evitando-se assim o prejuízo que infalivelmente se

¹³ São Paulo, Lei nº 28, 29 de março de 1884. Sobre a política imigratória em São Paulo, Vincenzo Grossi, *Storia della Colonizzazione Europea al Brasile e della Emigrazione Italiana nello Stato di S. Paulo* (Roma: Oficina Poligrafica Romana, 1905), 396-98; Paula Beiguelman, “A Grande Imigração em São Paulo I”, *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* 3 (1968), 99-116; Paula Beiguelman, “A Grande Imigração em São Paulo II”, *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* 4 (1968), 145-57; Michael Hall, *The Origins of Mass Immigration in Brazil, 1871-1914* (PhD diss., Columbia University, 1969), 92-115; Thomas Holloway, *Imigrantes para o Café. Café e Sociedade em São Paulo, 1886-1934* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984).

¹⁴ *Relatorio... Pedro Vicente de Azevedo, 11 de janeiro de 1889*, anexo “Despeza realisada com o Serviço de Imigração”.

¹⁵ São Paulo, *Relatorio... Francisco de Paula Rodrigues Alves, 10 de janeiro de 1888*, 38-39.

dará nos outros serviços provinciais.”¹⁶ Já em março de 1888, a Assembleia Legislativa aprovou a lei orçamentária do próximo exercício fiscal com uma autorização para que o governo levantasse 7 mil contos de réis para “consolidar a dívida flutuante e para a que contrair com o serviço de imigração”.¹⁷ Os recursos foram obtidos com um empréstimo em Londres no mesmo ano, viabilizando o financiamento de despesas de 3.205 contos de réis (que equivaliam a 78,5% da receita total) com a imigração no exercício de 1887-1888. Com os empréstimos internos e externos, portanto, o governo de São Paulo logrou preservar os recursos fiscais ordinários de um comprometimento insustentável com a política imigratória.¹⁸

Em suma, diante da necessidade considerada urgente de atração de imigrantes, os governos provinciais não hesitaram em ultrapassar todos os limites das rendas públicas e em recorrer a várias modalidades de endividamento interno e externo. Como ponderou em janeiro de 1889 o novo presidente da Província, Pedro Vicente de Azevedo, do Partido Conservador, “[t]alvez haja quem suponha um pouco aventureiro o nosso procedimento.” Mas, prosseguia, “a emancipação dos cativos... veio nos colocar na contingência forçada de um acréscimo de trabalho no presente, de que não podemos isentar-nos.” O Presidente defendeu que “era razoável sacar das futuras gerações que nos hão de suceder adiantamentos em conta dos bens que lhes havemos de legar.” E concluiu com uma crença: “Tenho fé que não estamos fazendo um mau negócio, mesmo debaixo do ponto de vista econômico.”¹⁹ A disposição e capacidade de mobilizar recursos fiscais em larga escala para um objetivo considerado prioritário – a imigração europeia – mostrou que a restrição das rendas públicas era uma noção relativa. Que a instrução primária não foi elevada a uma condição similar à da imigração deveu-se mais às escolhas das políticas públicas do que à escassez de recursos no estado de São Paulo.

Os sacrifícios impostos ao orçamento público pela concessão maciça de subsídios para a imigração europeia tiveram uma solução rápida e relativamente suave durante a década de 1890. A causa foi menos o efeito antecipado por Rodrigues Alves e Pedro Vicente de Azevedo, isto é, a elevação da produção e da renda resultante da entrada dos imigrantes, do

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ São Paulo, Lei nº 55, 22 de março de 1888, art. 3º.

¹⁸ São Paulo, *Relatorio... Pedro Vicente de Azevedo, 11 de janeiro de 1889*, 150-51 e anexo “Despesa realizada com o Serviço de Imigração”.

¹⁹ *Ibidem*, 154.

que a própria continuidade do *boom* exportador e, sobretudo, a radical transformação das rendas públicas de São Paulo com a transferência do imposto de exportação para os estados sancionada pela Constituição de 1891. Como vimos anteriormente, a receita do governo de São Paulo quadruplicou em termos reais apenas entre os anos de 1890 e 1892. Ao mesmo tempo, passado o momento de maior pressão sobre o orçamento estadual, as despesas com o serviço de imigração estabilizaram-se e depois declinaram em termos nominais ao final da década de 1890. Paralelamente, o desequilíbrio causado pelos gastos com a política imigratória foi transferido para a conta de juros e diferenças de câmbio, por meio do serviço dos empréstimos internos e externos para consolidação da dívida pública estadual. O resultado foi que as despesas correntes, relacionadas diretamente com a imigração europeia, declinaram (para 2,1%) como proporção do total das despesas públicas em 1900, conforme pode ser visto na Figura 7.4. Em 1910, o percentual da imigração ainda alcançava 4,5%, diminuindo para 1,7% das despesas estaduais em 1920. Enquanto isso, a instrução pública manteve aproximadamente sua participação no gasto público total no período (15,7% em 1900 e 1910 e 14,2% em 1920), o que representava uma substancial elevação dos níveis absolutos da despesa, como vimos antes.

A situação excepcionalmente favorável das rendas públicas e suas implicações foram claramente notadas pelo governador Bernardino de Campos em 1896. No ano anterior, a receita estadual havia subido em termos reais mais de cinco vezes em relação ao arrecadado em 1890. Bernardino de Campos observava a respeito que os “resultados colhidos no exercício de 1895... dão a mais completa segurança da situação lisonjeira em que continuam as condições financeiras do Estado.” “Tão notável expansão nos recursos ordinários da Receita”, continuava o governador, “permitiu-me não só satisfazer todos os serviços contemplados no orçamento da Despesa, como a dar todo o impulso” aos serviços relacionados “ao bem-estar e o progresso do Estado, como sejam a instrução pública, os trabalhos do saneamento e o suprimento de braços à agricultura.” Bernardino de Campos atribuiu a situação das contas públicas ao “progresso real que tem tido o Estado” e às “vantagens que tem auferido com a descentralização política e administrativa do novo regime federativo.”²⁰

²⁰ São Paulo, *Mensagem...* Bernardino de Campos, 7 de abril de 1896, 74-75.

Naturalmente, o cenário auspicioso não era definitivo, como bem sabiam os membros do governo. Com a volatilidade dos preços internacionais e das receitas do café, as finanças públicas de São Paulo sujeitavam-se a mudanças bruscas, a despeito da tendência positiva no longo prazo. Logo após a Mensagem de Bernardino de Campos, São Paulo voltou a enfrentar dificuldades com a queda dos preços internacionais, o que levou o governo a buscar novas fontes de tributação, como foi visto no capítulo anterior. Além disso, a captação de empréstimos internos e externos para financiar as garantias de juros das companhias ferroviárias, a imigração em massa e, em seguida, a compra e estocagem de café tiveram como contrapartida uma rápida elevação dos compromissos com juros e diferenças de câmbio do Tesouro estadual. Enquanto em 1886-1887 os pagamentos dessa conta somavam 2,5% da despesa pública da Província, as obrigações subiram para 13,6% em 1900, 19,3% em 1910 e 20,2% em 1920.²¹ Para piorar, projetos ferroviários que não conseguiram restituir aos cofres estaduais os subsídios recebidos tornaram-se inadimplentes e tiveram de ser absorvidos pelo governo de São Paulo – caso da Estrada de Ferro União Sorocabana e Ituana. A encampação dessa companhia em 1905 deu origem à maior operação de empréstimo externo até então realizada pelo estado de São Paulo, no valor de 8 milhões e 800 mil libras esterlinas.²²

Em diferentes momentos, os gastos com garantias de juros, imigração, juros e câmbio dos empréstimos pressionaram as demais despesas governamentais, inclusive a instrução primária. Podemos repetir o exercício realizado no Capítulo 3, calculando o efeito ponderado da diminuição ou do aumento dos itens individuais das despesas públicas em relação ao orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa. No ano de 1905, por exemplo, as despesas ordinárias realizadas ficaram 4,7% acima do previsto no orçamento. As receitas totais subiram em relação ao ano anterior devido à liquidação de dívidas, às diferenças de câmbio e à renda da estrada de ferro Sorocabana, mas as receitas ordinárias caíram em especial devido à queda da arrecadação dos direitos de exportação do café, além de outros impostos.²³

Pelo lado das despesas, a grande maioria dos itens declinou, com algumas exceções como os gastos da Assembleia Legislativa, os Socorros Públicos, o Serviço de Imigração, a Força Policial e os Juros e Diferenças de Câmbio. Essa última conta consumiu 17,1% das despesas ordinárias em 1905, tornando-se o maior item individual de dispêndio no exercício.

²¹ Conf. as mesmas fontes da Figura 7.4.

²² São Paulo, *Relatorio... Secretario da Fazenda, 1904*, 16-25.

²³ São Paulo, *Relatorio... Secretario da Fazenda, 1905*, III-X.

Considerando o seu peso relativo nas despesas, o gasto com Juros e Diferenças de Câmbio acima do orçado teve o maior impacto positivo (164%) para elevação das despesas públicas de São Paulo em 1905. A Assembleia Legislativa (10,4%), a Força Policial (6,1%) e o Serviço de Imigração (3,3%) também contribuíram para aumentar as despesas ordinárias, mas com influência menor.²⁴

Por sua vez, várias categorias da despesa pública diminuíram em relação ao aprovado pela lei orçamentária para o ano de 1905. O ajuste recaiu especialmente sobre os recursos para instrução primária. Em vista de sua elevada proporção (12,4%) nas despesas ordinárias, a contração no gasto das escolas primárias em relação ao orçado foi a que mais contribuiu (-24,5%) para reduzir as despesas públicas do ano. Em seguida, vieram as obras públicas em geral, com -14,2%. Deste modo, em meio às dificuldades vividas pelas exportações de café e pela arrecadação fiscal, as despesas com juros e diferenças de câmbio continuaram subindo e absorvendo parcelas crescentes do orçamento público. Outros itens, como imigração e força policial, também pressionaram as finanças estaduais. A instrução primária e as obras de infraestrutura, por sua vez, foram os serviços públicos que assumiram a maior parcela do ajuste em um contexto de instabilidade das rendas públicas.

Por fim, toda a análise até o momento baseou-se em dados de despesas das escolas mantidas pelo antigo governo provincial e, depois, estadual de São Paulo. Como vimos, a partir de 1887 os municípios passaram a investir na instrução elementar, utilizando inicialmente o imposto de capitação e o fundo escolar para as escolas primárias e, a partir de 1892, empregando recursos próprios. Os municípios alcançaram, em 1901-1905, sua maior participação (10,8%) no total das despesas públicas com instrução primária no estado de São Paulo no período analisado, como pode ser conferido na Tabela 7.3.

O salto nas despesas das municipalidades ocorreu justamente entre 1899 e 1900 (3,8% para 10,1% do total dos gastos), quando houve a transferência das escolas isoladas pelo governo do estado. Esse fato sugere a possibilidade de que tenha havido dupla contagem nas despesas registradas nos municípios e as subvenções do governo do estado para as escolas transferidas. A título de exemplo, a câmara de Atibaia incluiu em seu orçamento para o ano fiscal de 1903-1904 a previsão de “Auxílio do governo às escolas provisórias”, no valor de

²⁴ Conf. explicado no Capítulo 3, os percentuais positivos e negativos somam 100%. Ver Reynolds, *Shift-Share Analysis*, cap. 3.

2:525\$320, embora o auxílio não conste registrado em orçamentos anteriores de 1901-1902 e 1902-1903.²⁵ Atibaia foi um dos municípios que mantiveram as despesas com escolas primárias mesmo após a supressão do imposto de capitação e do fundo escolar em 1892. No orçamento para 1893-1894, a câmara fixou o gasto de 300\$000 com a instrução pública.²⁶ No balanço do exercício de 1899-1900, a despesa de Amparo com instrução foi de 881\$500, provavelmente com os vencimentos de um professor adjunto.²⁷

Tabela 7.3 - Participação dos municípios nas despesas públicas em instrução primária, Estado de São Paulo, 1894-1920 (médias quinquenais, em %)

Anos	Despesas com instrução primária
1894-1895	2,5
1896-1900	4,5
1901-1905	10,8
1906-1910	8,5
1911-1915	7,1
1916-1920	4,8

Fontes: 1889-1910: São Paulo, *Anuario Estadístico*, 1910, 216;
1911-1920: São Paulo, *Anuários Estatísticos*, vários anos.

Nota: a série completa é reproduzida na Tabela B-10 do Apêndice B.

De qualquer forma, após o término das subvenções do governo estadual em 1903, as despesas dos municípios com instrução primária continuaram subindo em termos reais até 1912, quando ocorreu uma reversão da tendência e o início de um gradual declínio dos gastos locais com instrução. Esse resultado refletiu-se em queda da participação municipal nas despesas públicas com instrução primária, passando de 8,5% em média em 1906-1910 para 4,8% em 1916-1920, conforme a Tabela 7.3.²⁸

Matrículas do ensino primário

Podemos agora examinar a evolução das matrículas nas escolas primárias estaduais no período 1880-1920. Tal como vinha ocorrendo desde a década de 1870, as maiores despesas

²⁵ Amparo, Lei manuscrita nº 61M/03, 1 de julho de 1903, art. 1º, § 8º. Esta lei e as citadas a seguir estão disponíveis na página da Prefeitura de Atibaia, <http://www.prefeituradeatibaia.com.br/sislegis/legislacao>.

²⁶ Amparo, Lei manuscrita nº 2M/93, 4 de Julho de 1893.

²⁷ Amparo, Lei manuscrita nº 35M/01, 1 de julho de 1901.

²⁸ Os dados originais encontram-se no Apêndice K.

com instrução primária resultaram em aumento da taxa de matrícula das crianças nas escolas durante a última década do Império. Como se vê na Tabela 7.4, a taxa de matrícula das escolas elementares estaduais chegou a 16 por mil habitantes em 1881-1885 e atingiu 21 por mil habitantes entre 1886-1890. Se considerarmos apenas a população livre nos dois anos em que há informações sobre a composição da população de São Paulo nesses períodos, a tendência se mantém: a taxa de matrícula sobe de 17 em 1872 para 23 por mil habitantes livres em 1887.²⁹ Assim, diferentemente do que ocorreu entre 1854 e 1872, quando houve declínio da taxa de matrícula da população livre (ver Capítulo 3), o crescimento do número de crianças nas escolas superou significativamente a evolução da população livre nos últimos anos do Império.

Tabela 7.4 - Taxa de matrícula do ensino primário nas escolas provinciais/estaduais, São Paulo, 1881-1920 (por 1.000 habitantes, médias quinquenais)

Anos	Taxa de matrícula
1881-1885	16
1886-1890	21
1891-1895	18
1896-1900	18
1901-1905	16
1906-1910	24
1911-1915	37
1916-1920	40

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província, vários anos; *Relatorio... Secretario dos Negocios do Interior*, 1895, 137; São Paulo, *Mensagem... Campos Salles*, 7 de abril de 1897, 100; *Anuario do Ensino*, vários anos.

Nota: série original na Tabela B-6, Apêndice B.

Já com relação aos primeiros anos da República, os dados oficiais indicam uma queda da taxa de matrícula em São Paulo: a taxa média declinou de 21 por mil habitantes em 1886-1890 para 18 nos quinquênios de 1891-1895 e 1896-1900 (Tabela 7.4). Desta forma, os primeiros anos do regime republicano parecem não ter sido favoráveis às matrículas das crianças nas escolas primárias frente ao aumento da população. Na verdade, essa conclusão é

²⁹ Dados de matrícula nestes anos segundo Tabela B-6, Apêndice B. Números da população livre e escrava, conf. Brasil, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872* e Comissão Central de Estatística, *A Província de São Paulo em 1888*, ambas nas edições críticas de Bassanezzi (org.), *São Paulo do Passado*.

válida apenas para os anos 1891-1895, pois a média no quinquênio 1896-1900 sofre um declínio artificial devido à transferência – mencionada antes neste Capítulo – de 547 escolas primárias do governo estadual para as municipalidades, que produziu uma redução de 46.567 em 1899 para 30.831 matriculados em 1900 nas escolas primárias estaduais. Desconsiderando o ano atípico de 1900, a taxa de matrícula média alcançou 20 por mil habitantes em 1896-1899 ou 21 no ano de 1899, praticamente igualando, deste modo, os índices de matrícula do final do Império.³⁰

Com a transferência das unidades escolares para as câmaras em 1900, a média das matrículas nas escolas estaduais contraiu-se para 16 crianças por mil habitantes em 1901-1905. Mas com a expansão das escolas primárias estaduais após a transferência, as taxas de matrícula voltaram a subir rapidamente. A taxa média de matrícula chega a 24 já em 1906-1910 e 40 em 1916-1920, dobrando assim os níveis observados no final do Império (Tabela 7.4). De todo modo, foi somente após dez anos de governo republicano que as matrículas das escolas primárias alcançaram as taxas *per capita* registradas nos últimos anos do Império em São Paulo.

Assim como no período pré-1880, as taxas de matrícula nas escolas de São Paulo apresentam um panorama mais favorável da população escolar do que a realidade. A frequência nas escolas primárias manteve-se entre 70-75% das matrículas computadas no início do ano letivo. Dados para o ano de 1907 das escolas primárias estaduais de São Paulo apontam para uma frequência de 77,5% dos alunos matriculados. Em 1914, o índice ficou em 78,2%. Ao final da década de 1910, o número oficial de alunos frequentes nas escolas mantidas pelo estado foi de apenas 60,8% do total das matrículas.³¹ Esses percentuais são geralmente menores do que os registrados no período do Império, que giraram em torno de 79% em média. Se corretos, os números sugerem que as dificuldades enfrentadas pelos alunos para frequentar as escolas regularmente ao longo do ano persistiram ou podem mesmo ter se agravado no início do século XX.

A principal causa da descontinuidade na frequência dos alunos deveu-se ao trabalho na lavoura, sobretudo na cafeicultura. Com a diversificação econômica e a expansão das vilas e cidades, os núcleos urbanos passaram também a absorver trabalho infantil em escala

³⁰ Conforme Tabela B-6, Apêndice B.

³¹ Tabela B-7, Apêndice B.

crescente. A irregularidade das matrículas nas escolas teve duas características básicas. Primeiro, a frequência das crianças era sazonal, isto é, as faltas acumulavam-se durante os meses em que a demanda de trabalho era mais intensiva devido à colheita de café e ao plantio de outras culturas. Segundo, ao fim do período de colheita, as matrículas nas escolas geralmente não retornavam aos níveis iniciais. A Figura 7.5 apresenta os percentuais mensais de frequência dos alunos em uma escola de bairro ao longo do ano letivo, no que parece ter sido uma situação recorrente vivida pela maior parte das escolas rurais ou próximas às áreas produtoras de café de São Paulo.³²

Figura 7.5 - Frequência dos alunos de uma escola de São Paulo, c. 1907 (em percentagem)

Fonte: São Paulo, *Relatorio... Inspector Geral de Ensino, 1907-1908*, 39.

O exemplo dessa escola foi citado por João Lourenço Rodrigues, Inspetor Geral do Ensino de São Paulo, em seu Relatório de 1907-1908. Com percentual de 90% nos meses de fevereiro e março, a frequência dos alunos caiu para 50% entre julho e setembro, sem retornar ao alcançado no início do ano letivo. Nas palavras de Lourenço Rodrigues, a escola citada representava um caso comum, onde “a matrícula é relativamente boa e a frequência pequena e oscilante.” Os percentuais mais baixos ocorriam “nos meses de julho, agosto e

³² A Figura 7.5 é uma reprodução adaptada do gráfico apresentado em *Relatorio... Inspector Geral do Ensino, 1907-1908*, 39, anexo de São Paulo, *Relatorio... Secretario dos Negocios do Interior, 1907-1908*.

setembro, que, salvo engano, marcam a principal época da colheita do café e da plantação das roças.” Para o Inspetor de Ensino, a mudança dessa situação era improvável: “Para esta infrequência, força é reconhecer, não há remédio possível. As famílias emigram para os centros de trabalho agrícola e isso traz, como consequência, o despovoamento periódico das escolas.”³³

Vejamos agora qual foi a situação das matrículas nas escolas primárias mantidas pelas municipalidades de São Paulo. As estatísticas das escolas municipais aparentemente mais confiáveis somente estão disponíveis a partir de 1908. Nesse ano, as câmaras possuíam 12.207 crianças registradas em suas escolas elementares, o que correspondia a 14,8% do total das matrículas em escolas públicas primárias do estado.³⁴ O crescimento das matrículas nas localidades foi irregular e, em 1919, o seu nível absoluto era apenas 24% (15.090 crianças) superior ao observado em 1908, representando 7,2% do total das vagas públicas no ensino primário. É possível, no entanto, que esses dados estejam subestimados, pois referem-se apenas aos números relatados por uma parte das câmaras municipais à Diretoria de Instrução Pública estadual. Em 1917, por exemplo, dos 188 municípios então existentes no estado de São Paulo, foram coletadas informações oficiais de somente 57 deles, somando 343 escolas. Outros 33 municípios declararam nesse ano que não possuíam escolas, restando portanto 98 municípios para os quais não havia informações. Um ano antes, os dados oficiais divulgados referiram-se a apenas 175 escolas, quase metade do registrado em 1917.³⁵

Apesar de suas limitações, é provável que os números oficiais indiquem pelo menos a tendência da evolução das matrículas municipais no período, que aparentemente não acompanhou a expansão em 175% das matrículas primárias estaduais entre 1908 e 1920. O baixo crescimento das matrículas sob responsabilidade das câmaras municipais, se verdadeiro, levou à queda de sua participação na oferta de instrução primária pública no estado – média de 12,8% em 1908-1910 para 7,3% em 1916-1920, conf. Tabela 7.5.³⁶ Esses dados levam a crer que a rápida expansão das escolas municipais constatada nos primeiros anos da República perdeu fôlego e reverteu a tendência de crescimento já na década de 1910.

³³ *Ibidem*, 39-40. A escola citada por Lourenço Rodrigues não foi identificada.

³⁴ Ver os dados básicos na Tabela B-12, Apêndice B.

³⁵ São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1917, vol. I, 288-90.

³⁶ Dados originais na Tabela B-12.

Tabela 7.5 - Participação dos municípios nas matrículas públicas da instrução primária, Estado de São Paulo, 1908-1920 (médias, em %)

Anos	Matrículas da instrução primária
1908-1910	12,8
1911-1915	8,6
1916-1920	7,3

Fontes: São Paulo, *Annuario do Ensino*, 1908, 97; 1916, 516; 1917 (vol. I), 368; 1918, 548-49; 1920-1921, 448-49.

O terceiro segmento na provisão de instrução primária em São Paulo era constituído pelo ensino particular. Da mesma forma que as escolas municipais, os dados oficiais do ensino privado são limitados e incompletos. Após os problemas com o levantamento das informações sobre as matrículas das escolas privadas após 1869, o governo provincial voltou a receber informações sobre essas escolas na década de 1880, mas ainda assim de forma incompleta e esporádica. O problema continuou durante a República. No Relatório do Inspetor Geral do Ensino de 1907-1908, por exemplo, as únicas informações citadas sobre o ensino privado referiam-se às escolas estrangeiras instaladas na Capital, calculadas “em cerca de cem estabelecimentos”, com “mais de seis mil crianças” matriculadas. Somente existiam números mais precisos com relação a uma parte desse total. A “Federação Italiana” (*Federazione Scolastica*) forneceu estatísticas de 5.060 alunos e alunas matriculados em 63 escolas da Capital, a maioria vinculada à *Federazione*.³⁷

Em 1916, a Diretoria de Instrução Pública tinha conhecimento de 234 escolas particulares no estado de São Paulo, enquanto em 1917 o número elevou-se para 567 devido “ao esforço dos srs. inspetores” para identificação de estabelecimentos privados por ordem governamental. A motivação para o registro mais completo da situação do ensino particular no estado deveu-se ao rompimento de relações diplomáticas do Brasil com a Alemanha no início de 1917 e a declaração de guerra aos países do Eixo em outubro daquele ano. Como uma parte significativa da instrução particular era oferecida em escolas estrangeiras, a Diretoria de Instrução Pública passou a preocupar-se com esses estabelecimentos e a

³⁷ São Paulo, *Annuario do Ensino*, 1907-1908, 43-47, 377-81. Sobre as escolas italianas em São Paulo, ver Eliane Mimesse, “A Questão da Nacionalização do Ensino: Escolas Italianas na Cidade de São Paulo no Início do Século XX”, *Revista HISTEDBR On-line* 48 (dez. 2012), 286-95.

acompanhar e fiscalizar de forma mais estreita o ensino oferecido nas escolas étnicas na capital e no interior de São Paulo.³⁸

Uma parcela elevada das matrículas das escolas particulares pertencia aos estabelecimentos destinados aos imigrantes e seus descendentes. Dasquelas 567 escolas particulares de todos os níveis de ensino que a Diretoria de Instrução Pública identificou no estado de São Paulo em 1917, havia 465 brasileiras reunindo 35.101 alunos matriculados. Das 102 escolas estrangeiras, 49 eram italianas com 6.882 alunos; 37 alemãs com 3.387 alunos; 6 americanas com 1.676 alunos; 3 francesas com 399 alunos; 4 portuguesas com 304 alunos, 1 inglesa com 185 alunos e 2 suíças com 62 alunos. A distribuição por nacionalidades não é exata quando comparada aos dados da tabela que acompanha a estimativa, mas os números dão uma ideia aproximada da diversidade nacional das escolas estrangeiras, com predomínio absoluto dos estabelecimentos de origem italiana e alemã, seguidos pelos americanos. No total, a Diretoria calculava que 10.386 alunos estavam matriculados no ensino primário e 2.473 alunos nos demais níveis de ensino das escolas particulares.³⁹ Esse número de crianças que estudavam nas escolas primárias estrangeiras correspondia a 21,8% do total das matrículas nas escolas particulares do estado de São Paulo em 1917.⁴⁰

A Figura 7.6 traz a participação das escolas particulares e públicas nas matrículas da instrução primária em São Paulo entre 1908 e 1920. Vê-se que as escolas estaduais dominaram a oferta do ensino primário no estado, elevando sua participação de 62,7% em 1908 para 74% em 1914 e 76,7% em 1920. As escolas municipais, como foi notado anteriormente, tiveram queda acentuada no total das matrículas do ensino primário – de 11,1% em 1908 para 6% em 1920. No início do período, cerca de 26,2% das vagas do ensino elementar eram oferecidos pelos estabelecimentos particulares, percentual esse que pode ter sido ainda maior devido à imprecisão dos registros oficiais. Ao longo do tempo, contudo, a

³⁸ São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1917, vol. I, 291-341; *Anuario do Ensino*, 1918, 430-58; *Anuario do Ensino*, 1919, 111-13. As escolas étnicas foram comentadas no Capítulo 4. Sobre estas escolas em São Paulo, ver: Bezerra, “Educação Étnica” e “Imigração, Educação e Religião”; Alves, “Instrução Pública em Indaiatuba”; Grininger, “Imigração Suíça”; Souza, “Combined Effect”, cap. 3-4. Para uma análise abrangente dessas escolas no Brasil, Lúcio Kreutz, “A Educação de Imigrantes no Brasil”, in *500 Anos de Educação no Brasil*, ed. Eliana M. T. Lopes e Luciano Mendes de Faria Filho (Belo Horizonte: Autêntica, 2007), 347-70; “Escolas Comunitárias de Imigrantes no Brasil: Instâncias de Coordenação e Estruturas de Apoio”, *Revista Brasileira de Educação* 15 (dez. 2000), 159-76.

³⁹ São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1917, vol. I, 295 e 336-41. As somas dos números de matriculados reproduzidos no documento são divergentes (12.985 no texto e 12.859 na tabela). Optou-se pelo número que consta da tabela original.

⁴⁰ As matrículas na instrução primária das escolas privadas foram de 47.657 crianças em 1917, conf. Tabela B-12, Apêndice B.

participação das escolas privadas declinou diante da expansão mais rápida do sistema de escolas primárias estaduais. Apesar disso, os estabelecimentos particulares mantiveram uma participação substancial (em torno de 20%) e superior à das municipalidades (cerca de 6%) na oferta de instrução primária durante e após a I Guerra Mundial em São Paulo. Esses percentuais das escolas privadas são similares aos registrados em meados do século XIX (Figura 3.4, Capítulo 3).

Figura 7.6 - Matrículas nas escolas primárias públicas e particulares, Estado de São Paulo, 1908-1920 (em porcentagem)

Fonte: São Paulo, *Anuario do Ensino*, vários anos.

Nota: dados originais reproduzidos na Tabela B-12, Apêndice B.

Outra questão importante é saber como as matrículas se distribuíram entre crianças do sexo masculino e feminino em São Paulo. No Capítulo 3, vimos que a desigualdade em geral vivida pelas crianças sem recursos no acesso às escolas foi ainda mais alta para as meninas. Ao longo do século XIX, no entanto, as matrículas do sexo feminino nas escolas primárias cresceram em ritmo mais acelerado do que as do sexo masculino. Enquanto em 1841-1845 as meninas somavam apenas 14,1% do número de meninos matriculados nas escolas primárias de São Paulo, ao final da década de 1870 esse percentual chegou a 64,6% (Capítulo 3, Figura 3.5). Nos anos seguintes, a Figura 7.7 mostra que a participação das meninas continuou a subir na década de 1880 até 1906-1910, quando a razão das matrículas do sexo feminino em

relação às do sexo masculino chegou a 94,5%, segundo os dados oficiais. Daí em diante, o percentual declinou, mas se manteve em 85,5% na média do quinquênio 1916-1920.

Figura 7.7 - Razão entre alunas e alunos na instrução primária, Estado de São Paulo, 1881-1920 (médias, em porcentagem)

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província; *Annuário do Ensino*, vários anos.

Nota: série completa reproduzida na Tabela B-13, Apêndice B.

Qual foi o efeito desse crescimento das matrículas das meninas sobre a desigualdade de gênero no acesso às escolas primárias? Como foi visto no Capítulo 3, o índice de desigualdade de gênero nas escolas primárias foi de 0,7505 em São Paulo no ano de 1872. Um índice inferior a 1 implica que as meninas eram sub-representadas nas matrículas totais do ensino primário em relação à sua participação no grupo populacional de 6 a 15 anos de idade. Uma vez que o índice calculado em 1872 foi menor do que 1 e a diferença entre os dois números foi expressiva, o indicador mostrou que a desigualdade no acesso das meninas à escola foi elevada, embora declinante ao longo do século XIX.

O crescimento mais rápido das matrículas do sexo feminino exibido na Figura 7.7 sugere, por sua vez, que a desigualdade escolar para as meninas continuou declinando após 1880. De fato, utilizando a faixa etária de 5 a 14 anos do Recenseamento Demográfico de 1920, o índice de desigualdade chegou a 0,9562, convergindo para a igualdade absoluta (índice = 1). Se é escolhido o ano (1907 ou 1909) no período 1906-1910 com a maior razão

(96,5%) de matrículas do sexo feminino e masculino, o índice de desigualdade atinge 1,0016. Em outras palavras, a despeito das limitações e deficiências na oferta do ensino primário durante todo o período estudado, o crescimento mais que proporcional das matrículas das crianças do sexo feminino foi responsável por uma grande – e talvez surpreendente – redução da desigualdade de gênero no acesso às escolas elementares em São Paulo.

Finalizando este capítulo, é possível agora avaliar o efeito combinado da expansão das escolas primárias estaduais, municipais e particulares nas taxas de matrícula do estado de São Paulo no período. Considerando-se primeiramente os dados das escolas públicas estaduais e municipais, a Tabela 7.6 mostra que, nas três últimas décadas do século XIX, São Paulo ultrapassou as taxas médias de matrícula *per capita* do Brasil como um todo, passando de 11 crianças matriculadas por mil habitantes em escolas públicas em 1870 para 20 crianças por mil habitantes em 1890 – em comparação com os índices de 12 em 1870 e 16 em 1890 do Brasil.

Tabela 7.6 - Taxa de matrícula da instrução primária, 1870-1920 (por 1.000 habitantes)

Anos	São Paulo	Brasil	Argentina	Portugal	Itália	Alemanha	Estados Unidos
1870	11 (13)	12 (14)	52	24	64	146	183
1890	20 (21)	16 (19)	68	47	74	171	224
1910	27 (34)	24 (30)	102	45	90	164	197
1920	46 (63)	30 (41)	127	53	111	146	190

Fontes: Brasil e São Paulo: 1870 - para São Paulo, Tabelas B-6 e B-8, Apêndice B; para Brasil, Brasil, *Relatório e Trabalhos Estatísticos*, 1875, Anexo 2, ano de 1871; 1890 - Pires de Almeida, *L'Instruction Publique*, 1.017-54, ajustado com matrículas de São Paulo em 1889, Tabela B-6; 1910 - Brasil, *Ensino Primário*, 11; 1920 - Brasil, *Ensino Primário*, 10-11. Outros países: ver Capítulo 1.

Notas: dados de escolas públicas (estaduais e municipais), com soma das matrículas privadas entre parênteses. Os números referem-se aos anos indicados na tabela ou próximos. Para Brasil e São Paulo, os dados são relativos aos anos de 1870 (São Paulo), 1871 (Brasil), 1888-1889, 1907 e 1920. As taxas foram calculadas com as populações dos recenseamentos de 1872, 1890 e 1920. Para 1910, foi utilizada a estimativa de população em Brasil, *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940*, 1.294-96. A proporção das matrículas públicas e privadas do Brasil em 1871 foi estimada com os resultados de 1874.

Nas duas décadas seguintes, as matrículas públicas em São Paulo (27 em 1910) mantiveram-se acima da média do país (24), embora seu crescimento tenha sido inferior ao nacional. Já na década de 1910, a expansão das matrículas públicas em São Paulo foi muito mais rápida (4,2% ao ano) do que no Brasil como um todo (1,7% a.a.). Em 1920, São Paulo distanciou-se da média nacional e obteve a terceira maior taxa de matrícula das escolas

primárias públicas (46), atrás da Capital Federal (72) e de Santa Catarina (48).⁴¹ O quadro não é alterado quando são incluídas as matrículas nas escolas particulares, situação em que São Paulo alcançou 63 crianças matriculadas por 1.000 habitantes, frente a 41 crianças na média brasileira.⁴²

Por fim, apesar de seu rápido crescimento e destaque em termos nacionais, as taxas de matrícula do estado de São Paulo continuavam, em 1920, próximas ou inferiores aos índices dos países mais atrasados educacionalmente na Europa, como Portugal (53). No mesmo ano, as matrículas *per capita* estaduais atingiam cerca da metade do índice da Argentina, a nação-líder na América Latina em termos educacionais (Tabela 7.6). O atraso do ensino primário manteve-se persistente, a despeito da prosperidade econômica trazida com o café e da criação de escolas e novas estruturas organizacionais da instrução pública no período.

⁴¹ Calculado de Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Ensino Primário* (Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1927), 10-11.

⁴² *Ibidem*. Índices com as matrículas privadas entre parênteses. O Rio Grande do Sul alcançou índice (63) idêntico ao de São Paulo no total das matrículas em 1920.

CAPÍTULO 8 - A MOBILIZAÇÃO PELA INSTRUÇÃO PRIMÁRIA DESDE A DÉCADA DE 1880

A análise das iniciativas locais do período anterior a 1880 mostrou que as normas constitucionais definidas nas primeiras décadas do século XIX deram origem a uma relação assimétrica entre províncias e municipalidades quanto às decisões e aos recursos da instrução primária. No regime de tutela consolidado pelo Ato Adicional de 1834, o governo provincial centralizou o poder financeiro e administrativo para criar escolas, nomear professores e determinar o conteúdo do ensino elementar. Não obstante, nos debates da Assembleia Legislativa de São Paulo surgiram posições críticas à centralização e que vislumbravam um papel proeminente das localidades no financiamento e controle das escolas primárias. Paralelamente, embora atuando nos marcos de uma estrutura centralizada, câmaras locais e pais e moradores reivindicaram a abertura de escolas em representações dirigidas ao legislativo ou diretamente ao governo da província de São Paulo.

Os conflitos entre diferentes concepções acerca do grau de autonomia das iniciativas locais no financiamento e na condução da instrução primária intensificaram-se nos anos 1880 e nas primeiras décadas do regime republicano. O principal resultado foi o surgimento de propostas na Assembleia Legislativa que reformulavam radicalmente o controle exercido pelo governo provincial sobre as decisões relativas às escolas primárias em São Paulo. A reforma da instrução pública sancionada em 1887 eliminou os aspectos mais radicais dos projetos aprovados na Assembleia, mas ainda assim continha inovações que descentralizaram parcialmente a administração (com os conselhos municipais) e o financiamento (com o imposto local) das escolas primárias.

Paralelamente aos debates e projetos da Assembleia Legislativa, as iniciativas diretas de moradores, câmaras e, entre 1887 e 1892, conselhos municipais, continuaram tomando a forma de petições e representações enviadas às comissões legislativas e ao governo paulista. As mobilizações locais não só prosseguiram, mas há indícios de que as iniciativas de pais e câmaras aumentaram em frequência e intensidade durante as décadas de 1880 e seguintes. A escassez de escolas e as graves deficiências dos estabelecimentos existentes em São Paulo continuaram sendo sentidas nas localidades, a despeito do crescimento das matrículas patrocinadas pelo governo e, em menor escala, pelas câmaras municipais. Como veremos neste capítulo, as mudanças organizacionais na instrução pública promovidas pelos novos

governos republicanos, como a criação de grupos escolares, também pouco fizeram para conter as demandas de pais e câmaras por mais e melhores escolas, em especial – mas não somente – em áreas distantes dos núcleos urbanos.

As demandas locais na década de 1880

Como nos anos anteriores, as câmaras municipais prosseguiram submetendo representações por mais escolas que descreviam as condições de ensino nas vilas, bairros e áreas rurais durante a década de 1880. Em geral, os pedidos feitos à Assembleia Legislativa relatavam a insuficiência de vagas frente ao grande número de crianças que estavam fora da escola. A câmara de Amparo, por exemplo, enviou em 1885 requisição de uma nova escola masculina para a sede do município, pois cada uma das duas já existentes era “frequentada por mais de sessenta alunos que não podem receber a instrução conveniente apesar da boa vontade dos respectivos professores”, o que era agravado pelo fato de que “ambos os professores ensinam em suas casas por falta de edifícios apropriados para escolas.” No ano seguinte, a mesma câmara reivindicava uma cadeira adicional para o bairro dos Pereiras, visto que este era “assaz populoso e distante da Cidade de modo que os seus habitantes lutam com dificuldade para dar instrução a seus filhos.”¹ A câmara de Jambeiro, no Vale do Paraíba, solicitou em 1883 uma cadeira adicional do sexo masculino no município, “visto ser grande o número de indivíduos por matricular na que aqui há”.² Já na Vila da Penha do Rio do Peixe (Itapira), a câmara defendia em 1886 a “urgente necessidade” de uma segunda cadeira para o sexo feminino a ser “regida exclusivamente por professora formada pela Escola Normal”, diante do “progresso que tem feito este Município pelo aumento de sua população, atingindo quase a dez mil almas.”³

É de presumir-se que uma parte substancial desses pleitos levados à Assembleia Legislativa pelas câmaras municipais resultasse de demandas feitas pelos moradores aos seus representantes. Esse foi o caso da câmara de Bragança em 1886, que dizia atender “à justa aspiração dos habitantes do bairro Mãe dos Homens” para a “necessidade de criar-se uma

¹ Amparo, Criação de escola primária, 1885, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 383, doc CJ 85.2.2; Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 438, doc IP 86.1.2.

² Jambeiro, Criação de escola primária, 1883, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 437, doc IP 83.7.1.

³ Penha do Rio do Peixe, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 438, doc IP 86.13.1.

escola pública de instrução primária para o sexo masculino.”⁴ Na mesma época, a câmara de Taubaté requisitava uma escola também para meninos no bairro de Ribeirão das Almas, a fim de “atender as justas reclamações dos respectivos habitantes, que pedem instrução para o avultado número de meninos que ali existe.”⁵

Na mesma época, parecem ter se tornado ainda mais frequentes as petições organizadas por moradores reivindicando a instalação de escolas em bairros e áreas rurais. Os moradores do povoado de Lavrinhas, estação da ferrovia D. Pedro II e distrito do então município de Pinheiros (atual Lavrinhas), no Vale do Paraíba, reivindicaram em 1886 a criação de uma cadeira para crianças do sexo feminino, por contar a localidade com “avultado número de alunas, que ressentem a falta de instrução.” “É sempre difícil”, continuavam os autores, “dar-se uma educação mediana às meninas, porque este lugar dista da Vila de Pinheiros seis quilômetros, tornando-se penosa a frequência nas escolas daquele lugar.” Os signatários eram todos alfabetizados e incluíam proprietários, negociantes, empregados públicos e funcionários da ferrovia – somando 46 nomes ao todo.⁶ A criação de novos núcleos populacionais em torno das estações ferroviárias pelo interior da Província trazia agora uma demanda adicional por novas escolas primárias, e não apenas para o sexo masculino.

Nas petições, havia também a participação de indivíduos com relação apenas indireta com moradores e seus filhos sem acesso à instrução primária. Em 1884, uma representação com 100 assinaturas em Piracicaba pleiteou a instalação de uma escola primária para meninos no bairro da Rua do Porto, reforçando o pedido com o argumento de que o lugar era “povoado em sua totalidade por pessoas desfavorecidas da fortuna que pela distância das escolas naturalmente bem poucos pais mandam seus filhos a instruírem-se.” Entre os que subscreveram o pedido havia negociantes, comerciantes, farmacêuticos, advogados, médicos, agricultores, professores, empregados do comércio, jornalista e delegado de polícia,

⁴ Bragança, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 438, doc IP 86.4.1.

⁵ Taubaté, Criação de escola primária, 1887, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 441, doc IP 87.54.1.

⁶ Pinheiros, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 438, doc IP 86.16.1.

provavelmente a maioria deles não residente no bairro. Nenhum dos que assinaram o documento era analfabeto.⁷

Uma situação distinta aparece na petição submetida em 1886 pelos habitantes do bairro de Pederneiras, em Tatuí, na região de Sorocaba. Os moradores pediam uma escola de primeiras letras para o sexo masculino, justificando que residiam a “14 quilômetros mais ou menos” da cidade e que havia “meninos que necessitam de instrução em número não inferior a cinquenta e nove (59)”. Os signatários diziam contar com o reconhecimento dos membros da Assembleia Legislativa de que a “instrução primária... é o primeiro passo para o desenvolvimento social”. O que chama atenção é que dos 20 pais que subscreveram o abaixo-assinado, nada menos do que 19 (95%) deles eram analfabetos, tendo de recorrer a terceiros para registrar os seus nomes no documento.⁸

De fato, pais sem alfabetização aparecem regularmente em outras representações por escolas primárias na última década do Império. Por exemplo, vinte e dois moradores do bairro Ribeirão Vermelho, na Freguesia de Nossa Senhora do Ó, na Capital, pleitearam em 1886 a criação de uma cadeira de primeiras letras para o sexo masculino, sob a justificativa de que no local “existem mais de sessenta meninos analfabetos” e as escolas mais próximas ficavam a mais de duas léguas de distância. Os moradores tomaram a iniciativa de organizar um censo das crianças sem escolas no bairro, anexando-o à petição. Entre os 22 signatários, dezoito (82%) deles eram analfabetos.⁹ No ano seguinte, os habitantes do bairro Várzea do Socorro, no então município de Santo Amaro, pediram uma cadeira primária para ambos os sexos a fim de atender 42 crianças sem acesso à instrução, de acordo com o levantamento que realizaram no local. Trinta e dois moradores assinaram a petição, sendo cinco (16%) analfabetos.¹⁰ Em Sorocaba, uma representação de moradores do bairro de Piragibu reivindicando uma escola feminina foi assinada por 13 pais, dos quais 10 (77%) analfabetos.¹¹ No bairro de Inhaíba, também em Sorocaba, dos 14 signatários com nomes legíveis na petição de 26 moradores, reivindicando uma cadeira de primeiras letras para

⁷ Piracicaba, Criação de escola primária, 1884, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 437, doc IP 84.4.2.

⁸ Tatuí, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 439, doc IP 86.52.1.

⁹ Capital, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 439, doc IP 86.46.2.

¹⁰ Santo Amaro, Criação de escola primária, 1883, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 440, doc IP 87.25.2.

¹¹ Sorocaba, Criação de escola primária, 1887, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 603, doc PR 87.69.1.

meninos, havia 13 (93%) analfabetos.¹² Já em Vila Bela da Princesa (Ilhabela), dos 20 moradores do bairro de Jabaquara, que no início de 1889 pediam uma escola para 32 meninas, pelo menos nove (45%) eram incapazes de ler e escrever.¹³ Ou seja, tal como ocorreu nas décadas anteriores, pais que não haviam recebido educação formal mobilizaram-se para reivindicar escola pública para seus filhos.

Outra questão importante é a presença de imigrantes de 1ª ou 2ª geração entre os signatários das petições às autoridades municipais ou provinciais. Se os níveis educacionais dos imigrantes europeus – sobretudo alemães, suíços e mesmo italianos – eram relativamente mais altos do que dos brasileiros, eles podem ter contribuído para a mobilização por escolas nas vilas e bairros de São Paulo, assim como parece ter ocorrido em outras partes do país. No entanto, informações sobre a escolaridade dos imigrantes e de suas nacionalidades são esparsas e ainda pouco conclusivas, como veremos adiante. De qualquer forma, nos últimos anos do Império tornou-se mais frequente a presença de estrangeiros nas petições por escolas primárias na Província. Por exemplo, no caso do bairro da Rua do Porto em Piracicaba citado anteriormente, das 100 assinaturas da petição, no mínimo 11 eram nomes de origem alemã, suíça ou italiana. Na Capital, sessenta e um moradores do bairro Caguassu organizaram-se em 1882 para reivindicar uma cadeira de primeiras letras para o sexo feminino. Pelo menos 11 (18%) dos signatários eram de origem ou descendência europeia.¹⁴

Nas colônias oficiais estabelecidas em São Paulo, os colonos estrangeiros tendiam, naturalmente, a aparecer em maior número nas petições. Já em 1887, os agricultores do núcleo colonial de Canas, no município de Lorena, diziam que eles, “colonos Portugueses, Italianos, Belgas e Brasileiros”, pediam “encarecidamente” que fosse “estabelecida logo uma escola nesta Colônia, onde possamos dar educação e instrução aos nossos filhos, que atualmente estão crescendo sem saber ler nem escrever, o que é bem triste... de ver-se em um centro povoado como estamos.” De um total de 43 signatários da petição, vinte e oito (65%)

¹² Sorocaba, Criação de escola primária, 1887, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 603, doc PR 87.68.1.

¹³ Bela da Princesa, Criação de escola primária, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 443, doc IP 89.3.2.

¹⁴ Capital, Criação de escola primária, 1882, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 378, doc CJ 82.41.2.

eram imigrantes. O número de analfabetos também era elevado: dezesseis (37%) do total, todos eles estrangeiros.¹⁵

Uma referência explícita ao papel dos imigrantes nas reivindicações por escolas primárias ocorreu em Santa Bárbara, na região Central de São Paulo. Tendo em vista “o excessivo número de meninos que existem nesta Vila e seus arrabaldes que vagam pelas ruas e sítios sem a precisa educação escolar” e o grande número de alunos matriculados na única escola pública local, o inspetor literário daquele município pediu em 1886 a abertura de mais uma escola primária, “atendendo às justas reclamações dos pais de família tanto estrangeiros como nacionais, e sobretudo daqueles...”.¹⁶ A menção às reclamações dos pais estrangeiros, relatadas pelo inspetor como sendo ainda mais frequentes do que às dos nacionais, indica um impulso adicional na demanda por mais escolas com a chegada dos imigrantes na região. Por outro lado, os pais de nacionalidade brasileira também assumiram a iniciativa em localidades sem a presença estrangeira ou frequentemente eram maioria quando havia imigrantes e seus descendentes entre os signatários de representações por mais escolas.

Além de câmaras, pais e moradores, os conselhos municipais criados pela reforma da instrução pública de 1887 tornaram-se outro meio pelo qual foram conduzidas as reivindicações por escolas em vilas e bairros. A lei nº 81 de 6 de abril de 1887 estabeleceu a instalação de conselhos de instrução nos municípios, formados por dois membros eleitos da câmara e um representante nomeado pelo governo provincial. Como veremos melhor adiante, a limitação do conselho a membros da câmara municipal e outro indicado pelo governo foi um revés em relação ao projeto original aprovado pela Assembleia Legislativa, que previa que os cargos dos conselhos de instrução fossem preenchidos apenas por membros eleitos diretamente pelos pais e professores das localidades. Apesar disso, há evidências de que os conselhos de instrução, na forma limitada aprovada pela Reforma de 1887, reforçaram a mobilização de pais e responsáveis em seus pedidos por mais escolas elementares. Foi o que ocorreu com o conselho municipal de Tatuí, que, diante da “necessidade da difusão das luzes” no município, deliberou em fevereiro de 1889 propor à Assembleia Legislativa a criação de uma escola no bairro da Aleluia, que atenderia de 30 a 40 alunos lá residentes e que

¹⁵ Lorena, Criação de escola primária, 1888, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 604, doc PR 88.30.11. O núcleo colonial de Canas foi estabelecido oficialmente em 1885, com os primeiros colonos estrangeiros chegando em 1887.

¹⁶ Santa Bárbara, Criação de escola primária, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 438, doc IP 86.19.2.

permaneciam sem instrução.¹⁷ Em Santos, o conselho municipal submeteu, em 1888, um pedido de duas novas escolas para meninos e outras duas para meninas na cidade, tendo em vista a insuficiência das vagas existentes, além de mais uma cadeira mista no bairro de Vila Mathias, que ainda não possuía aula primária.¹⁸ No ano seguinte, o conselho municipal de Mogi das Cruzes fez uma representação para abertura de cadeiras para 63 meninos que residiam em dois bairros do município.¹⁹

É provável que vários pedidos dos conselhos, da mesma forma que aqueles submetidos pelas câmaras, resultassem da interferência direta de pais e moradores. Em março de 1889, um pedido de Mogi-Mirim relatou que os habitantes de um bairro da cidade “reclamam a criação de uma cadeira do sexo feminino”, diante do que o conselho de instrução se dizia “convencido de que essa reclamação traduz uma necessidade”, enviando a reivindicação à Assembleia Legislativa. O pedido trazia uma lista com o nome de 30 meninas de 5 a 15 anos que deveriam frequentar a nova escola, das quais oito (27%) delas possuíam sobrenomes de imigrantes.²⁰ Em janeiro do mesmo ano, os moradores do bairro de Jabaquara, em Vila Bela da Princesa, enviaram ao conselho de instrução municipal um abaixo-assinado dizendo ser de “muita necessidade a criação de uma cadeira para o sexo feminino”, por residirem distantes de outros bairros e não haver comunicação por terra, apenas pelo mar. Um total de 32 meninas seriam beneficiadas pela medida. O documento foi assinado por 20 pais, sendo nove (45%) analfabetos. Ao dirigir-se à Assembleia Legislativa, o conselho municipal considerou “justa e atendível a pretensão dos reclamantes.”²¹

As câmaras municipais e as escolas na República

Durante a República, as representações de câmaras, moradores e conselhos (até 1892) continuaram a ser enviadas ao legislativo em número crescente. O aumento da população e a chegada de novas famílias imigrantes parecem ter sobrecarregado a Comissão de Instrução Pública da Assembleia Legislativa de São Paulo com um volume cada vez maior de pedidos de abertura de escolas nas localidades. As câmaras foram orientadas a submeter seus

¹⁷ Tatuí, Criação de escola primária, 1888, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 445, doc IP 89.63.3.

¹⁸ Santos, Criação de escola primária, 1888, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 441, doc IP 88.9.1.

¹⁹ Mogi das Cruzes, Criação de escola primária, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 444, doc IP 89.24.1.

²⁰ Mogi Mirim, Criação de escola primária, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 444, doc IP 89.25.2.

²¹ Bela da Princesa, Criação de escola primária, 1889, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 443, doc IP 89.3.1.

requerimentos acompanhados por listas de alunos residentes nos bairros que permaneciam sem escolas. Já no início da década de 1890, as leis propondo a criação de novas cadeiras passaram a reunir dezenas de escolas em diferentes municípios sob uma única peça legislativa. Por exemplo, a lei nº 101 de 24 de setembro de 1892 sancionou a criação de 64 escolas primárias para o sexo masculino, 51 escolas para o sexo feminino, 41 escolas mistas, além de 10 transferências de escolas de uma localidade para outra e a conversão de uma escola do sexo masculino em mista. Os locais abrangiam os mais variados municípios e regiões do estado de São Paulo.²² Boa parte das escolas criadas, convertidas ou transferidas resultava de representações submetidas pelas câmaras, conselhos municipais e, também, pais e moradores, conforme é possível verificar nos anexos que acompanhavam os projetos aprovados pela Assembleia Legislativa. Sob o sistema centralizado que regia a instrução pública primária em São Paulo e no Brasil como um todo, a abertura de novas escolas dependia, em grande parte, das iniciativas locais mediante representações dirigidas ao legislativo estadual, tal como havia acontecido durante o Império.

O maior número de pedidos foi encaminhado pelas câmaras, que juntavam argumentos, diagnósticos sobre a instrução pública e estatísticas para fundamentar seus pedidos. A Intendência de Serra Negra, por exemplo, dizia em junho de 1891 que o ensino primário no município estava “quase completamente descuidado até hoje, apesar das constantes reclamações feitas pelos conselhos de instrução”. O último recenseamento havia demonstrado que a população local “atingiu a mais de oito mil habitantes o que revela o dobro da população de poucos anos”, algo que seria agravado “com a aproximação de um ramal de estrada de ferro, quase a concluir-se.” Havendo apenas duas escolas públicas em Serra Negra, uma para cada sexo, a Intendência alegava que era “clamorosa a injustiça dos governos anteriores” e reivindicava a criação de mais duas escolas na sede do município e outra no bairro rural de Barreiros (atualmente pertencente a Águas de Lindóia).²³

As estatísticas também faziam parte das petições das câmaras. Em 1899, a câmara de Dois Córregos, na região da Araraquarense, realizou um recenseamento escolar no município “a fim de com dados seguros poder calcular as cadeiras que deverão ser criadas nos bairros mais populosos”. Foram registrados 1.037 meninos e 853 meninas, totalizando 1.890

²² São Paulo, Lei nº 101, 24 de setembro de 1892.

²³ Serra Negra, Ofício da Intendência, 1891, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_004, doc Parecer nº 32 da Câmara.

crianças: 29% eram de nacionalidade europeia, a maioria italianas (23,4%), seguidas de espanholas (3,5%), portuguesas (1,6%), alemãs (0,3%), austríacas (0,3%) e uma inglesa (0,1%). Do total das crianças, 74,3% foram classificadas “sem condições pecuniárias”, isto é, com famílias que não poderiam arcar com os custos da instrução privada. Nada menos que 82% do total de crianças recenseadas em idade escolar não recebiam qualquer tipo de instrução. Diante desses números, a câmara de Dois Córregos reivindicou a criação de cinco cadeiras para o sexo masculino e sete para o sexo feminino, em diferentes bairros, observando que confiava que os membros do Congresso Legislativo iriam reconhecer que esse ato era “imprescindível no momento atual”.²⁴

Em suas representações, as câmaras notavam o rápido crescimento populacional nas áreas mais dinâmicas da agricultura e das atividades urbanas. Como vimos no capítulo anterior, a abertura de escolas pelos municípios iniciou-se com a lei nº 81 de 1887 e prosseguiu após sua suspensão no início da década de 1890. Mesmo com o crescente número de vagas oferecidas pelas municipalidades nos anos seguintes, as câmaras observavam o descompasso entre o aumento do número de crianças em idade escolar e a oferta de vagas. Os limitados orçamentos municipais, diziam, eram insuficientes para atender à crescente demanda, produzindo uma situação crítica na oferta de instrução pública elementar. Os novos grupos escolares instalados também não atendiam às necessidades locais. Na região da Mogiana, a câmara de Itapira, por exemplo, requereu em 1908 a criação de mais cinco escolas isoladas em diferentes bairros, tendo em vista “as contínuas queixas dos moradores desta Cidade e Município que não têm meios de educar os seus filhos por deficiência de escolas, pois, o Grupo Escolar ‘Dr. Julio de Mesquita’ desta cidade e duas escolas municipais estão com a lotação excedida”. Para subsidiar o pedido, a câmara anexou listas de potenciais alunos para que os deputados pudessem atestar o “quão grande é ainda o número de crianças analfabetas que existem, estando na idade escolar.”²⁵

A mesma situação ocorria em áreas mais distantes e de ocupação recente, como a que foi relatada anos depois pela câmara de Bauru, que pedia a “urgente instalação de cinco escolas” estaduais. Segundo a câmara, o “aumento da população no distrito de Bauru, em sua

²⁴ Dois Córregos, Criação de escolas primárias, 1900, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 173, doc Projeto nº 31 da Câmara.

²⁵ Itapira, Criação de escolas primárias, 1908, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT080, doc Anexo ao projeto de lei nº 28.

progressão contínua e rápida tem posto a municipalidade em sérios embaraços... nos diversos desdobramentos dos serviços públicos – especificadamente no que diz respeito à instrução primária. Na sede, o grupo escolar recentemente instalado, tornou-se insuficiente...; nos bairros, a municipalidade já subvenciona e mantém escolas em número excessivo para o seu orçamento..., e não obstante, outros bairros existem desprovidos e com população infantil quase suficiente para a criação de um grupo escolar.” Em apenas dois dos bairros citados, havia “204 crianças analfabetas”, como mostravam as estatísticas enviadas.²⁶

A discrepância entre a oferta de vagas e as crianças em idade escolar não se restringia às zonas rurais ou mais distantes. Com a diversificação econômica de São Paulo, núcleos urbanos com concentração de comércio, serviços, oficinas e fábricas também enfrentavam problemas similares aos das áreas agrícolas. Nesses casos, a escassez de escolas combinava-se com a rotina diária de trabalho de crianças nas fábricas, oficinas, serviços e estabelecimentos comerciais, que as impediam de frequentar as escolas diurnas. Assim como no trabalho rural, era comum o emprego de crianças em fábricas e outras atividades urbanas. Em uma lista de 35 crianças empregadas durante o dia e que não frequentavam escola em Itu, em 1902, as idades variavam entre 11 e 15 anos. Vinte e uma dessas crianças trabalhavam na Fábrica de Tecidos São Luis, propriedade de Paulino Pacheco Jordão – sendo uma com 15 anos, três com 14 anos, oito com 13 anos, seis com 12 anos e três com 11 anos. Todas essas crianças operárias eram do sexo masculino, e nenhuma delas de origem europeia.²⁷ Possivelmente, essas crianças faziam parte do contingente de 26 “meninos” que consta do registro da Fábrica São Luis no livro “A Indústria no Estado de S. Paulo em 1901”, de Antonio Bandeira Jr., e que representavam 29% do total da força de trabalho do estabelecimento.²⁸

Da mesma forma, no município de Salto de Itu, na região Central, a câmara requereu “a criação de uma segunda escola masculina preliminar para funcionar à noite” em 1897. A justificativa era que a população da Vila era “toda de operários ocupando as diversas fábricas existentes”, com “avultado número de crianças, que dão a subsistência aos seus pais pelo

²⁶ Bauru, Criação de escolas primárias, 1913, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 013, doc Anexo ao projeto de lei nº 29.

²⁷ Itu, Criação de escolas primárias, 1901, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 047, doc Anexo ao projeto de lei nº 55.

²⁸ Antonio Francisco Bandeira Jr., *A Indústria no Estado de S. Paulo em 1901* (São Paulo: Typ. do Diario Official, 1901), 123-24.

trabalho durante o dia, pelo que não podem frequentar a escola diurna.”²⁹ Uma estatística da câmara de Itatiba, que em 1913 justificava o pedido de uma escola noturna, contou 105 alunos potenciais “nos diversos estabelecimentos fabris” que “não podem receber os benefícios da instrução no Grupo Escolar local.” Esse número seria em breve ampliado com a instalação de uma “importante fábrica de tecidos”, com aproximadamente 300 novos operários. Entre os 105 nomes listados na estatística, a grande maioria possuía idades de 14 e 15 anos, nenhum deles alfabetizado.³⁰

A participação direta de pais e moradores

A participação de pais e moradores nos pedidos de escolas enviados às câmaras municipais ou à Assembleia Legislativa, já detectada antes e ao longo da década de 1880, também tornou-se mais frequente nas primeiras décadas da República. Um panorama geral sobre essas iniciativas pode ser visto na Tabela 8.1. Esses números limitam-se às representações com texto e assinaturas enviadas por pais e moradores e que constam em anexos dos projetos de lei submetidos pelas comissões de instrução pública à apreciação do plenário da Assembleia Legislativa entre 1882 e 1919. Os dados não constituem uma medida efetiva da participação direta de pais e moradores. Primeiro, porque não incluem eventuais petições que deixaram de ser acolhidas pelas comissões de instrução pública e, portanto, não constam dos anexos dos projetos de lei propondo a criação de escolas primárias. Segundo, há relativamente poucos projetos de lei que são acompanhados por anexos que permitem reconstituir o histórico dos pedidos que subsidiaram a redação das propostas de abertura de escolas. Terceiro, aparentemente a maior parte das manifestações de pais e moradores por escolas surgia no contato direto com membros das câmaras locais, conforme pode ser constatado pelas frequentes referências aos pedidos e reclamações dos pais nas representações dessas câmaras ao legislativo provincial e estadual, algumas das quais foram vistas acima.

Não obstante, os dados da Tabela 8.1 podem auxiliar na identificação de tendências gerais quanto a dois aspectos já assinalados anteriormente: a presença de brasileiros e imigrantes entre os que reivindicavam escolas e a alfabetização dos signatários das petições.

²⁹ Salto de Itu, Criação de escola primária, 1897, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 200, doc Anexo ao projeto de lei nº 2.

³⁰ Itatiba, Criação de escola primária, 1913, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 013, doc Anexo ao projeto de lei nº 29.

Vejamos inicialmente a questão da nacionalidade dos que se mobilizaram por escolas primárias por meio de representações ao legislativo estadual.

Tabela 8.1 - Petições de pais e moradores por escolas primárias, Estado de São Paulo, 1882-1919

Anos	Número de petições	Número de signatários	Anos	Número de petições	Número de signatários
1882	1	61	1905	6	263
1884	1	100	1906	2	214
1885	1	40	1907	3	91
1886	3	88	1908	2	28
1887	3	72	1910	4	220
1888	2	63	1911	2	30
1889	3	103	1912	1	36
1891	2	46	1913	5	89
1896	2	101	1914	3	19
1897	1	43	1915	7	381
1898	2	87	1917	3	216
1901	2	43	1919	3	7
1902	2	53			

Fonte: Anexos de Projetos de Lei, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, vários anos.

Nota: as petições listadas incluem apenas as encontradas nos anexos dos projetos de lei com texto e assinatura dos autores, excluindo-se assim pedidos feitos diretamente às câmaras municipais ou à Assembleia Legislativa mencionados em outros documentos.

A Figura 8.1 apresenta os percentuais de imigrantes entre os autores de petições, a partir dos dados primários da tabela anterior. Como explicado no Capítulo 4, dada a ausência de declaração de nacionalidade, os imigrantes foram identificados nos abaixo-assinados pelos sobrenomes, incluindo assim os imigrantes de 1ª geração e seus descendentes, sobretudo os de 2ª geração. Há um problema claro com esse método na medida em que somente italianos, alemães, suíços, belgas e outras nacionalidades europeias não-ibéricas podem ser identificados e classificados enquanto imigrantes. A exclusão de imigrantes portugueses e, frequentemente, espanhóis, por outro lado, significa que os números da Figura 8.1 correspondem a um limite inferior da presença de imigrantes entre os signatários. De qualquer modo, visto que não há indícios de que os outros nomes não incluídos como

imigrantes pertencessem majoritariamente a portugueses de 1^a ou 2^a geração, o resultado não parece prejudicado pela sua classificação como brasileiros.

Figura 8.1 - Imigrantes entre signatários de petições por escolas, São Paulo, 1882-1919 (em porcentagem)

Fonte: Petições de pais e moradores, Fundo República Velha, Arquivo Histórico ALESP.

A Figura 8.1 indica que os imigrantes europeus já marcavam presença entre os que se mobilizaram por escolas na década de 1880, como mencionado anteriormente. Nas duas petições de 1882 e 1884 os imigrantes somaram algo em torno de 20% do total dos signatários.³¹ Já nas sete representações de pais e moradores em 1885, 1886 e 1887, a participação dos imigrantes não passou de 5%.³² O ano de 1888, com duas petições, registra um salto na presença de imigrantes devido à mobilização ocorrida na Colônia de Canas, em Lorena, com o envolvimento de 28 imigrantes italianos e belgas (65%) de um total de 43 colonos que assinaram o documento.³³ No ano seguinte, a proporção de imigrantes cai para 3% nas três representações de pais enviadas à Assembleia Legislativa.³⁴ Desta forma, a participação de imigrantes já é visível nas reivindicações por escolas em São Paulo na década

³¹ As duas petições foram organizadas por pais do bairro do Bexiga, na Capital, e de Piracicaba.

³² Petições de moradores da Capital (Perus e Ribeirão Vermelho), Piedade, Tatuí, Santo Amaro e Sorocaba (2 petições).

³³ Além de Canas, em Lorena, há uma petição de Vila Bela da Princesa.

³⁴ Duas em Mogi das Cruzes e uma em Vila Bela da Princesa.

de 1880, tendo possivelmente uma influência decisiva na mobilização ocorrida na Colônia oficial de Canas. Por outro lado, a presença de brasileiros é amplamente majoritária na maior parte das representações listadas, havendo também envolvimento expressivo na iniciativa dos colonos de Canas.

A participação de estrangeiros tornou-se mais destacada nas primeiras décadas da República, como é possível ver na mesma Figura. O crescimento excepcional da entrada de imigrantes a partir de 1887 refletiu-se em uma participação maior de europeus e seus descendentes nos abaixo-assinados por escolas primárias em São Paulo. Nos 18 anos em que foram encontradas petições entre 1889 e 1919, em 11 deles os imigrantes representaram 30% ou mais dos signatários; em oito anos somaram mais de 40% e em cinco anos ultrapassaram 50% do total dos pais que se mobilizaram por escolas elementares por meio de petições. Os mesmos dados, por sua vez, demonstram que a participação de brasileiros foi numericamente dominante na maior parte das iniciativas. Nas 12 petições entre 1907 e 1911, por exemplo, a participação de nacionais variou de 63% a 86% do total de pais e moradores.³⁵

Na maior parte do período aqui analisado, a maioria dos imigrantes europeus procedia de países com índices de alfabetização baixos relativamente aos da Europa mas ainda sim – como no caso dos italianos – maiores dos que predominavam no Brasil. Em 1890, a taxa de analfabetismo era calculada em 0,2% na Alemanha e 50,7% na Itália, enquanto no Brasil chegava a 85,2% da população total (78,0% da população acima de 15 anos, conf. Capítulo 1, Tabela 1.3). A taxa de analfabetismo no estado de São Paulo em 1890 era de 85,9% da população total. O recenseamento de 1900 pesquisou a população maior do que 15 anos e apurou um percentual de 62,4% de analfabetos em São Paulo, mas os resultados desse censo são provavelmente superestimados no caso dos números de alfabetização.³⁶

Ao mesmo tempo, é possível que a alfabetização dos imigrantes possa ter sido inferior às médias nacionais de seus países de origem. A proporção de analfabetos (adultos) encontrada por Molly Ball entre italianos que entraram em São Paulo pela Hospedaria dos Imigrantes e que se dirigiram para o conjunto do estado (exceto Capital), entre 1903 a 1913, foi de 76,2%, percentual próximo ao dos próprios migrantes de origem brasileira, 79,8%. Os

³⁵ Locais dessas 12 petições: Sarapuí, São Bento do Sapucaí, Itapira, São Simão, Piracicaba, São João de Itatinga, Iporanga e Campinas (5 representações).

³⁶ Calculado de Brasil, Directoria Geral de Estatística, *Recenseamento do Brasil, Realizado em 1 de setembro de 1920. População*, vol. IV, 4ª parte (Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1929), IX-X. Sobre a superestimação do Recenseamento de 1900, ver Teixeira de Freitas, *O que dizem os Números*, 144.

outros dois maiores contingentes de imigrantes europeus no período tinham uma proporção ainda maior de analfabetos do que os italianos: 88,8% entre espanhóis e 87,2% entre portugueses. Os alemães, na época minoritários no fluxo migratório para São Paulo, possuíam um índice muito menor de analfabetos – 33,4% dos adultos. Por outro lado, o analfabetismo dos que ajustaram contratos na Capital era substancialmente inferior ao dos que se deslocaram para o interior do estado: entre italianos, por exemplo, a taxa foi de 43,6% (contra 76,2% no estado).³⁷

O analfabetismo dos imigrantes europeus iria diminuir durante a I Guerra Mundial, caindo para 66,3% entre italianos, 54,3% entre espanhóis e 67,1% entre portugueses. Além disso, as taxas de analfabetismo da nova corrente de imigrantes japoneses (a partir de 1908) era excepcionalmente menor (6,6% em 1914-1918).³⁸ Em 1920, o percentual dos que não sabiam ler e escrever no estado de São Paulo foi de 58,5% entre a população de 15 anos ou mais, isto é, apenas superior ao dos imigrantes espanhóis e japoneses durante a I Guerra Mundial.³⁹ A rigor, no entanto, esses indicadores de alfabetização de imigrantes que entraram em São Paulo e do conjunto da população do estado não são estritamente comparáveis, pois os imigrantes que passavam pela Hospedaria dos Imigrantes tendiam a ser aqueles sem conexões familiares em São Paulo e os mais pobres. É provável que seus níveis educacionais fossem inferiores aos dos europeus que chegavam com recursos próprios ou que se dirigiam a ocupações previamente arranjadas. Na medida em que a parcela de imigrantes que não utilizava a Hospedaria era substancial, as médias de alfabetização dos diferentes grupos de europeus foram possivelmente superiores às relatadas acima. Até os anos 1899-1903, o número de imigrantes espontâneos e que chegavam com recursos próprios (47,4%) ainda foi inferior ao dos subsidiados (52,6%). Mas a partir de 1904, o percentual de espontâneos girou em torno de 65% do total de imigrantes em São Paulo. A grande maioria desse grupo não recorria à Hospedaria dos Imigrantes.⁴⁰

³⁷ Molly Ball, “Inequality in São Paulo’s Old Republic: A Wage Perspective, 1891-1930” (PhD diss., University of California, Los Angeles, 2013), Appendix 2.3, Table VI.

³⁸ *Ibidem*. Para um resumo das estatísticas de imigração para o estado de São Paulo, ver São Paulo, Departamento Estadual do Trabalho, *A Imigração e as Condições de Trabalho em São Paulo* (S. Paulo: Typographia Brasil, de Rothschild & Cia., 1915), 8-10.

³⁹ Calculado de Brasil, *Recenseamento do Brasil em 1 de setembro de 1920*, IX-X.

⁴⁰ Por exemplo, dos 22.183 imigrantes espontâneos que desembarcaram em Santos em 1901, apenas 4.257 foram para a Hospedaria na Capital, conf. São Paulo, *Relatório do Secretário da Agricultura, 1901*, 138. Para os números citados da imigração espontânea e subsidiada até 1920, ver São Paulo, *Relatório da Agricultura, 1924*, 94-96.

Portanto, os dados são ambíguos com relação ao potencial efeito da chegada de imigrantes europeus sobre a demanda de instrução primária em São Paulo. As nacionalidades com os maiores contingentes de imigrantes registrados na Hospedaria, e que se deslocaram para o conjunto do estado (exceto Capital) após 1903, não possuíam índices de alfabetização substancialmente superiores, ou estes índices eram mesmo inferiores aos da média da população adulta de São Paulo. Nesse aspecto, a entrada em massa de europeus em São Paulo a partir de meados dos anos 1880 distinguiu-se da corrente imigratória suíça e alemã nas décadas de 1850 a 1870, quando os níveis educacionais dos europeus eram significativamente maiores do que os dos nacionais.⁴¹ Assim, pelo menos no estágio atual da pesquisa sobre as condições dos imigrantes, a simples comparação dos indicadores agregados de alfabetização de estrangeiros e brasileiros adultos não é capaz de discernir uma diferença educacional significativa em favor do conjunto dos europeus, algo que poderia converter-se em uma maior tendência de mobilização por escolas primárias. De qualquer maneira, além do diferencial de educação entre imigrantes e nacionais, há outros fatores que podem ter influenciado a demanda de educação pelos estrangeiros. Um deles pode ter sido a aspiração de ascensão social por parte das famílias imigrantes recém-chegadas a São Paulo a partir da década de 1880.

A segunda tendência geral indicada pelos dados da Tabela 8.1 relaciona-se à alfabetização dos autores das petições. Um fato observado nas mobilizações durante o Império foi a presença de pais que não sabiam ler e escrever entre os que reivindicavam escolas para seus filhos, demonstrando que não apenas pais alfabetizados atribuíam valor à educação básica das crianças. A Figura 8.2 corrobora essa conclusão: com mais destaque, os 11 abaixo-assinados de 1886 a 1889 tiveram de 35% a 76% dos pais sem condições de escrever seu nome no documento.⁴² Houve também um expressivo número de analfabetos entre os signatários de representações nas décadas seguintes, como em 1898, com 58% do total, e nos anos de 1905, 1907 e 1917, com percentuais ao redor de 20% de pais sem saber ler e escrever (Figura 8.2).⁴³ Ao mesmo tempo, tanto a frequência como a proporção de pais sem alfabetização declinaram ao longo dos anos. A queda do número de pais sem

⁴¹ Souza, “Combined Effect”, cap. 3.

⁴² Petições da Capital (Ribeirão Vermelho), Tatui, Piedade, Santo Amaro, Lorena, Sorocaba (2), Vila Bela da Princesa (2) e Mogi das Cruzes (2).

⁴³ Localidades em 1898: Jundiaí e Itatinga (duas petições); em 1905: São Bento do Sapucaí, Atibaia, Campinas e Capital (3); em 1906: Amparo e Campinas; em 1907: Campinas, Sarapuí e São Bento do Sapucaí.

alfabetização parece estar inversamente relacionada à crescente participação de imigrantes nas petições do período.⁴⁴

Figura 8.2 - Analfabetos entre signatários de petições por escolas, São Paulo, 1882-1919 (em porcentagem)

Fonte: Petições de pais e moradores, Fundo República Velha, Arquivo Histórico ALESP.

Alguns exemplos ajudam a ilustrar as características das nacionalidades e níveis de alfabetização, bem como os diversos tipos de argumentos e situações relatados pelos pais em suas petições. Várias iniciativas originaram-se em áreas rurais onde as distâncias e a baixa densidade populacional tornavam o acesso à escola e a própria mobilização mais difíceis. Este foi o caso de 43 moradores da “povoação e arredores da Capela de São João” no município de Piraju, na Alta Sorocabana, que reivindicaram em 1897 uma “cadeira de ensino público” para 40 meninos que não recebiam instrução primária. Para “ajudar como prova do nosso pedido”, diziam, os pais realizaram um levantamento das crianças que frequentariam as aulas e anexaram o nome de cada uma delas, com as respectivas filiações e idades. Todos os pais eram brasileiros e sabiam escrever.⁴⁵

⁴⁴ O coeficiente de correlação entre os percentuais de pais imigrantes e analfabetos é igual a -0.3144, significativa a 5%.

⁴⁵ Piraju, Criação de escola primária, 1897, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 200, doc Anexo ao projeto de lei nº 2.

Uma mobilização similar ocorreu em São João de Itatinga, também na região da Alta Sorocabana. Em 1910, os “proprietários e residentes da Capela de Santa Cruz do Rio Bonito” daquele município diziam “ter até esta data lutado com as maiores dificuldades para a instrução de seus filhos”, uma vez que a localidade “possui grande número de meninos e meninas que estão se criando em completas trevas, sem que mais tarde possam ser útil [sic] à sociedade”. A reivindicação era que fossem instaladas duas cadeiras de instrução primária, uma para cada sexo. Os 36 moradores elaboraram uma estatística das crianças que seriam atendidas pelas escolas, com um total de 56 meninos e 37 meninas. Tanto pais como crianças eram brasileiros, mas não é possível identificar quantos eram alfabetizados pois, aparentemente, os nomes foram listados por dois ou três responsáveis.⁴⁶

Já os habitantes do bairro rural de Mato Dentro, em Sarapuí, região de Sorocaba, organizaram-se em 1907 “a fim de pedirem com inteira justiça, a criação de uma escola mista no mesmo Bairro”. Ali existiam “dezenas de crianças... em idade de receberem os favores da instrução e que até a presente data, acham-se imersos nas trevas de completa ignorância, por falta de escola para cultivarem o seu espírito.” Os moradores afirmavam estar certos de que “a infância de nosso bairro será favorecida dentro em breve por uma escola que virá expulsar para longe de si a ignorância tão prejudicial.” Tal como no caso anterior, os habitantes do povoado anexaram uma estatística com nome, filiação e idade das crianças que frequentariam a escola. Entre as 28 crianças de 12 pais listados, não havia presença de imigrantes. Todos os 30 autores da petição eram brasileiros, sendo a maioria deles (60%) analfabetos.⁴⁷

Como seria de esperar, as iniciativas de pais e moradores ocorreram também em localidades rurais de São Paulo mais prósperas e com maior população. Em 1901, os habitantes da Vila Americana, no município de Campinas, pediram a instalação de uma escola para meninos e outra para meninas, com o argumento de que ali havia mais de 150 crianças sem instrução. Os autores da petição relataram que, na aula de catecismo da Freguesia, “todos são analfabetos”, somando 48 meninos e 40 meninas entre 7 e 14 anos, conforme a lista que anexaram à representação. “Além desses”, continuavam, “há outros que são filhos de acatólicos e que não frequentam o ensino da doutrina cristã.” Trinta e três

⁴⁶ São João de Itatinga, Criação de escola primária, 1910, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT089, doc Anexo ao projeto de lei nº 6.

⁴⁷ Sarapuí, Criação de escola primária, 1907, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 191, doc Anexo ao projeto de lei nº 27.

moradores assinaram o documento, todos alfabetizados e 12 (39%) deles imigrantes.⁴⁸ Alguns anos depois, foram os moradores do distrito de Monte Alegre (atual município de Monte Alegre do Sul) em Amparo que diziam ser “imprescindível, a criação de duas cadeiras do sexo masculino e uma feminino, visto a deficiência que há quanto ao ensino nesta localidade”, como mostravam as estatísticas que elaboraram. Reforçando seu pedido, os moradores afirmaram saber do “carinho e dedicação” que o governo estadual vinha dando à “disseminação das escolas, lei básica dos nossos princípios republicanos”. Dos que assinaram o documento, quarenta e três eram brasileiros e 28 (36%) estrangeiros, todos alfabetizados e incluindo lavradores, proprietários, negociantes, artesãos e empregados.⁴⁹

Igualmente, os pais residentes na Fazenda Covetinga e nos arredores, em Piracicaba, reivindicavam em 1910 uma escola mista por “acharem-se em dificuldades para a educação de seus filhos, visto a escola mais próxima distar sete quilômetros.” Nove brasileiros e oito imigrantes assinaram a petição, sendo cinco (29%) deles analfabetos.⁵⁰ Em 1915, os moradores do bairro do Morro Azul, no distrito de Jarinu, em Atibaia, “tendo seus filhos privados de instrução, completamente analfabetos, por falta de escola”, reivindicaram uma cadeira mista para a localidade. A petição foi assinada por 23 pais, dos quais nove (39%) imigrantes, nenhum deles sem alfabetização. Os pais listaram 19 crianças de origem brasileira e 15 de origem estrangeira ou descendente em idade escolar e que não recebiam instrução.⁵¹ Por sua vez, os moradores do bairro Conceição em Piracicaba, “desejando que seus filhos não cresçam na ignorância por lhes faltarem os meios necessários”, realizaram uma estatística das crianças sem instrução e reivindicaram uma escola mista para elas. Eram 59 crianças ao todo, a maioria entre 7 a 12 anos, além de outras prestes a completar a idade escolar. O lugar distava nove quilômetros da sede do município e nele não havia escola estadual ou municipal. Os 30 moradores que subscreviam a petição eram alfabetizados, com 19 (63%) imigrantes ao todo.⁵²

⁴⁸ Campinas (Vila Americana), Criação de escola primária, 1901, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 194, doc Anexo ao projeto de lei nº 53.

⁴⁹ Amparo (Monte Alegre), Criação de escola primária, 1906, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 150, doc Anexo ao projeto de lei nº 48.

⁵⁰ Piracicaba, Criação de escola primária, 1910, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT089, doc Anexo ao projeto de lei nº 13.

⁵¹ Atibaia (Jarinu), Representação para escola primária, 1915, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa CX_121, doc Anexo ao projeto de lei nº 14.

⁵² Piracicaba, Representação para escola primária, 1917, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa CX_133, doc Anexo ao projeto de lei nº 39.

Em outra área rural de uma região próspera, os moradores do bairro da Capela, entre Campinas e Jundiá, reivindicaram em 1919 “a criação de uma escola pública rural, destinada a distribuir o ensino oficial em dito bairro.” Segundo os autores da representação, o local ficava afastado nove quilômetros da Estação de Rocinha (atual Vinhedo), da Estrada de Ferro Paulista, “circunstância que impede a população escolar, aliás bastante densa, de dirigir-se aos estabelecimentos de instrução ali existentes.” O problema era atenuado, em parte, pela iniciativa de alguns proprietários: “Tais dificuldades têm sido contornadas com relativa facilidade pelos habitantes mais favorecidos pela fortuna, pois os irmãos von Zuben, brasileiros natos, criaram ali e até a presente data, mantêm às próprias expensas, numa de suas propriedades agrícolas, uma escola dirigida por professora normalista formada, onde recebem instrução, um número elevado de crianças, excedendo em muito a lotação legal.”⁵³

Não obstante, continuavam os moradores, “[a] maior parte da população escolar do bairro... está sujeita às penas do analfabetismo, pois as crianças das propriedades rurais ali próximas – fazendas Rio da Prata, Bahia, Santa Candida, São Bento, Boa Vista, além de outras menores – acham-se absolutamente impossibilitados [sic] de receber instrução devido à falta de escola.” Os moradores apresentaram uma estatística com 40 crianças em idade escolar, embora afirmando “com segurança que a população escolar do bairro é duas ou três vezes do que o acusado na mesma estatística.” Dos 12 signatários, quase a totalidade (11 moradores) era composta de imigrantes, assim como as crianças registradas na estatística que apresentaram – 38 estrangeiras ou descendentes e duas brasileiras.⁵⁴

Naturalmente, as reivindicações por mais escolas não se limitavam aos bairros rurais. A ausência de escolas era sentida também com urgência tanto em áreas urbanas já tradicionais como em localidades menores, mas em rápida expansão demográfica no estado de São Paulo. Um exemplo desse último caso eram os núcleos formados em torno das estações ferroviárias, nos diversos troncos e ramais das companhias de estradas de ferro do estado. Os moradores da Estação de Campo Largo, no distrito de Jarinu, em Atibaia, mobilizaram-se em 1904 por uma escola, “visto ter número de meninos mais que suficiente para frequentar a mesma”. Doze brasileiros e mais 12 imigrantes assinaram a petição, todos eles alfabetizados. O recenseamento feito pelos moradores registrou 85 crianças sem escola,

⁵³ Campinas, Representação para escola primária, 1919, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_240, doc 5.

⁵⁴ *Ibidem*.

com a maioria absoluta (75, ou 88%) formada por nacionais.⁵⁵ Já no caso da Estação de Rocinha (atual Vinhedo), em Jundiaí, uma representação dos moradores em 1898 foi contrária à transferência do professor existente “para local mais distante da via férrea”, obrigando as crianças a “percorrer mais distância, sendo para alguns verdadeiro sacrifício.” Entre os 23 autores havia um funcionário da Companhia Paulista de Estrada de Ferro, um agente do correio, proprietários, negociantes, lavradores e empregados, dos quais 10 imigrantes (44%).⁵⁶

Mais comum era a situação da Estação João Paulino (atual Paulínia), da Cia Carril Funilense, situada em Campinas. Não havia escola no local e, segundo dizia a petição, “os meios de comunicação não favorecem os moradores, tornando bastante difícil o transporte entre os lugares citados [Campinas e Cosmópolis]; e mesmo quando assim não fosse, dariam lugar a grandes despesas com que não podem arcar os abaixo-assinados.” A Estação e os arredores contavam “com uma população infantil de quase cem crianças... que precisam de instrução”, completavam. Ao todo 32 moradores assinaram a petição, sendo todos alfabetizados e a maioria (25 ou 78%) de origem estrangeira.⁵⁷ O mesmo ocorria em outros núcleos populacionais criados em torno das ferrovias, como na Estação de Toledo da então Sorocabana Railway, em São Manuel do Paraíso, na região da Alta Sorocabana. Os moradores desse povoado afirmavam, em 1915, que “há muito nos vemos privados da educação de nossos filhos pela falta de uma escola situada nesta estação que é o centro mais populoso de nosso próspero bairro”. Os cerca de 15 quilômetros até os centros mais próximos, São Manuel e Botucatu, dificultavam “[à] população escolar frequentar escolas naquelas cidades, não só pela distância que a exclui da obrigatoriedade como também pela deficiência de meios com que luta a maior parte dos pais”, motivo pelo qual os moradores reivindicavam uma escola para o bairro. Vinte e quatro moradores assinaram a petição, todos alfabetizados e sete deles (29%) imigrantes.⁵⁸

⁵⁵ Atibaia (Jarinu), Representação para escola primária, 1905, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_222, doc Anexo ao projeto de lei nº 14.

⁵⁶ Jundiaí, Representação para escola primária, 1900, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_222, doc Parecer nº 140.

⁵⁷ Campinas, Representação para escola primária, 1910, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT089, doc Anexo ao projeto de lei nº 6.

⁵⁸ São Manuel do Paraíso, Representação para escola primária, 1915, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 247, doc Anexo ao projeto de lei nº 22.

Além das povoações das estações ferroviárias, os núcleos urbanos de cidades maiores do interior enfrentavam problemas similares. “Os moradores do próspero bairro da Ponte Preta (Fundão) na sede do município de Campinas” reivindicaram uma escola do sexo masculino em uma petição em 1910. Segundo eles, apesar de terem “filhos em idade de receber instrução”, não podiam “mandá-los aos Grupos Escolares por falta de vagas e mesmo por se acharem estes distantes do referido bairro, aproximadamente três quilômetros”. A petição foi assinada por 52 moradores alfabetizados, dos quais 14 estrangeiros (27%).⁵⁹

Localidades distantes da Capital, mas em rápida urbanização, ressentiam-se também das deficiências da instrução primária. Por exemplo, no distrito de Ourinhos, que em 1917 ainda fazia parte do município de Salto Grande do Paranapanema, na Alta Sorocabana, os moradores reivindicaram a criação de quatro escolas primárias, duas para cada sexo, apenas para a área urbana da Vila. Os signatários da representação diziam que foram informados que o Secretário do Interior do governo de São Paulo havia solicitado à Assembleia Legislativa a criação de 2 escolas primárias para a localidade. Porém, sustentavam, “a criação somente de mais duas Escolas é por demais insuficiente para a população escolar daqui, conforme se verifica da estatística – muito criteriosamente por nós levantada dentro do perímetro urbano desta Vila, a que a esta juntamos.” De acordo com os autores da petição, “[p]ela aludida estatística, verifica-se a existência aqui de (370) trezentos e setenta crianças em condições de frequentar escolas, de que se acham privadas por só existirem atualmente duas escolas!” Desse quadro, os autores concluíam: “É verdadeiramente triste, verdadeiramente lamentável, Senhores Congressistas, ver-se, num Estado como S. Paulo tantas crianças que serão os homens de amanhã privadas de instrução, como aqui entre nós acontece.” Dos 11 moradores que assinaram o documento, todos alfabetizados, dez eram brasileiros.⁶⁰

Na capital de São Paulo, o quadro era similar nos bairros da cidade onde vivia a população operária e pobre. Os moradores do bairro Caguassu, “distrito da Avenida Paulista”, por exemplo, pediam em 1905 “a criação de uma escola... a fim de poderem por esse meio instruir seus filhos, que infelizmente crescem na ignorância.” Os autores afirmavam que “[e]ste bairro, bastante conhecido é habitado quase que somente por pessoas pobres e,

⁵⁹ Campinas, Representação para escola primária, 1910, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT089, doc Anexo ao projeto de lei nº 6.

⁶⁰ Salto Grande do Paranapanema, Representação para escola primária, 1917, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa CX_133, doc Anexo ao projeto de lei nº 39.

portanto, sem recursos para pagarem escolas, não conta sequer uma escola mantida pelo governo.” Quarenta moradores assinaram a petição, com 26 brasileiros e 14 (35%) estrangeiros. Apesar de valorizarem a escola para os filhos, a grande maioria deles (75%) não era alfabetizada.⁶¹

Com o mesmo intuito, os residentes no bairro da Casa Verde, distrito de Santana, na Capital, declaravam em 1915 que o local “já possuía mais de 300 casas com uma população de cerca de 1.000 habitantes e uma população infantil de ambos os sexos superior a 300, sem instrução, devido à dificuldade de transporte para a escola mais próxima, que dista dois quilômetros do referido bairro”. Por esse motivo, a representação que submetiam pedia “a criação de duas escolas, pelo menos, a fim de remediar o mal.” Nada menos que 204 pessoas assinaram o documento, dos quais 114 brasileiros e 90 (44%) imigrantes, todos aparentemente alfabetizados.⁶² Já os “operários e moradores” do bairro do Ipiranga, na Capital, enviaram uma petição requerendo a abertura de uma escola noturna no prédio do Grupo Escolar José Bonifácio, que havia sido instalado em 1916.⁶³ O motivo, segundo os autores, era “existirem no referido bairro e vizinhanças – Vila Prudente, Moinho Velho e Vila Secler – milhares de pessoas, de ambos os sexos, que não sabem ler e escrever.” Os imigrantes formavam a maioria (128 ou 81%) dos cerca de 158 moradores que assinaram a representação. Aparentemente, todos eram alfabetizados.⁶⁴

De forma geral, o que se depreende dos exemplos citados anteriormente é que, tal como havia ocorrido em décadas anteriores, as mobilizações por escolas continuaram se sucedendo em sedes e bairros de várias partes do estado de São Paulo durante as décadas de 1880 e seguintes. Pais e moradores que reivindicaram a instalação de escolas possuíam, em geral, poucos recursos e incluíam lavradores, artesãos, comerciantes, empregados, funcionários públicos e operários.

Há evidências de que as iniciativas locais ganharam alento nas últimas décadas do século XIX, acompanhando a expansão econômica trazida com a exportação de café, a

⁶¹ Capital, Representação para escola primária, 1905, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 001, doc Anexo ao projeto de lei nº 14.

⁶² Capital, Representação para escola primária, 1915, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa 247, doc Anexo ao projeto de lei nº 22.

⁶³ O grupo escolar funcionava em dois períodos, com 10 classes, tendo 501 alunos matriculados em 1917. Conf. São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1917, 62-63.

⁶⁴ Capital, Representação para escola primária, 1917, Fundo República Velha, Acervo Histórico ALESP, caixa S_126, doc 1712.

elevação da renda interna, o crescimento excepcional da imigração e a urbanização crescente. A incorporação de novas áreas de cultivo e a expansão demográfica em novas regiões aprofundaram as tensões entre, de um lado, as aspirações de pais por acesso à escola para seus filhos e, de outro, a capacidade ou disposição de governos estaduais e municipais para aumentar o número de vagas da instrução pública primária. Da mesma forma, o crescimento dos núcleos urbanos, antigos e recém-constituídos, tornou mais visíveis as limitações da instrução elementar para as famílias com poucos recursos para matricular seus filhos em escolas privadas, a alternativa ao alcance das classes médias e proprietárias abastadas.

Há também evidências de que, em várias ocasiões, os imigrantes tiveram um papel ativo nas mobilizações por escolas, mesmo que a extensão precisa dessa participação seja difícil de determinar a partir de dados esparsos e limitados de que dispomos. As referências nas petições das câmaras municipais à população estrangeira e as iniciativas diretas dos próprios imigrantes em localidades com elevada presença de colonos europeus sugerem que, de fato, as famílias imigrantes destacaram-se na demanda por mais escolas para os seus filhos. Não obstante, as famílias nacionais estiveram presentes em praticamente todos os casos descritos pelos conselhos e câmaras municipais onde havia insatisfação e reclamações de moradores dos bairros e sedes dos municípios, nas mais variadas regiões do estado de São Paulo. Da mesma maneira, as petições apresentadas por pais e moradores indicam que a participação das famílias de origem brasileira foi dominante ou expressiva. O que parece provável, assim, é que os imigrantes tenham reforçado e dado um novo impulso às demandas por escolas primárias em São Paulo, demandas essas que já vinham sendo manifestadas há tempos por residentes e pais brasileiros, conforme podem ser detectadas nas correspondências dos legislativos municipal e provincial ou estadual. De uma forma geral, parece seguro afirmar que a demanda por educação foi um dos fatores que motivaram a criação das escolas primárias em São Paulo na época.

Apesar dessas evidências, é difícil avaliar de maneira exata a intensidade das mobilizações locais, em especial o seu efeito sobre as políticas públicas e a criação de escolas. Como foi notado, várias das petições de câmaras, conselhos municipais e de pais e moradores transformaram-se em projetos de lei e, posteriormente, em leis que criaram escolas em São Paulo. Pais e moradores de diferentes ocupações e atividades superaram, em diversas ocasiões, as dificuldades trazidas pela distância, pobreza e pelo próprio

analfabetismo, mobilizando-se por escolas elementares para as crianças. Mesmo se reconhecidas, porém, é possível que uma opinião mais cética observe que as iniciativas locais foram esparsas e insuficientes para levar a mudanças mais profundas no estado da instrução primária em São Paulo. A comparação implícita aqui remete aos resultados educacionais nos países – como Estados Unidos e Alemanha – em que a participação local esteve associada a níveis extremamente elevados de matrículas e despesas com instrução primária, conforme foi visto no Capítulo 1.

Não obstante, à parte da demanda local por escolas, outros fatores parecem ter criado obstáculos ainda maiores que dificultaram a elevação dos gastos e a ampliação de vagas nas escolas primárias em São Paulo. Um desses fatores vinculou-se às decisões sobre a alocação das rendas públicas pelo governo provincial e estadual. Nessas decisões, a instrução pública permaneceu em posição secundária diante de outros serviços públicos considerados mais urgentes e prioritários, tais como a Força Pública e os subsídios para as companhias ferroviárias e a imigração. Da mesma forma, a base da riqueza da economia paulista – a propriedade da terra – continuou intocada como fonte de recursos para as despesas públicas.

Outro fator decisivo foi a tutela exercida pelos governos provincial e estadual sobre as localidades, que teve como consequência a reduzida autonomia administrativa e financeira na condução da política da instrução primária. Nesse aspecto, as instituições da instrução pública em São Paulo, e no Brasil como um todo, divergiram radicalmente das existentes naqueles países onde o chamado “elemento local” foi decisivo para a universalização do ensino básico. Além de seu efeito direto sobre a capacidade financeira das administrações locais, o regime centralizado estabelecido no Brasil desde o Império tendia a inibir a participação de pais e moradores e reduzir a efetividade das mobilizações locais por mais escolas.

Foi no final da década de 1880 que o tema da descentralização administrativa e financeira ganhou sua maior expressão em propostas de reformas da instrução pública em São Paulo. Membros do legislativo, de diferentes orientações políticas, passaram a defender uma transferência inédita de poderes para os moradores e administrações locais como forma de transformar a oferta de escola primária para a maioria da população. A história dessas propostas e a reação que elas geraram serão vistas nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 9 - DESCENTRALIZAÇÃO E PROPOSTAS RADICAIS DE REFORMA

Na década de 1880, a pressão por mudanças da instrução pública aumentou em intensidade conforme liberais e republicanos radicalizados abandonaram a sua crença na obrigatoriedade e no ensino livre como meios eficazes de ampliação e melhoria da instrução primária na Província. Como foi visto no Capítulo 5, a insatisfação com os princípios de obrigatoriedade e liberdade de ensino, que haviam concentrado os esforços dos mais ativos defensores de uma reformulação ampla da instrução primária de São Paulo, já começou a ser sentida após alguns anos da reforma da instrução pública sancionada durante o governo conservador de João Theodoro Xavier (Lei nº 9 de 2 de março de 1874). O “conselho de instrução” introduzido por essa Reforma, constituído por um inspetor distrital, pelo presidente da câmara municipal e por um cidadão nomeado pelo presidente da Província, passou a ser visto como inadequado para expressar o “elemento local” nas questões da escola primária, como deixou claro no início de 1880 o próprio presidente da Província, Laurindo Abelardo de Brito, do Partido Liberal.¹ Nos anos seguintes, tanto a participação direta da população quanto novas fórmulas de financiamento da instrução primária foram não apenas defendidas, mas também implementadas por grupos liberais e republicanos em São Paulo, como veremos neste capítulo.

As primeiras propostas descentralizadoras

Após constatar as enormes deficiências da escola primária em São Paulo, o presidente Laurindo de Brito nomeou, em setembro de 1880, uma comissão de especialistas para elaborar um novo plano de reforma da instrução pública na Província. 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 Inglês de Souza.² Por essa época, uma parcela dos publicistas e políticos republicanos, com destaque para Francisco de Rangel Pestana, já vinha realizando uma defesa radical da descentralização e da participação popular na instrução pública. Rangel Pestana deixava de lado, assim, a ambiguidade e os receios demonstrados em meados da década da 1870, apesar

¹ Laurindo Abelardo de Brito foi presidente da Província de São Paulo entre 12/02/1879 e 04/03/1881.

² “Refôrma da Instrucção”, *A Província de São Paulo*, 29/9/1880, 2.

da decepção logo sentida com os resultados pouco promissores da obrigatoriedade e da liberdade do ensino, conforme foi visto no Capítulo 5.³

Uma evidência da mudança de posição de Rangel Pestana e colegas do jornal *A Província de São Paulo* aparece claramente em um editorial de dezembro de 1880. Possivelmente escrito pelo próprio Rangel Pestana, o texto afirma logo no início que “[n]o serviço público de distribuir a instrução primária entendemos que tudo quanto for chamar o povo a intervir nele será um bem e concorrerá poderosamente para o aperfeiçoamento consciente dos municípios.” Não só as câmaras deveriam assumir um papel de responsabilidade, mas a participação direta da população seria uma parte essencial das mudanças: “Dar portanto mais atribuições às câmaras municipais nos parece de vantagem à educação popular; mas não basta isso: fazer o povo intervir mais diretamente na fiscalização desse serviço por delegados especiais temos como coisa de grande valia na formação de caráter de um povo livre.” Desta forma, “uma comissão, eleita diretamente pelos habitantes do município, deve tomar a si o encargo da escolha do professor, do exame de seu proceder no desempenho do magistério, o assistir às provas dos alunos e apresentar um relatório todos os anos.” As comissões locais elegeriam um “conselho geral” para cuidar das questões e políticas gerais da instrução primária na Província, enquanto as câmaras providenciariam as instalações, a mobília, os livros e outros utensílios das escolas.⁴

Ao contrário de alguns anos atrás, neste momento as dúvidas dos republicanos quanto à oportunidade e capacidade das câmaras e da população intervirem diretamente na instrução pública foram deixadas de lado. O editorial sustentava, com efeito, que o “grande mal de nossa educação social nasce do medo que os poderes públicos manifestam todas as vezes que têm de providenciar sobre as coisas públicas; duvidam da capacidade do povo para regular seus negócios e afastam-no da intervenção direta na gestão dos mesmos negócios.” Quanto ao financiamento das escolas, o editorial defendeu a transferência de “algumas rendas provinciais para as despesas do município com a instrução pública”, com o que as câmaras poderiam “prestar um relevante serviço”.⁵ Essa posição dos republicanos diretamente envolvidos com a instrução pública em São Paulo representou uma ruptura da forma com que

³ Para o envolvimento de Rangel Pestana com a instrução primária e sua atuação sobre o tema, ver Hilsdorf, *Rangel Pestana*, 60-76.

⁴ “S. Paulo, 2 de dezembro”, *A Província de São Paulo*, 3/12/1880, 1.

⁵ *Ibidem*.

vinham, até o momento, tratando da política para as escolas primárias. Seriam com as noções esboçadas no editorial – autonomia administrativa e financeira, ao lado da participação direta da população – que Rangel Pestana e partidários republicanos iriam nortear sua participação nos debates e projetos sobre a instrução pública primária em São Paulo nos anos seguintes. Como veremos adiante, as propostas radicais para a instrução primária contrastaram com a cautela, ou simples recusa, com que os republicanos encararam reformas econômicas e sociais como a abolição imediata e o desmembramento da grande propriedade rural.

As primeiras reuniões da comissão nomeada pelo presidente da Província, Laurindo de Brito, em setembro de 1880, não parecem ter sido profícuas, tendo aquela interrompido seus trabalhos e retornado à atividade somente no início de 1882, já em outra legislatura.⁶ Com a saída de Inglez de Souza para assumir o cargo de presidente da província de Sergipe, o governo indicou para substituí-lo o deputado republicano, Francisco Rangel Pestana, que acabara de ser eleito para sua primeira legislatura (1882-1883). Com a volta aos trabalhos, a comissão concluiu seus estudos ainda em 1882, tendo sido a proposta final em grande parte elaborada por Rangel Pestana, como foi reconhecido nas discussões que se seguiram. O texto permaneceu por mais de três meses no gabinete do então presidente da Província, Francisco Soares de Carvalho Brandão (Partido Liberal), que o devolveu à Assembleia sem observações ou sugestões. Somente em janeiro de 1883 é que Rangel Pestana obteve a concordância do plenário para enviar a proposta de reforma à Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa.⁷ Logo em seguida, essa Comissão apresentou um substitutivo “apenas com algumas modificações” em relação ao projeto original.⁸

O projeto de reforma de 1883, composto por detalhados 358 artigos, trouxe várias novidades em relação à lei nº 9 de março de 1874 que regia a instrução pública em São Paulo. No âmbito do que nos interessa diretamente, a primeira mudança foi a ampliação para 25 membros e a eleição de uma parcela (cinco membros) do conselho diretor que assumiria a coordenação da instrução pública na Província. O conselho diretor seria formado pelo

⁶ “Actos da Presidencia”, *Correio Paulistano*, 9/6/1881, 2; “Noticias da Noite”, *A Provincia de São Paulo*, 29/1/1882, 3.

⁷ “Noticias da Noite”, *A Provincia de São Paulo*, 29/1/1882, 3; “Assembléa Provincial”, Sessão de 17 de janeiro de 1883, *A Provincia de São Paulo*, 18/1/1883, 1; Paulo Rangel Pestana, “Campanhas de um Mestre”, *O Estado de São Paulo*, 17/6/1907, 1.

⁸ São Paulo, Parecer Reforma da Instrução Publica, Projecto nº 1 (Substitutivo), 1883, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 592, doc PR 82 7.1.1. Não foi possível encontrar o projeto original e compará-lo ao substitutivo. O relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa foi Inglez de Souza, que havia retornado de seu período como presidente da província de Sergipe.

inspetor de instrução pública, pelo diretor da Escola Normal da capital, por mais três vereadores da capital, 15 cidadãos que se destacassem nas letras ou no magistério, cuja indicação seria prerrogativa do presidente da Província, e por cinco membros eleitos pelos professores (art. 1º-10). A segunda inovação deu-se em relação aos conselhos municipais. Estabelecidos pela lei nº 54 de 1868 e reformulados pela lei nº 9 de 1874, esses conselhos vinham tendo funcionamento irregular e desigual nos municípios de São Paulo. Em 1877, o Presidente da província, Sebastião José Pereira, chegou a afirmar que os conselhos locais tinham “existência nominal” e as câmaras nunca encontravam tempo para cuidar das escolas.⁹ No entanto, é difícil dizer o quanto essa generalização foi fiel à realidade, uma vez que, três anos depois, o Inspetor Geral da Instrução Pública registrava a existência de 98 conselhos municipais, o que correspondia à quase totalidade dos municípios da Província.¹⁰

Pelo projeto de reforma elaborado por Rangel Pestana, os conselhos locais teriam sua composição alterada: em vez de integrados por um inspetor de distrito, pelo presidente da câmara municipal e um nome indicado pelo presidente da Província, os conselhos seriam formados por um vereador eleito anualmente pela câmara, um cidadão eleito pelos pais dos alunos e um comissário indicado pelo Inspetor da Instrução Pública (art. 64-74). Esta foi a primeira vez que uma proposição legislativa para a instrução pública contemplava a participação de um representante não diretamente ligado à presidência da Província ou às câmaras municipais. Os pais e responsáveis pelas crianças deveriam reunir-se em assembleia no dia 2 de janeiro de cada ano para 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 avaliar o estado e as necessidades das unidades sob sua jurisdição (art. 64-74, 96).

A terceira inovação do projeto de reforma de Rangel Pestana dizia respeito ao problema crítico dos recursos públicos necessários para sustento do sistema escolar. As disposições provisórias do Projeto estabeleciam a criação de um imposto específico para a construção de escolas e a aquisição de mobília e equipamentos. Não fica claro se o imposto seria de esfera municipal ou provincial, embora as câmaras municipais se encarregariam da

⁹ São Paulo, *Relatorio... Sebastião José Pereira, 6 de fevereiro de 1877*, 75.

¹⁰ São Paulo, *Relatorio... Instrucção Publica, 1880*, 59-63.

construção dos prédios, da compra de mobiliário e da conservação do patrimônio.¹¹ Também não se definiu sobre quais atividades ou indivíduos recairia o imposto escolar.

Apesar das inovações contidas no projeto de reforma de Rangel Pestana, ou possivelmente devido a isso, a sua tramitação foi lenta e tortuosa. 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 Assembleia, da qual fazia parte.¹² A justificativa de Rodrigo Lobato foi 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 deles, como o influente líder Antonio Prado, chegaram a ironizar a proposta de reforma como “um verdadeiro monstro administrativo”.¹³ A protelação surtiu efeito, uma vez que o projeto não foi mais discutido no ano de 1884, nem a Comissão de Justiça apresentou substitutivo, como Rodrigo Lobato se comprometera. O único grupo empenhado, naquele momento, na realização da reforma da instrução pública era o dos republicanos, mas este era formado por apenas quatro deputados.¹⁴

Em setembro de 1884, Rangel Pestana escreveu um duro editorial em *A Província de São Paulo*, convocando o recém-nomeado presidente da Província, José Luiz de Almeida Couto (Partido Liberal), a conhecer a realidade da instrução pública e dizendo que, se o fizesse, “chegaria a um resultado triste e vergonhoso”.¹⁵ Rangel Pestana afirmava que a situação se agravava “com a interferência da política, com os exames e nomeações feitos sob a influência da politicagem”. O estado precário do ensino primário era amplamente reconhecido, dizia, mas um dos motivos da resistência à mudança devia-se aos interesses do

¹¹ O texto do art. 221 diz: “Logo que seja criado um imposto especial para despesas com as escolas públicas, passará às câmaras municipais o encargo de dar casas para as escolas com a competente mobília e mais objetos necessários ao ensino”. São Paulo, Parecer Reforma da Instrução Publica, Projecto nº 1 (Substitutivo), 1883, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 592, doc PR 82 7.1.1.

¹² Sobre Muniz de Souza, “Muniz de Souza”, *O Estado de São Paulo*, 17/1/1909, 5.

¹³ “Assembléa Provincial”, Sessão de 24 de janeiro de 1884, *A Província de São Paulo*, 25/1/1884, 1; “Assembléa Provincial, Discursos pronunciados pelo Sr. R. Lobato na sessão de 24 de janeiro”, *Correio Paulistano*, 24/4/1884, 1.

¹⁴ Antonio Muniz de Souza, Gabriel Toledo Piza e Almeida, Manoel de Moraes Barros e Martinho da Silva Prado Junior.

¹⁵ José de Almeida Couto foi presidente da província de São Paulo de 4/9/1884 a 18/5/1885. Egas, *Galeria*, 593-611.

poder político: “uns são incapazes de compreender qualquer reforma para melhor e outros não querem bolir na máquina eleitoral; fogem da alteração no sistema, porque podem perder alguns votos”, de modo que propor a criação de novas cadeiras de instrução primária era “o mesmo que mandar ao *maioral da aldeia* um *cartão de visita* nas proximidades da eleição.” Enquanto isso, “os legisladores contentam-se com a fama de nossas estradas de ferro, do nosso café e dos bons cavalos de corrida.” Quanto à instrução pública, “[e]m regra dispensamo-la, e por isso julgamos um luxo a instrução do pobre e um sacrifício pesado o auxílio às instituições de ensino popular. Eis aí porque a reforma da instrução pública não se faz.” Diante dessa realidade da instrução pública, completava Rangel Pestana, “é forçoso confessar, ainda mesmo corando, – ela é uma vergonha para a afamada província de S. Paulo.”¹⁶

A reforma radical de 1885

Uma reviravolta no impasse sobre a reforma da instrução pública ocorreria em 1885, aparentemente de forma imprevista. No início desse ano, havia três projetos de reforma na Assembleia Legislativa. No entanto, ao aproximar-se a conclusão dos trabalhos legislativos, o plenário decidiu suspender a discussão das propostas para votar projetos sobre outras matérias. Utilizando a autorização de crédito especial concedida pela Assembleia para execução da reforma do ensino, além de uma interpretação da lei nº 130 de 25 de abril de 1880 que criou a Escola Normal, o presidente da Província, José de Almeida Couto, decretou unilateralmente a reforma da instrução pública, sem tramitar no legislativo, por meio do Ato de 2 de maio de 1885. Segundo o Presidente, o Ato baseou-se em um “importante projeto” da Assembleia (o de Rangel Pestana) e na avaliação de uma comissão especial que havia sido recentemente criada para analisar as propostas existentes.¹⁷

Logo em seguida, os conservadores na Assembleia e na imprensa contestaram a legitimidade da iniciativa de Almeida Couto, com o argumento de que a lei nº 130 que criou a Escola Normal havia caducado e que o presidente da Província não poderia substituir o legislativo na proposição da reforma.¹⁸ Já os republicanos, em minoria no legislativo

¹⁶ “A instrução publica na provincia”, *A Provincia de São Paulo*, 23/9/1884, p. 1. Grifos no original. Rangel Pestana não era mais deputado provincial na época, somente retornando à Assembleia na legislatura de 1886-1887.

¹⁷ São Paulo, *Relatorio... José Luiz de Almeida Couto*, 1885, 3-4.

¹⁸ “Refôrma da instrucção publica”, *Correio Paulistano*, 13/5/1885, 2.

provincial, aliaram-se aos liberais e apoiaram a medida extrema de Almeida Couto. Segundo Rangel Pestana, os republicanos estavam convencidos “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 despótico, centralizador, para um regime de liberdade, com maior intervenção popular nos negócios públicos.”¹⁹

O apoio dos republicanos ao Ato de 2 de maio de 1885 sancionado por Almeida Couto deveu-se à sua semelhança com o projeto de reforma de Rangel Pestana de 1883, visto anteriormente. Mas, a rigor, o Ato adotou medidas ainda mais abrangentes e descentralizadoras do que as contidas no 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. Mas, desta vez, o conselho diretor teria 17 membros, nove dos quais seriam eleitos: cinco pelos conselhos municipais, dois pelos professores públicos da província e dois pelos diretores e professores de colégios particulares (art. 1º-3º). Nesse aspecto, o Ato dava um passo além do projeto de 1883, conferindo representação direta aos conselhos locais no conselho diretor de instrução pública. Além disso, os conselhos municipais foram reformulados de maneira ainda mais radical, eliminando a ingerência do presidente 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 deveria ser escolhido pela câmara municipal, todos com mandato de três anos (art. 19-22).²⁰

Outra novidade da Reforma decretada por Almeida Couto em relação ao projeto de 1883 foi a criação 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 nova lei ou de finalidade não especificada, mas a fonte mais importante seria um novo imposto de capitação anual de 1 mil-réis, que incidiria sobre todos os

¹⁹ “A reforma da instrução”, *A Província de São Paulo*, 12/5/1885, 1; Paulo Rangel Pestana, “Campanhas de um Mestre”, *O Estado de São Paulo*, 17/6/1907, 1.

²⁰ São Paulo, *Reforma da Instrução Publica 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 Diario Liberal, 1885). Também reproduzido em “Instrução publica”, *Correio Paulistano*, 7/5/1885, 1-2.

indivíduos maiores de 21 anos, inclusive mulheres, que vivessem do próprio trabalho ou de rendas. O imposto deveria ser arrecadado pelas estações fiscais regionais a partir de arrolamento dos contribuintes pelos conselhos locais. Os conselhos municipais usufruiriam de autonomia na aplicação dos recursos, com aprovação prévia de delegados literários, que seriam nomeados para distritos (12 ao todo) reunindo grupos de comarcas (art. 11-12; 109-107).²¹

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 inaugurava uma nova forma de abordar o crônico problema da deficiência das rendas públicas para a instrução primária em São Paulo, descentralizando parcialmente a arrecadação dos recursos destinados às escolas. Ao mesmo tempo, a nova legislação introduzia, pela primeira vez, a participação direta da população na administração das escolas primárias por meio de conselhos eleitos localmente. Após um longo período de propaganda e discussões, finalmente o exemplo da experiência de outros países na direção e sustento do ensino primário se materializava na reforma da instrução pública em São Paulo.

Descentralização financeira e imposto escolar

A ideia de criação de um imposto municipal para a instrução pública primária vinha sendo discutida por intelectuais e parlamentares há vários anos no Brasil. As principais experiências utilizadas como modelo eram os sistemas de ensino da Inglaterra, Alemanha e, especialmente, dos Estados Unidos. Esses países possuíam ensino primário descentralizado, com autonomia local tanto na arrecadação quanto na aplicação de recursos para 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 “Regresso”) operada a partir de 1837, observou que nos Estados Unidos a instrução pública era uma das áreas mais importantes em que se aplicava o princípio de autonomia local no lançamento de impostos e na administração dos serviços públicos. De acordo com Paulino Soares de Sousa, essa autonomia representava a disposição para “afugentar dois dos maiores males que podem afligir um país a ignorância e a pobreza, promovendo a instrução e o trabalho.”²²

²¹ *Ibidem*.

²² Visconde do Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, tomo II, 248-50.

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 financeira da instrução pública nos Estados Unidos e em outros países. Tavares Bastos viu na instrução primária o “interesse fundamental dos povos modernos”, o que no caso brasileiro somente seria rivalizado em importância pela questão da 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”.²³ Ou ainda, “emancipar e instruir é a forma dupla do mesmo pensamento político.”²⁴ Segundo o autor, o enorme volume de investimentos na instrução primária dos Estados Unidos e da Suíça, por exemplo, demonstrava que a difusão do ensino básico exigia uma mobilização excepcional de recursos, que ia além das receitas ordinárias das províncias.²⁵

Ao lado da reformulação do sistema tributário pela adoção, como vimos no Capítulo 6, do imposto territorial e da tributação sobre outras formas de “riqueza móvel e imóvel”, a proposta alternativa de Tavares Bastos para o financiamento da instrução primária 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 uma porcentagem adicionada a qualquer dos impostos diretos, o pessoal ou a décima urbana, por exemplo.” A parcela provincial dos impostos complementaria a municipal e seria transitória, pois seu “produto acresceria à contribuição local, até que o povo abraçasse cordialmente o novo sistema, apoiando sem relutância, como nos Estados Unidos, todas as combinações destinadas a aumentarem o orçamento da instrução”.²⁶

Apesar do conhecimento das experiências de outros países, a proposta de um imposto local e específico para a instrução demorou a encontrar algum espaço nas políticas do

²³ Tavares Bastos, *A Província*, 227-28.

²⁴ Tavares Bastos, “Receita Provincial - IX”, *A Reforma*, 17/10/1869, 1.

²⁵ Tavares Bastos, *A Província*, 238-43.

²⁶ *Ibidem*, 242-46. Os textos são praticamente idênticos, mas a proposta do imposto escolar é mais detalhada em Tavares Bastos, “Receita Provincial - IX”, *A Reforma*, 17/10/1869, 1. Nesse artigo, o autor menciona ainda duas propostas relacionadas ao ensino primário para os escravos: os proprietários de escravos deveriam pagar meia taxa escolar por cada cativo que possuíssem, excetuando as propriedades que mantivessem uma escola primária; e proprietários com mais de 100 escravos deveriam sustentar uma escola com seus próprios recursos. O texto de Tavares Bastos foi reproduzido, em São Paulo, no jornal *O Ypiranga*, 28/10/1869, 1-2.

Império. Tavares Bastos já havia mencionado em seu livro de 1870 uma proposta do governo central de instituir uma taxa escolar a ser cobrada pelas paróquias, apresentada em um projeto de reforma das municipalidades pelo ministro do Império, Paulino José Soares de Sousa, filho homônimo do Visconde do Uruguai, em 1869. A contribuição, no entanto, seria temporária e não viria acompanhada de mudanças amplas no ensino primário do Império.²⁷ Ainda durante sua chefia do ministério do Império (23º gabinete, gabinete Conservador, 16/7/1868 a 28/9/1870), Paulino Soares de Sousa examinou em detalhe a situação do ensino nas províncias, avaliando a universalização da instrução primária nos Estados Unidos e o seu regime descentralizado de arrecadação e administração de recursos públicos. Não obstante, Paulino Soares de Sousa limitou-se a relatar o atraso educacional das províncias, sem recomendar quaisquer medidas, fossem elas relacionadas à descentralização municipal ou à taxa escolar, como parte de uma eventual reforma da instrução pública.²⁸

Foi somente anos depois que o Ministério do Interior do gabinete liberal do Visconde de Paranaguá (30º gabinete, 3/7/1882 a 23/5/1883) divulgou o Aviso Circular nº 5.781 de 1º de novembro de 1882, recomendando aos presidentes das províncias medidas para melhoria e ampliação 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, pelo produto de multas e pelas sobras do orçamento.²⁹ As semelhanças entre a recomendação do Aviso Circular e a proposta de Tavares Bastos são evidentes, inclusive na redação do texto, o que sugere que o Ministério do Império do gabinete liberal de 1882-1883 (cujo titular era Pedro Leão Velloso) pode ter se inspirado diretamente no autor de *A Província*.³⁰

Em São Paulo, até onde foi possível identificar, a primeira proposta legislativa de um imposto específico para a instrução primária foi apresentada em 24 de fevereiro de 1880, pelo deputado liberal e grande proprietário rural, Nicolau de Souza Queiroz.³¹ O seu projeto nº 96

²⁷ *Ibidem*, p. 242, nota 1. Ver Brasil, *Relatório... Ministro e Secretário dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Sousa, 1870*, 15-66.

²⁸ *Ibidem*, 27-93.

²⁹ Circular nº 5.781, 1/11/1882, Pedro Leão Velloso, Ministro dos Negócios do Império, Anexo em São Paulo, *Falla... Francisco de Carvalho Soares Brandão, 10 de janeiro de 1883*, 17-18.

³⁰ Sobre Pedro Leão Velloso, ver Blake, *Diccionario*, 7º vol., 46.

³¹ “Assembléa Provincial”, Sessão de 24 de fevereiro de 1880, *A Constituinte*, 25/2/1880, 2.

estabelecia que as câmaras municipais poderiam “lançar um imposto de capitação, 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 de maneira distinta de acordo com a condição eleitoral do indivíduo: 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). Depois de construídos os edifícios necessários, o Projeto previa que os recursos fossem gastos em compra de mobília e material necessário para as escolas, além de gratificações aos professores, quando “julgados dignos, pelo seu comportamento, e aproveitamento dos alunos” (art. 1º, § 2º). O projeto acabou não indo à votação e, em janeiro de 1881, Souza Queiroz requereu o adiamento “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.³²

Em resumo, no âmbito da Província de São Paulo, a proposta de um imposto escolar foi incorporada às disposições transitórias do projeto de Rangel Pestana, elaborado ao longo de 1882 e submetido à Assembleia Legislativa no início de 1883, coincidindo portanto com a divulgação em novembro de 1882 da Circular nº 5.781 editada pelo Ministério do Império. Mas foi somente com o Ato de 2 de maio de 1885, no governo de José Luiz de Almeida Couto, que o imposto para a instrução primária foi integrado a uma reforma abrangente da instrução pública em São Paulo. Houve naquele momento convergência entre os governos liberais na Corte e em São Paulo que, com o apoio dos republicanos paulistas, passaram a legislar em favor da descentralização dos recursos para a instrução primária.

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 de São Paulo. Na Corte, o Barão de Cotegipe manteve-se na chefia do gabinete até o início de 1888, mesmo com a dissolução

³² São Paulo, Projecto nº 96, 1880, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 582, doc PR 80 21.1. Um outro projeto de imposto de capitação para o ensino primário, mas apenas local, foi o da câmara de Penha do Rio do Peixe, conf. visto no Capítulo 6.

do ministério e convivendo em parte do período com uma maioria liberal.³³ Em São Paulo, a saída de José Luiz de Almeida Couto em maio de 1885 deixou a Província sob a administração do 1º vice-presidente, Francisco Antonio de Souza Queiroz Filho (liberal). Souza Queiroz transferiu o governo em 2 de setembro para o 2º vice-presidente conservador, 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 substituiria posteriormente Cotegipe no gabinete do Império.³⁴

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 Legislativa eleita em janeiro de 1886. De acordo com Elias Chaves, o Ato de 2 de maio do liberal Almeida Couto 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. Segundo o presidente em exercício, “poucos municípios realizaram as eleições, e alguns que o conseguiram, desde logo tiveram de retroceder devido à recusa dos eleitos”.³⁵ Assim, a reação dos conservadores teve como alvo, além das maiores despesas com a instrução primária, justamente o que foi uma das principais inovações do Ato de 2 de maio, ou seja, os conselhos municipais eletivos. O novo presidente da província, João Alfredo, que substituiu o interino Elias Chaves em outubro de 1885, manteve a decisão de suspender a reforma da instrução pública de Almeida Couto.

Logo no início da legislatura de 1886/1887 ocorreram novas disputas envolvendo a instrução pública. Os liberais, indignados com a suspensão da Reforma implementada por Almeida Couto, 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.³⁶ Formou-se uma Comissão Especial com

³³ Santos, *A Política Geral*, 128-29.

³⁴ São Paulo, *Relatório... Elias Antonio Pacheco e Chaves*, 1885, 3-5; Egas, *Galeria*, 612-51, 915-24.

³⁵ São Paulo, *Relatório... Elias Antonio Pacheco e Chaves*, 1885, 5. Elias Pacheco e Chaves assinou a portaria suspendendo o Ato de 2 de maio em 5/9/1885, ou seja, três dias após a sua posse como presidente interino.

³⁶ “Assembléa Provincial”, Sessão de 20 de fevereiro de 1886, *A Província de São Paulo*, 21/2/1886, 2; “Assembléa Provincial”, Sessão de 19 de março de 1886, *A Província de São Paulo*, 20/3/1886, 1.

representantes dos três partidos, sendo 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 à discussão na Assembleia.³⁷

O novo projeto seguiu os passos do Ato de 2 de maio na adoção da obrigatoriedade, na eletividade dos representantes e na transferência de poderes aos municípios, só que desta vez com medidas ainda mais descentralizadoras. A proposta dividia a responsabilidade máxima pela instrução entre o presidente da Província e o diretor da instrução pública, estabelecendo um conselho superior de 12 membros, dos quais sete eletivos: quatro eleitos pelos conselhos municipais, dois pelos professores públicos e um pelos diretores de escolas privadas e professores particulares. O presidente da Província poderia nomear três representantes, sendo o conselho superior ainda composto pelos diretores da Instrução Pública e da Escola Normal da capital (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 nove 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. 14 e 15), como havia definido a Reforma de 1885 posteriormente suspensa. Por fim, o novo projeto mantinha a criação 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, nacionais ou estrangeiros, incluindo “mulheres com economia própria” (art. 105 e 106).³⁸ No conjunto, a proposta ampliava ainda mais a descentralização e a influência da população local na condução das escolas primárias, com o governo provincial sendo limitado às funções de supervisão e coordenação geral do sistema. Fechava-se, assim, o ciclo de radicalização por parte de liberais e republicanos nas propostas de reforma do ensino primário.

³⁷ “Reforma da instrução publica”, *A Província de São Paulo*, 30/3/1886, 1; *A Província de São Paulo*, 15/4/1886, 1.

³⁸ São Paulo, Projecto nº 109, 1886, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 654, doc RE 86.56.1. O projeto foi reproduzido no *Correio Paulistano*, 8/4/1886, 3; 9/4/1886, 1; 10/4/1886, 1.

A tramitação do novo projeto de reforma da instrução pública da comissão liderada por Rangel Pestana reproduziu 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, como, por exemplo, em relação ao fato do presidente da Província compartilhar a direção da instrução pública com o conselho superior. Ainda mais importante é que a descentralização vislumbrada pela reforma suscitava objeções de princípio, sobretudo entre os membros do Partido 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 a educação: “[c]ensuram, ainda mais, o imposto literário que o projeto quer estabelecer, de 1\$000 por ano, para a fundação de escolas”.³⁹

Após os deputados aprovarem o projeto da comissão na Assembleia Legislativa no final de abril de 1886, liberais e republicanos passaram a criticar o que viam como uma tentativa de protelar a apreciação da reforma da instrução pública por parte do presidente da Província, o conservador Antonio de Queiroz Telles, Barão do Parnaíba.⁴⁰ Para Rangel Pestana, o projeto elaborado pela comissão e que aguardava a sanção do presidente da Província dava “ao serviço de instrução um caráter mais popular chamando os cidadãos interessados na fiscalização do ensino a intervirem na organização dos conselhos e na administração das escolas.” Mas, segundo o republicano, a posição dos conservadores naquele momento era contrária à transferência de decisões e recursos para as localidades, embora a tivessem defendido na Assembleia Legislativa em épocas passadas. Diante disso, Rangel Pestana argumentou que as promessas de descentralização serviam de “arma de combate dos conservadores aos liberais” quando na oposição, que porém “deixam de ser realizáveis” quando chegavam ao poder.⁴¹

Os prognósticos de liberais e republicanos da 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

³⁹ “Assembléa Provincial”, Sessão de 15 de abril de 1886, *A Província de São Paulo*, 17/4/1886, 1-2.

⁴⁰ Sobre o Barão do Parnaíba, Egas, *Galeria*, 652-717.

⁴¹ “Reforma da instrucção publica”, *A Província de São Paulo*, 23/5/1886, 1; “A reforma da instrucção publica”, *A Província de São Paulo*, 27/5/1886, 1.

eletivo, o que contrariaria o estabelecido pelo Ato Adicional de 1834 e pela Lei de Interpretação de 12 de maio de 1840, subvertendo a hierarquia de poder entre presidente e legislativo. Em segundo lugar, o presidente da Província rejeitou a imposição de multas com o intuito de disciplinar a obrigatoriedade do ensino, bem como o aumento de despesas sem “vantagens correspondentes”. Por fim, o Barão do Parnaíba criticou o princípio de eletividade adotado para o conselho superior e os 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”.⁴² 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 da Assembleia Legislativa 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 em relação à participação de pais e professores nas instâncias de decisão. Do 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. Os dois representantes dos professores públicos e um dos professores e diretores de escolas particulares foram suprimidos, mantendo-se por sua vez os três membros indicados diretamente pelo presidente da Província, ao lado do diretor da Instrução Pública e o da Escola Normal (art. 2º). Além disso, o conselho superior deixaria de ter competência para “deliberar”, passando apenas a “consultar sobre as medidas necessárias à direção e fiscalização do ensino” (art. 6º, § 1).⁴³

A mudança nos conselhos municipais seguiu a mesma lógica. Em vez dos três ou cinco representantes eleitos diretamente por pais e professores, os conselhos locais passariam a ser formados 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 absoluto do governo provincial sobre as diretrizes gerais e as nomeações da instrução pública, o projeto eliminava a participação direta da população local. Por outro lado, o

⁴² São Paulo, *Relatório... Inspector Geral [Instrução Pública]*, 1887, p. 3-4, Anexo de São Paulo, *Relatório... Barão do Parnaíba*, 17 de janeiro de 1887.

⁴³ “Projecto de Reforma da Instrução Publica”, *Correio Paulistano*, 16/4/1887, 2.

projeto reformulado pelo acordo dos partidos mantinha a criação do fundo escolar e do imposto de capitação nas municipalidades, conforme constava da proposta de 1886 (art. 91). A única mudança mais importante no modelo de financiamento foi a eliminação da parcela de 20% da arrecadação de impostos e multas do fundo escolar que o projeto original concedia aos coletores fiscais que ficassem a cargo do recolhimento do tributo (art. 94).⁴⁴ Assim, apesar da reação conservadora contra a participação direta da população, a descentralização financeira que foi incorporada originalmente ao projeto de 1883, e depois formalizada no Ato de 2 de maio de 1885, obtinha desta vez o apoio dos três grupos políticos atuantes na Assembleia Legislativa. A nova proposta de reforma da instrução pública foi acolhida e sancionada pelo Barão do Parnaíba com a lei nº 81 de 6 de abril de 1887.⁴⁵

A polêmica em torno da natureza e do papel dos conselhos municipais na instrução primária continuou polarizando opiniões no legislativo provincial e na imprensa. Na prática, o acordo quanto à composição dos conselhos locais restabelecia o antigo sistema da lei nº 34 de 1846 e que havia sido suprimido com a centralização de Nabuco de Araújo em 1851. Como vimos no Capítulo 5, desde a lei nº 54 de 1868 as câmaras municipais voltaram a ter alguma influência sobre a instrução pública por meio de seus presidentes. A ruptura veio com o Ato de 2 de maio de 1885 no governo Almeida Couto, ao garantir representação majoritária a pais e professores eleitos nos conselhos municipais. A proposta aprovada em 1886 pela Assembleia Legislativa, mas vetada pelos conservadores, deu um passo além, ampliando a eleição direta para todos os membros do conselho. Essa foi a proposta mais radical de autonomia dos conselhos locais e da descentralização da instrução pública em São Paulo. Ao restabelecer o *status quo*, a reforma de 1887 regredia em mais de 40 anos segundo a perspectiva de grupos liberais e republicanos que entendiam a descentralização administrativa e a participação popular direta como chave para a reformulação profunda da instrução primária na província de São Paulo.

Conselhos municipais e rent-seeking

Já no início de 1888, acumularam-se críticas contra as dificuldades e distorções nas eleições dos representantes das câmaras municipais nos conselhos de instrução e suas relações com os membros nomeados pelo presidente da Província. Só em 22 de agosto de

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ São Paulo, Lei nº 81, 6 de abril de 1887. A lei foi implementada pelo Regulamento de 22 de agosto de 1887.

1887 é que o governo provincial regulamentou as normas das eleições, que se arrastaram pelo restante do ano. Criticava-se que vários conselhos 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 combatíamos 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”.⁴⁶

Outros membros do legislativo interpretaram os problemas nas eleições e no funcionamento dos conselhos municipais sob ângulo oposto, criticando o que seria o excesso ou mesmo equívoco da descentralização. O deputado conservador João Baptista de Moraes (Capital), por exemplo, dizia em janeiro de 1888 que “infelizmente já se verificou que ela [a Lei nº 81 de 6/4/1887] é inteiramente inexecutível”. Nas palavras do parlamentar, “[s]empre acreditei... que a lei atual não podia produzir os resultados benéficos que dela se esperava. Ou porque sou muito pessimista ou porque conheça bastante a indolência do paulista em tudo quanto se refere à instrução pública, sempre acreditei que as grandes ideias descentralizadoras não podiam se desenvolver em nossa sociedade.”⁴⁷

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 de Guaratinguetá, e que se tornaria presidente da República em 1902 pelo Partido Republicano Paulista.⁴⁸ Em seu relatório à Assembleia Legislativa em janeiro de 1888, Rodrigues Alves observou que era cedo para pronunciar-se “sobre a eficácia” do sistema instituído pela lei nº 81, pois desejava vê-lo funcionando integralmente, embora as opiniões que havia colhido de “pessoas competentes” o considerassem “complicado e difícil”. O problema central residiria nos conselhos municipais: “Em verdade,

⁴⁶ “Reforma da instrução”, *A Província de São Paulo*, 15/1/1888, 1. Ver também *A Província de São Paulo*, 4/9/1887, 1; 23/11/1888, 1; 17/5/1889, 1; 8/10/1889, 1.

⁴⁷ São Paulo, *Annaes da Assembleia Legislativa*, 1888, 13ª sessão ordinária, 26 de janeiro de 1888, 91.

⁴⁸ Sobre Rodrigues Alves como presidente da província de São Paulo e sua carreira posterior, ver Melo Franco, *Rodrigues Alves*, vol. I-II.

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 regulamentada. “É exatamente este fundo,” dizia Rodrigues Alves, “que podia dar alento aos Conselhos Municipais, ministrando-lhes meios de vida.”⁴⁹

Três meses depois, ao transmitir o cargo para o 1º vice-presidente, Rodrigues Alves relatou mais uma vez os problemas na constituição dos conselhos de instrução, com conflitos envolvendo os membros eleitos pelas câmaras e os nomeados pelo governo provincial. Em vista da instabilidade dos conselhos, o Presidente publicou norma, em 3 de fevereiro de 1888, que permitia definir como renúncia o não comparecimento de membros eleitos das câmaras municipais nas reuniões dos conselhos de instrução, abrindo espaço para eleição imediata para escolha de novo membro. Passados oito meses desde a regulamentação da Reforma da instrução pública, Rodrigues Alves dizia que os conselhos haviam sido instalados, estando todos exercendo suas funções.⁵⁰

A outra medida adotada por Rodrigues Alves para colocar em prática a Reforma da Instrução Pública foi a regulamentação do fundo escolar em 28 de março de 1888. Com essa norma, foram fixadas as condições e regras específicas para o arrolamento de contribuintes, a arrecadação do imposto de capitação de 1 mil-réis e a utilização dos recursos por parte dos conselhos municipais. Rodrigues Alves havia notado anteriormente que a lei nº 81 de 1887 não estabelecia exceções à incidência do imposto de capitação, como por exemplo às pessoas “paupérrimas”, o que “forçaria os exatores a um arrolamento quase impossível”. A fim de tornar viável o fundo escolar, ele sugeria restringir o imposto aos “cidadãos qualificados eleitores” e aos contribuintes do imposto de indústria e profissões e do imposto predial, elevando o valor individual para 2 ou 3 mil-réis.⁵¹

Ao final, porém, a regulamentação do fundo escolar preservou a contribuição individual em 1 mil-réis. O imposto incidiria sobre todos os indivíduos maiores de 21 anos que obtivessem renda, excetuando casos especiais: indígenas, religiosos, oficiais e praças do

⁴⁹ São Paulo, *Relatorio... Francisco de Paula Rodrigues Alves*, 10 de janeiro de 1888, 12.

⁵⁰ São Paulo, *Relatorio... Francisco de Paula Rodrigues Alves*, 27 de abril de 1888, 34-35.

⁵¹ São Paulo, *Relatorio... Francisco de Paula Rodrigues Alves*, 10 de janeiro de 1888, 13.

exército, praças da polícia, diplomatas estrangeiros se não possuíssem imóveis exercendo atividade econômica, libertos condicionalmente, condenados e presos pobres, estudantes residentes em casa de pensão, hóspedes temporários de hotéis e hospedarias, alunos dos colégios e enfermos recolhidos em hospitais por mais de um ano. A ideia de utilizar a lista de contribuintes de outros impostos municipais resumiu-se a facilitar o arrolamento. Assim, os exatores deveriam recorrer às listas nominais de eleitores de cada paróquia e de 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.⁵² Deste modo, ao final de sua curta 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, acompanhando uma série de medidas do fisco provincial. Em novembro de 1888, por exemplo, a Recebedoria de São Paulo publicou anúncio em várias edições de jornais da Capital 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.⁵³ Na verdade, o anúncio correspondia a uma extensão do prazo de pagamento do imposto, dadas as dificuldades iniciais para a sua cobrança. Segundo o então presidente da Província, Pedro Vicente de Azevedo, do Partido Conservador, a prorrogação deveu-se à falta de ação dos conselhos municipais, que “nenhum esforço” teriam feito “no sentido de tornar efetiva a constituição daquele fundo”. A crítica acompanhava uma avaliação negativa da existência dos conselhos. Para Pedro Vicente, “seria ideia feliz se em todos os municípios pudéssemos contar, não já com pessoal habilitado, mas ao menos que, possuído de boa vontade e compreendendo os altos interesses do ensino popular, procurasse por todos os modos... corresponder à confiança nele depositado pela Província.”⁵⁴

A despeito dos percalços e críticas, ao longo de 1888 e 1889 os conselhos municipais iniciaram o arrolamento dos contribuintes e estabeleceram a rotina de arrecadação do imposto escolar. A julgar pelos ofícios enviados pelos conselhos municipais ao executivo provincial tratando de diversos assuntos das escolas, a paralisia resultante das disputas e desistências de

⁵² São Paulo, Regulamento do Fundo Escolar, 28/3/1888, “Parte official”, *Correio Paulistano*, 8/4/1888, 1.

⁵³ Por exemplo, “Editaes”, *Correio Paulistano*, 25/11/1888, 3.

⁵⁴ São Paulo, *Relatorio... Pedro Vicente de Azevedo*, 11 de janeiro de 1889, 55 e 59.

seus membros foram pelo menos amenizadas com as normas adotadas pelo governo de Rodrigues Alves. A título de exemplo, o conselho de Itapecerica pediu em agosto de 1888 autorização para compra de livros mesmo antes do fundo escolar ter sido formalmente constituído naquela localidade, enquanto outro conselho 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 reivindicou, em dezembro de 1888, a nomeação de um agente da Coletoria provincial para viabilizar a arrecadação do imposto para o fundo escolar.⁵⁵ As Coletorias passaram a enviar os balancetes de receitas e despesas do fundo escolar ao Tesouro provincial, alguns dos quais foram publicados na imprensa, como por exemplo os de Piracicaba, Mogi-Mirim e Mogi-Guaçu.⁵⁶

O imposto de capitação continuou sendo arrecadado após a queda da Monarquia e a instalação do novo regime republicano. Os dados globais das receitas do imposto para a instrução primária foram analisados no Capítulo 6, quando se constatou que os recursos foram expressivos para os orçamentos dos municípios, a despeito das dificuldades iniciais de arrecadação. Ainda em 1891, parece ter sido frequente que as estações fiscais atrasassem ou deixassem de enviar os balancetes do fundo escolar. Em junho daquele ano, o Tesouro provincial exigiu a remessa de balancetes 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 pelo 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 1890.⁵⁷

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,

⁵⁵ *Correio Paulistano*, “Expediente da presidência”, 10/8/1888, 1; 8/11/1888, 1; 22/11/1888, 1.

⁵⁶ *O Estado de São Paulo*, “Receitas e despesas do fundo escolar de Piracicaba”, 11/12/1889, 1; “Mogy-mirim”, 11/4/1890, 1. Os registros dos balancetes constam de diversos números do *Diário Oficial de São Paulo*: por exemplo, São José dos Campos (7/5/1891, 40), São Simão (10/5/1891, 56), São Pedro (11/7/1891, 436) e Parnaíba (31/7/1891, 593).

⁵⁷ *Diário Oficial de São Paulo*, 13/6/1891, 262.

que permitia 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.⁵⁸ Antes mesmo da regulamentação do imposto de capitação para o fundo escolar, no início de 1888, os conselhos de Natividade e Pindamonhangaba haviam solicitado 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.⁵⁹ No entanto, após a publicação do Regulamento de 28 de março de 1888, a maioria dos conselhos de instrução aprovou gratificações mensais aos seus secretários, provavelmente estimulados pelo fato de que a própria norma previa essa despesa dos conselhos (art. 37, § 2º) e o pagamento da “porcentagem do exator e do seu escrivão pelo trabalho de arrecadação do imposto de capitação” (art. 37, § 7º).⁶⁰

A consequência da captura dos recursos do imposto escolar 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 escolar em Mogi-Guaçu, em março de 1890, foi de 21\$000, que somados ao saldo existente de 136\$000, totalizou 157\$000 naquele mês.⁶¹ O valor pago ao secretário do conselho foi de 125 mil-réis, ou seja, equivalente a 80% dos recursos disponíveis do fundo. Além disso, uma comissão de 4\$200 réis foi concedida ao exator. Ao final do mês de março de 1890, Mogi-Guaçu possuía um saldo de apenas 27\$800 em seu fundo escolar, algo irrisório frente às despesas da instrução pública.⁶²

A quantia de 125 mil-réis apropriada pelo secretário do conselho de Mogi-Guaçu quase equivalia 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

⁵⁸ São Paulo, Lei nº 81, 6 de abril de 1887.

⁵⁹ *Correio Paulistano*, “Expediente da presidência”, 19/1/1888, 1; 17/2/1888, Suplemento, 1.

⁶⁰ Não obstante o fato, como foi visto anteriormente, de a lei nº. 81 de 1887 vedar expressamente o pagamento de percentual aos coletores do fisco provincial, conforme seu art. 94.

⁶¹ Mogi-Guaçu abrigava uma população relativamente pequena, de 5.591 habitantes, em 1890. Amparo, o maior município da Mogiana, possuía 22.915 habitantes. Conf. Brasil, *Synopse do Recenseamento de 31 de Dezembro de 1890*.

⁶² “Mogy-mirim”, *O Estado de São Paulo*, 11/4/1890, 1. O título da nota refere-se a Mogi-Mirim, mas traz também as contas de Mogi-Guaçu.

São Paulo, segundo a tabela da lei nº 81 de 1887. Essa gratificação do secretário situava-se bem acima (67%) dos vencimentos mais gratificações mensais (75 mil-réis) dos professores não normalistas, que eram a maioria dos docentes do ensino primário.⁶³ No município vizinho de Mogi-Mirim, que possuía uma arrecadação significativamente maior do imposto de capitação, e cujo fundo escolar estava acumulado em 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.⁶⁴

Nem todos os conselhos de instrução desviavam seus recursos com o pagamento de seus próprios membros e coletores. Por exemplo, o conselho de Buquira (atual Monteiro Lobato), na região do Vale do Paraíba, 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, Barão de Jaguara (Antônio Pinheiro de Ulhôa Cintra), 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”.⁶⁵

Não obstante, as contas para o conjunto da Província confirmam o desvio de destinação dos recursos do fundo escolar na maior parte das municipalidades. Como vimos no Capítulo 6, no período abrangendo o ano fiscal de 1887-1888 a setembro de 1889, as receitas arrecadadas pelo fundo escolar de municípios somaram 146:548\$650, das quais 143:943\$900 (98,2%) provenientes do imposto de capitação. 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 arrecadação do imposto. Ao final, as despesas diretas com as escolas alcançaram apenas 11% do total das receitas: 5,4% com móveis e utensílios para as

⁶³ São Paulo, Lei nº 81, 6 de abril de 1887, Tabela de Vencimentos. Valores mensais obtidos pela divisão dos vencimentos anuais dos professores primários por 12 meses.

⁶⁴ “Mogy-mirim”, *O Estado de São Paulo*, 11/4/1890, 1. A população de Mogi-Mirim era de 15.075 habitantes segundo o Recenseamento de 1890.

⁶⁵ São Paulo, *Exposição... Barão de Jaguara, 10 de junho de 1889*, Anexo, A47-8.

escolas, 2,9% para construção ou reforma de prédios escolares e 2,7% para aluguel de casas para as aulas primárias.⁶⁶

Apesar da escala das distorções no uso dos recursos do fundo escolar, as medidas corretivas tiveram de aguardar vários meses. Já no regime republicano, o primeiro governador do estado, Prudente de Moraes, publicou o decreto nº 58 em junho de 1890, cujo próprio texto converteu-se em uma crítica cabal à apropriação de recursos públicos e ao desvio das funções, tanto dos conselhos quanto do fundo escolar. O decreto estabelecia que “[c]onsiderando que o fundo escolar, cuja fonte quase única é o imposto de capitação, – 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... estando tais empregos convertidos em outras tantas pequenas sinecuras”; “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, foram “suprimidos os empregos de secretários dos conselhos municipais” e as atribuições definidas em lei passaram a ser exercidas gratuitamente por um membro eleito do conselho.⁶⁷

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 São Paulo. Em seu relatório de outubro de 1890, o chefe do governo estadual dizia que “o período anormal e transitório em que nos achamos era pouco apropriado para decretar-se uma reforma completa da instrução primária”, a qual deveria “amoldar-se às instituições destinadas a realizar o novo regime francamente descentralizado da federação”. Naquele momento, a opinião de Prudente de Moraes era de que as instituições da instrução primária

⁶⁶ Cálculo a partir dos dados compilados em “Finanças do estado”, *O Estado de São Paulo*, 16/5/1890, 1.

⁶⁷ “Decreto nº 58 de 11 de junho de 1890”, *Correio Paulistano*, 13/6/1890, p. 1.

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.”⁶⁸

Ao mesmo tempo, e de forma não tão coerente com a sua posição sobre a descentralização, Prudente de Moraes aboliu o Conselho Superior de Instrução Pública criado pela lei de 1887, com 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”. A partir de então, a Diretoria de Instrução Pública assumiu o papel do extinto Conselho Superior, mas apenas com caráter consultivo, enquanto as decisões ficaram exclusivamente a cargo do governador do estado. É provável que Prudente de Moraes tivesse razão quanto à inoperância do Conselho Superior, mas a decisão de suprimi-lo constituía uma mudança drástica na posição tradicional dos republicanos na Assembleia Legislativa, que desde 1881 haviam defendido nos projetos de reforma a participação direta e eletiva de pais e tutores dos conselhos municipais, professores públicos e de escolas privadas nos órgãos de direção da instrução pública de São Paulo.

A despeito da supressão do Conselho de Instrução Pública, o fato é que, nos primeiros meses após o fim do Império, o regime republicano em São Paulo manteve o compromisso oficial com as instituições locais, que na opinião do então governador do estado deveriam ser fortalecidas para que pudessem assumir um papel proeminente na administração e financiamento da instrução primária. Não obstante, na mesma época começaram a surgir visões dissonantes sobre a autonomia local e a participação direta da população que vinham sendo defendidas nos últimos 10 anos pelos republicanos mais ativos no debate sobre a instrução pública. No próximo capítulo, analisaremos as concepções políticas e doutrinárias mais gerais que levaram à reformulação da posição histórica dos republicanos de São Paulo sobre a organização e financiamento da instrução primária.

⁶⁸ São Paulo, *Exposição... Prudente J. de Moraes Barros, 18 de outubro de 1890*, 36. Prudente de Moraes exonerou-se do governo de São Paulo em 18 de outubro de 1890 após ter sido eleito senador da República. Ver Karepovs (coord.), *Prudente de Moraes*, 18-19.

CAPÍTULO 10 - OS REPUBLICANOS NO PODER

A captura e o desvio dos recursos do fundo escolar municipal criado pela Reforma da Instrução Pública de 1887 foram estancados pelo decreto de 1890 do governo de Prudente de Moraes. A orientação de Prudente, naquele momento, continuava em sintonia com o propósito – defendido pelos republicanos nos dez anos anteriores – de promover a descentralização administrativa e financeira da instrução primária por meio das instituições locais. Até então, os republicanos mantiveram-se comprometidos com uma agenda radical de mudanças do ensino primário, que contrastava com a posição do PRP em outras áreas, como o trabalho escravo e a grande propriedade rural. A orientação inicial de Prudente de Moraes, porém, não teve continuidade e novas concepções sobre os destinos da instrução pública ganharam espaço entre os republicanos. Enquanto nos anos finais do Império, republicanos e liberais radicalizados formularam e aprovaram propostas que alteravam as formas tradicionais de dirigir e financiar as escolas primárias, o impulso de mudanças foi arrefecido nos primeiros congressos legislativos eleitos após a queda da Monarquia. Rapidamente, os projetos convergiram para as instituições tradicionais que haviam se consolidado durante o Império. As inovações institucionais nos primeiros anos do governo republicano concentraram-se na organização pedagógica e didática do ensino primário, em especial com a criação de uma rede de escolas graduadas – os grupos escolares – espalhadas pelas principais cidades do estado de São Paulo.

Ainda mais do que nas décadas anteriores, a análise do período que se abre com o fim do Império reveste-se de dificuldades devido à transição do regime constitucional e político. As mudanças ocorridas na época são ilustradas pelo próprio Partido Republicano Paulista, que se transformou com a entrada de novos membros oriundos dos antigos partidos monárquicos e pelos compromissos e posições assumidos enquanto partido do poder. Como observou José Maria dos Santos, o “Partido Republicano de S. Paulo, como agremiação à parte, presa a certos princípios ou a certas preferências doutrinárias, teve realmente a sua história encerrada naquela época.”¹

Uma das consequências da ascensão do PRP ao poder foi a explosão de dissidências e realinhamentos políticos logo nos primeiros meses após a derrocada do Império. Na tentativa

¹ José Maria dos Santos, *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista. Subsídios para a História da República* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1960), 120.

de rastrear as motivações da política governamental sobre educação, revisaremos neste capítulo o contexto político e partidário em que atuou o PRP nos anos anteriores e posteriores à proclamação da República, tanto nacionalmente quanto no estado de São Paulo. Daremos ênfase, em particular, aos alinhamentos e dissidências ocorridos na época. O intuito é resumir conceitos e episódios importantes para a análise da reformulação das instituições da instrução primária durante o período crítico e turbulento de consolidação do regime republicano em São Paulo.

A política geral do Partido Republicano

A deposição de D. Pedro I pelos militares liderados pelo Marechal Deodoro da Fonseca, em aliança com um pequeno grupo de políticos republicanos, abriu uma nova época para o partido que havia se formado na década de 1870 após a divulgação do Manifesto Republicano. Apesar de pequeno, o Partido Republicano Paulista constituía o agrupamento republicano mais enraizado e organizado do país, tendo conseguido eleger seus primeiros representantes à Assembleia Provincial para a legislatura de 1878-1879 contando com os votos de eleitores do Partido Liberal.² Os republicanos de São Paulo também elegeram representantes em sucessivas disputas para as câmaras municipais a partir de 1876, em especial em municípios com maior população e concentração urbana – tais como Piracicaba, Campinas, Rio Claro, Itatiba, Itapetininga e Amparo.³ A eleição de republicanos à Assembleia Geral veio um pouco mais tarde, com as vitórias de Campos Sales e Prudente de Moraes em 1884, desta vez em um controverso acordo com o grupo do Partido Conservador liderado por Antonio Prado.⁴

Apesar do sucesso inicial, o desempenho eleitoral dos republicanos foi limitado, obtendo um número reduzido de vagas no parlamento até o final do Império. O melhor resultado para o legislativo provincial ocorreu nas eleições de 1881, disputada sob a nova Lei

² George Boehrer, *Da Monarquia à República. História do Partido Republicano do Brasil, 1870-1889*, 2ª ed. (Belo Horizonte: Itatiaia, 2000), 95–97. Os republicanos eleitos foram Cesário Motta Júnior, Prudente de Moraes e Martinho Prado Jr., esses dois últimos também fazendo parte da chapa dos liberais. Martinho (Martinico) Prado Júnior cortejou também votos de eleitores conservadores, conf. Darrel Erville Levi, “The Prados of São Paulo: An Elite Brazilian Family in a Changing Society, 1840-1930” (PhD Diss., Yale University, 1974), 214-17.

³ Boehrer, *Da Monarquia à República*, 93, 101-3, 109-10, 118-19.

⁴ *Ibidem*, 112-14. O acordo foi atacado por membros do Partido Liberal, conservadores e pelos próprios republicanos, como veremos a seguir.

Saraiva e que inaugurou a eleição direta e o voto por distritos (nove em São Paulo).⁵ Nessa ocasião, os republicanos elegeram seis deputados para a Assembleia Legislativa, mas já nas eleições seguintes a bancada republicana declinou para quatro representantes na legislatura de 1884-1885, três na de 1886-1887, voltando a quatro deputados em 1888-1889. Para a Assembleia Geral, o resultado não foi melhor: após elegerem Campos Sales e Prudente de Moraes para o curto mandato de 1885 (3/5/1885 a 26/9/1885), os republicanos não tiveram êxito na disputa para a última legislatura do Império (1886-1889) e para a eleição geral em 1889 convocada após a dissolução da Câmara.⁶

Nessa curta história de disputas eleitorais do PRP, há dois fatos particularmente importantes para a análise dos desdobramentos políticos que nos interessam após a proclamação da República. Primeiro, a pragmática utilização das regras do jogo político para a disputa de vagas com chapas independentes ou por meio de alianças ora com liberais, ora com conservadores, a depender da situação política nacional, deu origem a divergências agudas entre os republicanos. O expediente da aliança com os partidos monárquicos foi utilizado tanto durante a eleição de 1884 para a Câmara dos Deputados como em eleições municipais e provinciais. Mas foi com a celebração do acordo com os conservadores, acordo este que levou Campos Sales e Prudente de Moraes à Câmara na legislatura de 1885, convocada especialmente para decidir sobre o Projeto Dantas de liberdade dos escravos sexagenários, que as dissensões tornaram-se mais explícitas quanto à estratégia política adotada pela direção do PRP.⁷

O estopim do litígio foram as “Cartas Sertanejas” de Julio Ribeiro, publicadas no *Diário Mercantil*. Em especial em sua terceira carta, o jornalista e filólogo republicano denunciou as transações do Partido, os candidatos eleitos em 1884, a atuação de Rangel Pestana e o abandono dos princípios que haviam até então mobilizado os republicanos. “Pela eleição de dois deputados seus”, dizia Julio Ribeiro, “o partido republicano de S. Paulo deu a de quatro conservadores, a de quatro escravocratas...”. Daí que “a vitória dos candidatos republicanos não é a vitória do partido, porque é a derrota dos princípios”, e “a democracia

⁵ Sobre a Lei Saraiva, Brasil, *Leis, Decretos e Modelos Relativos à Última Reforma Eleitoral* (Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881); Mircea Buesco, “No Centenário da Lei Saraiva”, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* 330 (jan.-mar. 1981), 179-86.

⁶ Boehrer, *Da Monarquia à República*, 117-27. Campos Sales, por exemplo, foi para segundo escrutínio na eleição de 1889, mas terminou derrotado pelo candidato do Partido Liberal.

⁷ Sobre o Projeto Dantas e sua tramitação, ver Conrad, *Últimos Anos da Escravatura*, 255-69.

que nos querem encampar é apenas oligarquia despeitosa e mascarada”.⁸ Embora representasse uma iniciativa individual, que custou duras acusações de Alberto Salles – sob o pseudônimo de Demócrito – e outros comentadores nas páginas de *A Província de São Paulo*, a crítica de Julio Ribeiro foi acolhida por uma parcela dos republicanos, sobretudo os radicais empenhados na campanha abolicionista e que rejeitavam a posição contemporizadora da Comissão Permanente do Partido acerca da escravidão.⁹

O que significavam os “princípios” mencionados por Julio Ribeiro em sua diatribe? E o que seria a democracia “republicana” que ele implicitamente opôs à democracia “oligárquica” resultante dos acordos com os conservadores? Os princípios políticos básicos dos republicanos foram articulados nos primeiros encontros e documentos de formação do PRP, sendo muito menos objeto de controvérsias do que a grande questão abolicionista que, como veremos adiante, dividiu o Partido desde sua fundação. As origens desses princípios podem ser localizadas na cisão dos radicais do Partido Liberal em 1866, conforme já mencionado em capítulo anterior (Cap. 5).¹⁰

Os radicais denunciaram a distância existente entre a teoria do sistema representativo, propagandeada pelos defensores da Monarquia, e a política real que sustentava a engrenagem do poder social e político do Império. Em 1869, o *Correio Nacional*, órgão dos radicais do Rio de Janeiro, afirmava que no Brasil “o absolutismo julga mais cômodo e prudente não dar batalha, em campo aberto, às ideias da época, nem derrocar as instituições; ele prefere enfraquecê-las, desprestigiá-las pela fraude, pelo sofisma, e pela corrupção”. O despotismo monárquico “defende o sistema representativo, mas deturpa-o em sua origem e burla-o nos seus efeitos; apregoa a pureza das urnas ao passo que o imperador elege os representantes da

⁸ Julio Ribeiro, *Cartas Sertanejas* (Rio de Janeiro: Faro & Nunes Editores, 1885), 23-24. Sobre Julio Ribeiro, ver Arthur Goulart, “Julio Ribeiro”, *Almanak Historico-Litterario do Estado de S. Paulo para o Anno de 1897*. Organizado por Oscar Monteiro (São Paulo: s.ed., 1897), 197-98; “Julio Ribeiro e Capivari”, *O Estado de São Paulo*, 26/8/1956, 58.

⁹ Sobre o apoio recebido por Julio Ribeiro, ver Ribeiro, *Cartas Sertanejas*, 96-98 e Apêndice; José Maria dos Santos, *Os Republicanos Paulistas e a Abolição* (São Paulo: Livraria Martins, 1942), 218-19. Exemplos da crítica de Alberto Salles (ou Demócrito) em *A Província de São Paulo*: “Carta a Julio Ribeiro”, 8/3/1885, 2; 10/3/1885, 1-2; 11/3/1885, 1. Diderot, que se juntou a Demócrito nas críticas, foi o pseudônimo de Julio Mesquita, então com 23 anos, conf. Paulo Duarte, “Julio Mesquita e ‘O Estado’”, *O Estado de São Paulo*, 18/8/1962, 9.

¹⁰ Para diferentes interpretações e tipologias sobre correntes políticas e ideias que surgem neste período: Santos, *A Política Geral*, 106-10; Holanda, *Do Império à República*, 137-40; Francisco José de Oliveira Viana, *O Ocaso do Império* (Brasília: Senado Federal, 2004 [1925]), 33-53, 83-87; José Murilo Carvalho, “Liberalismo, Radicalismo e Republicanismo nos Anos Sessenta do Século Dezenove”, *Center for Brazilian Studies Working Paper Series*, University of Oxford, Number CBS-87-07, 2007; Angela Alonso, *Ideias em Movimento. A Geração de 1870 na Crise do Brasil-Império* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002), cap. 3.

nação; pede reformas que garantam a liberdade do voto e decreta medidas violentas e opressivas.” Para “dar provas de suas luzes e de seu respeito à civilização... promete a abolição do elemento servil, mas conserva na escravidão aqueles, cujos serviços goza.” Da mesma forma, prosseguia o *Correio Nacional*, com a centralização do poder nas mãos do governo geral, revelava-se o meio pelo qual o despotismo, “por seus numerosos braços, leva a ação governamental do centro à mais longínqua freguesia do vasto império”.¹¹

Foi a partir desse diagnóstico das instituições *de facto* da Monarquia (em contraste com as instituições *de jure*) que os clubes radicais formularam um programa de reformas que incluía autonomia administrativa das províncias e municípios (descentralização), polícia eletiva, Senado temporário e eletivo, extinção do Poder Moderador, eletividade dos presidentes de província, magistratura independente, sufrágio direto e generalizado e substituição do trabalho servil pelo trabalho livre.¹² Em relação a esse último tema, embora em tese defendessem o fim da escravidão, os radicais consideraram a abolição imediata economicamente inviável, devido aos efeitos negativos que previam sobre a produção agrícola. As medidas que poderiam levar ao fim do trabalho escravo permaneceram vagas em seus textos da imprensa, recebendo pouco ou nenhum espaço em suas atividades de propaganda. Na prática, o radicalismo circunscreveu-se a reformas do sistema político, deixando de lado medidas que pudessem afetar a estrutura econômica e social baseada na grande propriedade agrária. A exceção notável a essa perspectiva do radicalismo liberal foi Tavares Bastos, que passou a representar uma corrente minoritária, com propostas que vinculavam o fim do trabalho escravo à redistribuição da propriedade rural e à democratização do acesso à terra por trabalhadores nacionais, inclusive libertos, e imigrantes – além da instrução pública.¹³

Ao enfatizar as reformas políticas, a corrente majoritária dos radicais declarava-se herdeira dos liberais de 1834 que aprovaram o Ato Adicional. Simbolicamente, a “tutela governamental” teria de ser extirpada em diferentes níveis: no plano do “indivíduo”, com “a liberdade de culto, de associação, de voto, de ensino e de indústria”; do “município”, com “o

¹¹ *apud* Brasiliense, *Programas*, 27-28.

¹² *Ibidem*, 24-30.

¹³ Tavares Bastos, *A Província*, 266-79. Diferentemente dos radicais que posteriormente criariam os clubes republicanos, Tavares Bastos continuou vinculado ao Partido Liberal. Outro publicista que, posteriormente, defenderia propostas de reforma semelhantes foi Joaquim Nabuco, que também manteve-se associado ao Partido Liberal.

direito de eleger a sua polícia”, de “fazer aplicação de suas rendas, e de criá-las nos limites de sua autonomia”; e da “província”, “libertando-a da ação esterilizadora e tardia do centro, respeitando-lhe a vida própria”.¹⁴

Os clubes republicanos fundados a partir do final de 1870 seguiram o programa do radicalismo resumido anteriormente, inclusive na prioridade dada às reformas políticas e na omissão de reformas econômicas e sociais que atingissem o poder econômico e político da grande propriedade. Tal como fizeram os radicais, o Manifesto Republicano divulgado no Rio de Janeiro, em 3 de dezembro de 1870, denunciou a incongruência entre as instituições *de jure* e *de facto* do regime monárquico – “A liberdade aparente e o despotismo real, a forma dissimulando a substância, tais são os característicos da nossa organização constitucional.” A reação conservadora às reformas liberais do Ato Adicional de 1834, segundo o Manifesto, teria demonstrado desde então que o ímpeto das mudanças era distorcido pelo “vício orgânico das instituições, deficientes para garantir a democracia e unicamente eficazes para perpetuar o prestígio e a força do poder absoluto.” Como remédio, o programa republicano retomava a agenda radical de anos anteriores, especialmente a autonomia das províncias e a liberdade do voto, mas incluía a bandeira da supressão pura e simples do regime monárquico, visto como causa última dos vícios e distorções das instituições políticas, sociais e econômicas vigentes.¹⁵

Esses princípios elaborados desde o final da década de 1860 parecem ter sido um dos motivos principais – ao lado da transigência com o escravidão – do libelo de Julio Ribeiro condenando a aliança dos republicanos com o Partido Conservador. Além da garantia de direitos civis e da supressão dos privilégios hereditários, a descentralização e a efetividade do voto na administração provincial e municipal constituíam os princípios básicos que davam forma à democracia esposada pelo movimento republicano e que, segundo Julio Ribeiro, conflitavam com o que representava o Partido Conservador. Assim, em vez da democracia de inspiração radical e republicana, a aliança com os conservadores significaria a “oligarquia despeitosa e mascarada” a que aludem as *Cartas Sertanejas*.

¹⁴ Brasiliense, *Programas*, 29.

¹⁵ *Ibidem*, 59-88. O documento “Bases para a Constituição do Estado de São Paulo”, elaborado pela Comissão Permanente do PRP em outubro de 1873, previa em seu art. 32 que os juizes municipais e juizes de paz fossem eleitos pelo voto popular, tal como ocorria antes das reformas iniciadas pelo Regresso (no caso dos juizes municipais, via indicação de três nomes pela câmara municipal). *Ibidem*, 142. Mas a eletividade dos cargos judiciários locais já não constava no programa eleitoral do PRP de 1881, conf. Partido Republicano, *Programma dos Candidatos. Eleição na Provincia de S. Paulo* (S. Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1881).

O segundo, e ainda mais importante, fato que pode ser destacado na trajetória eleitoral do PRP diz respeito às divergências sobre a abolição do trabalho escravo. A parte do programa radical relativa à substituição do trabalho servil foi reformulada sucessivamente nos manifestos e resoluções oficiais dos republicanos. Tanto no Manifesto Republicano de 3 de dezembro de 1870 lançado no Rio de Janeiro quanto nos documentos aprovados nas reuniões dos republicanos de São Paulo, o tema do trabalho escravo foi contornado e evadido, rejeitando-se compromissos com sua abolição imediata ou com um programa definido de medidas que conduzissem à emancipação. As resoluções do PRP tentaram inicialmente responder às pressões de uma parcela de seus membros, simpatizantes e críticos, afirmando que, por ser “social e não política”, a questão do trabalho servil não era de sua responsabilidade, mas sim dos partidos monárquicos que se alternavam no poder. Ou, como no manifesto aprovado em 1873 pelo Congresso do Partido, em “respeito ao princípio da união federativa”, cada província teria autonomia para realizar a reforma do trabalho “de acordo com seus interesses peculiares mais ou menos lentamente, conforme a maior ou menor facilidade na substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre.” Além disso, a posição oficial do PRP estabelecia que, em respeito “aos direitos adquiridos e para conciliar a propriedade de fato com o princípio de liberdade, a reforma se fará tendo por base a indenização e o resgate.”¹⁶

Os subterfúgios e evasivas dos dirigentes do PRP, evitando compromissos com o fim imediato do cativo, abalou o Partido tanto eleitoral quanto politicamente. Essa posição, de um lado, suscitou desconfiança entre proprietários rurais que desejavam a rejeição pura e simples de medidas que acelerassem a abolição, vista por eles como um processo gradual e ditado pelas necessidades da produção agrícola; e, de outro, fez o Partido perder apoio da opinião pública abolicionista e de republicanos radicais.¹⁷ A atitude diante da escravidão foi uma das principais razões do assalto de Julio Ribeiro à política oficial do Partido Republicano, mas a questão já havia sido decisiva na Convenção de Itu em abril de 1873 e, sobretudo, no já citado Congresso realizado em julho do mesmo ano em São Paulo. Nesse último evento, os defensores da inclusão do fim do trabalho escravo no programa do Partido perderam por 16 a 13 votos, e Luiz Gama, o principal nome do abolicionismo republicano,

¹⁶ Brasiliense, *Programas*, 104-9, 122-25; Partido Republicano, *Programma dos Candidatos*, 53-60.

¹⁷ Santos, *Republicanos Paulistas*, 173-77, cap. 9.

opôs-se eloquentemente à transigência com a bandeira da abolição.¹⁸ Que Luiz Gama e os radicais do novo Partido Republicano tenham saído derrotados desse confronto, prevalecendo o interesse da elite agrária escravocrata, não impediu que as posições divergentes quanto à escravidão persistissem e se aprofundassem. Ao lado da política oficial conduzida pela Comissão Permanente do PRP, os republicanos abolicionistas continuaram atuando abertamente. E depois da morte de Luiz Gama em 1882, esses republicanos radicais associaram-se à ação direta de Antonio Bento (ligado ao Partido Conservador) e os caifazes por todo o estado de São Paulo.¹⁹

Em conjunto, esses fatos mostram como o Partido Republicano Paulista foi marcado desde a sua fundação por diferentes concepções sobre o seu modo de atuação, seus alinhamentos políticos e suas principais bandeiras, em especial envolvendo o trabalho servil. Não é surpreendente, portanto, que dissensões e conflitos agudos tenham continuado a ocorrer após a proclamação da República.²⁰ Ainda no Império, as divergências levaram ao afastamento do Partido, como no caso de Julio Ribeiro, ou a defecções para o Partido Liberal, como Joaquim Roberto de Azevedo Marques, proprietário do *Correio Paulistano*. Em outras situações, os que discordavam da política formulada pela Comissão Permanente optaram por permanecer e prosseguir na defesa de propostas que consideravam em sintonia com os princípios originais dos clubes republicanos que herdaram as ideias radicais do final da década de 1860. Nesse último caso, encontravam-se os principais nomes do Partido Republicano que participaram ativamente do movimento abolicionista em São Paulo e que se colocaram à parte da política partidária oficial – nomes como Luiz Gama, Américo de Campos e Bernardino de Campos, todos membros do Club Radical Paulistano em 1869. Outros republicanos mais jovens seguiram o mesmo caminho, como Antonio Muniz de

¹⁸ Lucio de Mendonça, “Uma Pagina Escripta ha Cincoenta Annos”, *O Estado de São Paulo*, 21/6/1930, 3; Assis Cintra, *Bernardino de Campos e seu Tempo* (São Paulo: s.ed., 1953), 48-49; Santos, *Republicanos Paulistas*, cap. 6-7.

¹⁹ Santos, *Republicanos Paulistas*, cap. 8; “Dr. Bernardino de Campos (Um Perfil Biográfico)”, *Almanak Historico-Litterario do Estado de São Paulo* (São Paulo: s.ed., 1897 [?]), 13-14. Sobre Luiz Gama, ver Mendonça, “Pagina Escripta”; Sud Mennucci, *O Precursor do Abolicionismo no Brasil (Luiz Gama)* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938); Elciene Azevedo, “Entre Escravos e Doutores: A Trajetória de Luiz Gama na Imperial Cidade de São Paulo” (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1997). A respeito de Antonio Bento, ver [José] Hippolyto da Silva, “Dr. Antonio Bento”, *A Redenção*, 13/5/1899, 3-4; “Antonio Bento”, *O Estado de São Paulo*, 9/12/1898, 1; Elciene Azevedo, “Antonio Bento, Homem Rude do Sertão: Um Abolicionista nos meandros da Justiça e da Política”, in *Locus: Revista de História* 13 (2007), 123-43.

²⁰ As divisões e a convivência de diferentes concepções dentro do PRP tem sido desconsiderada ou minimizada pela historiografia política mais recente, como por exemplo em José Murilo Carvalho, “Liberalismo, Radicalismo e Republicanismo”, 16-18; “República, Democracia e Federalismo. Brasil, 1870-1891”, *Varia História* 45 (2011), 142-45.

Sousa, Adolfo Afonso da Silva Gordo, Garcia Redondo, Julio Mesquita, José Hippolyto da Silva Dutra e Gabriel Prestes.²¹

A reconciliação com o abolicionismo viria somente com a indicação de Bernardino de Campos para assumir a presidência da Comissão Permanente do PRP e concorrer à Assembleia Legislativa no final de 1887, quando o Partido perdia apoio político e sofria a ameaça de esfacelar-se.²² A mudança de orientação, abrindo espaço aos republicanos abolicionistas ligados a Bernardino de Campos, não foi capaz de reverter a delicada situação do PRP na política parlamentar. Mas, de todo modo, o Partido adotou nos meses seguintes uma linha oficial favorável à abolição imediata, permitindo-o caminhar tardiamente em direção à corrente majoritária da opinião pública.²³ Ainda assim, a desconfiança acerca das convicções abolicionistas dos chefes do Partido perdurou mesmo entre seus membros e simpatizantes. Em novembro de 1887, trinta eleitores republicanos de Piracicaba interpelaram Rangel Pestana para que este se dignasse “a declarar-lhes se, como eles, também é... francamente abolicionista.”²⁴ Para os adeptos da ação direta, representados por Antonio Bento e os caifazes, a conversão do PRP ao abolicionismo foi pouco convincente até a véspera da lei que libertou os escravos.²⁵ De qualquer forma, a mudança de rumo às vésperas da Abolição não representou o abandono pelo PRP dos vínculos e interesses dos grandes proprietários rurais, como veremos a seguir.

A grande propriedade e as novas concepções sobre a República

No curto período entre a mudança de orientação sobre o trabalho escravo e a proclamação da República, as disputas entre concepções divergentes dentro do PRP continuaram se repetindo. A nova contenda iria contrapor os adeptos da linha evolucionista e pacífica do Manifesto de 1870 e uma nova corrente que passou a defender uma solução revolucionária para a derrubada da Monarquia.²⁶ Além disso, o distanciamento do PRP em relação às ideias radicais, que continuaram sendo defendidas pelos abolicionistas, prosseguiu

²¹ Santos, *Republicanos Paulistas*, 157-59, 169-72, 177-87, 235-70; Santos, *Bernardino de Campos*, 41-42, nota 21; “Dr. Bernardino de Campos”, 13-14; Assis Cintra, *Bernardino de Campos*, 48-50.

²² Santos, *Republicanos Paulistas*, 253-64.

²³ *Ibidem*, cap. 11.

²⁴ “A candidatura republicana”, *A Provincia de São Paulo*, 20/11/1887, 1.

²⁵ “A republica e o zé povinho”, *A Redempção*, 5/6/1887, 2; “José do Patrocínio e os Republicanos”, *A Redempção*, 3/5/1888, 2.

²⁶ Boehrer, *Da Monarquia à República*, cap. 7, 247-49.

nos meses seguintes à Abolição. O motivo foi a recusa dos líderes republicanos a apoiar reformas econômicas e sociais que complementassem a liberdade jurídica dos escravos. Os abolicionistas tinham objetivos claros após a Abolição, tal como vinham sendo propugnados desde Tavares Bastos: imposto territorial progressivo, parcelamento da grande propriedade rural, acesso à terra pelos libertos e nacionais livres, generalização da pequena propriedade e instrução. Em seu programa, a anulação do “monopólio territorial” e a “democracia rural” seriam complementos da Abolição e, ao mesmo tempo, pré-requisitos para a democratização política e regeneração da sociedade brasileira após séculos de domínio da grande propriedade.²⁷ Como ocorreu desde a sua organização na década de 1870, os republicanos privilegiaram as mudanças políticas e as relações próximas com os proprietários rurais, não se mostrando dispostos a endossar um programa radical de reformas econômicas e sociais. A exceção notável, como vimos anteriormente, residiu nos projetos de reforma da instrução primária, que se baseavam na participação direta da população das localidades no sustento e direção das escolas.

Como aconteceu em outras ocasiões, Rangel Pestana encarregou-se de sintetizar a posição majoritária dos republicanos de São Paulo em relação à grande propriedade rural e às propostas de reforma após a Abolição. Respondendo a um chefe conservador de Lorena, que havia declarado que os republicanos incluíam em seu programa a “divisão da propriedade e o aniquilamento da grande lavoura”, Rangel Pestana afirmou que a acusação não passava “de uma intriga de metafísicos que ignoram as condições do desenvolvimento das sociedades.” O Partido Republicano, ao contrário, não estaria “educado nessa escola” e não faria reformas incompatíveis com “as leis sociológicas no momento dado.” No estágio em que viviam, observou Rangel Pestana, a grande propriedade seria “admissível” porque poderia conviver com a pequena lavoura. A divisão das propriedades viria pela evolução natural das condições econômicas do Brasil após a Abolição.²⁸

²⁷ Trochim, “Retreat from Reform”, 143-55, 210-21, 249-54; “Pequena Propriedade”, *Cidade do Rio*, 28/6/1888, 1; 4/7/1888, 1; 5/7/1881, 1; 7/7/1888, 1; 9/7/1888, 2; 10/7/1888, 1; 11/7/1888, 1; 12/7/1888, 1; André Rebouças, “Imposto Territorial - Elementos para o Cadastro Nacional”, *Revista de Engenharia* 205 (março 1889), 49; 207 (abril 1889), 73; 208 (abril 1889), 85; 209 (maio 1889), 98-99; 210 (maio 1889), 109-10; 211 (junho 1889), 121; 216 (agosto 1889), 181; 217 (set. 1889), 193-94; 220 (out. 1889), 237-38; 221 (nov. 1889), 247-48.

²⁸ “Novas Promessas”, *A Provincia de São Paulo*, 25/7/1888, 1. O artigo não foi assinado, mas se assume que tenha sido escrito por Rangel Pestana. O chefe político de Lorena fez seu ataque na tentativa de dissuadir o eleitorado conservador local de apoiar os republicanos, após o choque causado pela sanção da lei de 13 de maio de 1888 pelo gabinete conservador de João Alfredo.

Citando Herbert Spencer, Rangel Pestana esclareceu em outro editorial quais seriam as novas condições que estariam se desenvolvendo naquele momento: nas localidades com maiores aglomerados populacionais, a divisão das propriedades ocorreria naturalmente, seja por consequência do direito de sucessão das famílias, seja pela especialização, isto é, “pela necessidade de valorizar uma porção [de terra] e fazer dinheiro com o fim de melhorar a outra cultivada.” Os partidos que tentassem “legislar para conservação ou destruição da grande propriedade e da grande lavoura” incorreriam em medidas incompatíveis com as condições existentes. Os partidos monárquicos, por exemplo, poderiam cair no risco de “legislar de olhos fechados, obrigando os proprietários à venda de terras e proibindo-lhes a grande lavoura”. A política do Partido Republicano, por sua vez, seria “apenas a expressão da realidade, a regulamentação dos efeitos verificados da lei econômica.” Rangel Pestana notou a semelhança dessa posição com a adotada anteriormente pelo Partido acerca do trabalho escravo: “O partido republicano não pode ter nessas questões atitude diversa da que teve na questão servil.”²⁹

Diante dessa posição doutrinária oposta às reformas das instituições agrárias do Império, não é surpreendente que os abolicionistas radicais tenham se afastado e atacado a linha oficial do Partido Republicano. A crítica de José do Patrocínio à adesão tardia da direção do PRP à abolição imediata foi dura, ainda que reconhecendo a atuação dos republicanos independentes: “Os seus chefes, nos dias de perigo, furtaram-se à solidariedade com alguns republicanos, que, negando radicalmente como lhes cumpria, o direito da propriedade servil, pregavam a abolição imediata e sem indenização.” Mas “[c]omo partido, esses indivíduos que hoje reclamam para os seus nomes e para os seus interesses partidários um quinhão dos louros abolicionistas, foram sempre, ou francos e declarados adversários dos propagandistas da abolição, ou sectários da utilíssima política do meio termo.”³⁰ Após a Abolição, José do Patrocínio mirou a política nacional dos republicanos, que também na Corte apresentavam-se como defensores dos interesses dos grandes proprietários rurais e atacavam as propostas de reforma social. Segundo Patrocínio, “[p]ossuir a terra, eis o problema; dividir portanto a grande propriedade é o começo da solução desejada e necessária... O Sr. Quintino Bocayuva não quer o braço autônomo... não quer o braço livre,

²⁹ “A Grande Propriedade e os Partidos”, *A Provincia de São Paulo*, 26/7/1888, 1. A influência de Spencer sobre Rangel Pestana é clara nesses textos. Ver Graham, *Britain on the Onset of Modernization*, 235.

³⁰ “Carta a um Jornal Argentino”, *Cidade do Rio*, 3/7/1888, 1.

não; quer o braço atarraxado à velha instituição agrícola, quer o braço amarrado ou acorrentado ao feudalismo territorial.”³¹

Evitando propostas de reformas sociais, os republicanos concentraram-se na defesa da federação e no fim do governo dinástico depois de consumada a Abolição. A despeito de seus esforços em atrair novos aliados, no entanto, o PRP e outros agrupamentos republicanos no país alcançaram resultados eleitorais apenas modestos, ou mesmo negativos, em 1889.³² Em São Paulo, Campos Sales e Prudente de Moraes perderam as vagas que haviam conseguido em 1885 na Câmara dos Deputados. Os fracos resultados eleitorais reforçaram uma divisão já existente no movimento republicano das províncias. Nas palavras de Felisbello Freire, opuseram-se, de um lado, uma “orientação evolutiva da propaganda” que recomendava aos correligionários “a maior prudência e cautela nos seus meios e processos” e, de outro, a ação “revolucionária” que rejeitava a estratégia de elevação gradual da consciência da população em favor da república, enquanto preconizava o combate direto e a derrubada da Monarquia por um movimento popular.³³ Essas posições cristalizaram-se no Congresso Nacional Republicano realizado em São Paulo em maio de 1889. Nessa oportunidade, Quintino Bocaiúva foi eleito presidente representando a via evolucionista, e Silva Jardim, já amplamente conhecido pela sua campanha inflamada em várias cidades de São Paulo e outras províncias desde o início de 1888, advogou a bandeira da via revolucionária. Silva Jardim propugnava um modelo autoritário de ditadura republicana nos moldes da doutrina positivista, embora rejeitasse o envolvimento dos militares defendido com grande ênfase por Bocaiúva nos meses seguintes.³⁴

A direção do PRP alinhou-se em favor da orientação gradualista. Em uma avaliação cética publicada em 30 de outubro de 1889, portanto alguns dias antes da derrubada da Monarquia, *A Província de São Paulo* ainda julgava que o momento era de “não ameaçar inutilmente, nem esmorecer covardemente” em decorrência das derrotas eleitorais. A mera agitação contra o governo seria inútil porque “o espírito público está seriamente preso às

³¹ José do Patrocínio, “A Nova Republica”, *Cidade do Rio*, 3/10/1888, 2.

³² Boehrer, *Da Monarquia à República*. Uma interpretação otimista dos resultados eleitorais dos republicanos na época é defendida por Felício Buarque, *Origens Republicanas. Estudos de Gênese Política em Refutação ao Livro do Sr. Dr. Affonso Celso O Imperador no Exílio* (Recife: Livraria Internacional, 1894), 80-84.

³³ Felisbello Freire, *História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, 2ª ed. (Rio de Janeiro: Typ. Aldina, 1894), 251-58; Boehrer, *Da Monarquia à República*, 206-21.

³⁴ Freire, *História Constitucional*, 251-58; Felício Buarque, *Origens Republicanas*, 60-63; João Dornas Filho, *Silva Jardim* (Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1936), 114-30.

questões financeiras e os interesses industriais valem mais que os políticos quando se ligam às vantagens do poder.” A expansão econômica que estava ocorrendo na época, com “o talento e a audácia” do gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto, tornava infrutífera uma oposição meramente agressiva: “Trabalho de retóricos, paixão de adversários, inveja de proletários, ciúme de vaidosos, eis o que é no entender de muitos a crítica do período feliz de nossa *idade de ouro*.” Nessas circunstâncias, caberia aguardar a passagem da riqueza enganadora produzida pela prosperidade econômica para retomar a agitação política em meio ao descontentamento que se seguiria devido a “mais uma ilusão do liberalismo autocrático”.³⁵

Além de desapontamento, o editorial do principal veículo de propaganda dos republicanos em São Paulo revela a reiteração da antiga visão evolucionista do processo político defendida pelos principais nomes do PRP. Em meio às idas e vindas da ideia atraente de chegar ao poder por meios violentos, prevaleceu a tradicional linha do Manifesto de 1870. Também ficava em segundo plano, aparentemente, a alternativa de fomentar e aproveitar a insatisfação dos militares, que vinha sendo explorada em especial por Quintino Bocaiúva e republicanos do Rio de Janeiro, que mantinham conexões com alguns líderes em São Paulo. Pelo menos na parte visível da propaganda republicana, o PRP entendeu novamente a mudança do regime político como resultado de uma gradual transformação que se difundiria, pelo convencimento e pela superioridade da proposta republicana, “nos espíritos predispostos a um outro estado de coisas.” Como se sabe, essa visão evolucionista tradicional foi definitivamente substituída nos dias seguintes pela participação ativa da cúpula do PRP na conspiração que ocorria na capital do Império para derrubada da Monarquia.³⁶

O que interessa ressaltar aqui é que, ao lado dessa alteração radical na forma de conceber a ascensão ao poder pelos republicanos de São Paulo, outras adaptações vinham ocorrendo simultaneamente na forma de pensar o novo regime político que sucederia ao governo dinástico. Uma ilustração dos novos conceitos adotados para ação política encontra-se em outro editorial de *A Província de São Paulo*, exatamente no dia 15 de novembro de 1889. A edição desse dia, naturalmente, não trazia qualquer referência ao movimento conspiratório que se passava no Rio de Janeiro ou outro registro que prenunciasse a

³⁵ “Não Ameaçar nem Esmorecer”, *A Província de São Paulo*, 30/10/1889, 1. Grifos no original. O liberal Visconde de Ouro Preto liderou o último gabinete do Império a partir de 7 de junho de 1889.

³⁶ June Hahner, *Relações entre Civis e Militares no Brasil, 1889-1898* (São Paulo: Pioneira, 1975), cap. 2; Tobias Monteiro, *Pesquisas e Documentos para a História* (Rio de Janeiro: CDPB, 2011 [1913]), cap. 1; Santos, *Bernardino de Campos*, cap. 3-4.

iminência da derrubada da Monarquia, embora Francisco Glicério, Rangel Pestana, Prudente de Moraes, Campos Sales e outros poucos dirigentes estivessem participando direta ou indiretamente dos acontecimentos. O editorial inicia classificando o regime dinástico como uma ditadura: a “ditadura monárquica não é outra coisa senão o poder pessoal, reconhecido e proclamado pelos dois partidos constitucionais em oposição.” Essa “ditadura manifesta-se... nas crises ministeriais e principalmente nas mudanças de direção. Fora disto, a sua ação um tanto incubada tem as aparências de constitucionalismo.” O gabinete, ou “a ditadura do Visconde de Ouro Preto”, por sua vez, pretendia “iludir a nação com promessas de reformas liberais e assentar em bases sólidas o despotismo”, assim como “propor instituições democráticas que só podem ser armas nas mãos dos déspotas”.³⁷

Ao mesmo tempo que condenava o despotismo monárquico, os editores de *A Província de São Paulo* elaboraram um argumento paralelo que justificaria a ditadura sob outras circunstâncias: “Há casos em que a ditadura nasce legitimamente dos acontecimentos e aparece como uma necessidade pública, exprimindo o início de uma nova ordem de coisas.” Se estivesse desvinculado de “interesses dinásticos”, mesmo “o estadista liberal poderia justificar por atos de valor político a ditadura, se a sua investidura fosse determinada pelos acontecimentos e tivesse por fim a maior soma de benefícios para a nação, a disciplina dos espíritos, a ordem e a liberdade de expressão como condições para o progresso.” Nessa situação, “as paixões partidárias atacariam a autoridade do homem do governo, mas o país ganharia em força e progresso.”³⁸

Provavelmente vislumbrando os acontecimentos que se desencadeariam no próprio dia 15 de novembro, o texto do principal órgão da propaganda republicana em São Paulo estabeleceu, desta forma, uma vaga distinção entre ditadura ilegítima e legítima, a depender da imposição dos acontecimentos, de sua vinculação ao princípio hereditário e da capacidade de produzir “benefícios” e “progresso” para a nação. O corolário é fatal: “Nem os arremedos do parlamentarismo inglês nem as cavilações do despotismo dos césaes lhe há trazido glória [à nação]. E é isso que honra, enobrece e justifica uma ditadura local, benéfica e justa”, concluiu o editorial.³⁹ Há, assim, uma identificação sutil entre o gabinete do Visconde de Ouro Preto e o regime que se esperava instalar a partir de 15 de novembro. Ambos seriam

³⁷ “Para o Mal”, *A Província de São Paulo*, 15/11/1889, 1.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

despóticos, mas a ditadura republicana teria sua legitimidade amparada nas circunstâncias especiais que a produziram e em sua natureza justa e benéfica para a nação.

Lançando mão de argumentos desse tipo, às vésperas da proclamação da República o PRP redefiniu os termos de sua ação política, abandonando a concepção evolutiva das instituições e a crença de que a propaganda e o jogo parlamentar pudessem levar à superação da Monarquia. Além disso, concebia-se em tese que um governo forte e a eventual suspensão de direitos e liberdades civis seriam justificáveis, dadas as circunstâncias especiais criadas pela mudança do regime político. É possível que essa redefinição tenha suas raízes no manifesto de 24 de maio de 1888, quando uma comissão nomeada pelo congresso do Partido – composta por Américo de Campos, Rangel Pestana e Silva Jardim – propunha “[c]ombater o 3º reinado em todos os terrenos em que as circunstâncias o coloque” com o fim de integrar “as forças revolucionárias” interessadas na República.⁴⁰ Ou ainda um pouco antes, quando no início de 1888 Quintino Bocaiúva conferenciou com os líderes republicanos paulistas sobre as ações conspiratórias de um grupo de militares no Rio de Janeiro. Quintino contou com o apoio de Francisco Glicério, Campos Sales, Rangel Pestana e Prudente de Moraes, embora enfrentasse a objeção de Bernardino de Campos e Américo Brasiliense.⁴¹ Rangel Pestana defendeu um entendimento com os militares ainda mais cedo, em 1887, sendo na ocasião rejeitado pela Comissão Permanente do Partido em São Paulo.⁴²

Não obstante, como vimos acima, mais de um ano após o manifesto de 24 de maio de 1888, em outubro de 1889 os propagandistas de *A Província de São Paulo* haviam voltado a apegar-se – pelo menos oficialmente – a uma concepção evolucionista de transição para a república, reforçada pela derrota eleitoral em julho de 1889. Foi, aparentemente, apenas com a rápida evolução do movimento conspiratório no Rio de Janeiro no início de novembro de 1889 que a maioria dos dirigentes do PRP voltou a considerar na prática – com as devidas adaptações na doutrina – a participação direta de militares e a instalação de um governo de exceção, ainda que temporário. Como observou Lourival Gomes Machado sobre o período imediato que se seguiu à proclamação da República, “[n]esse pequenino intervalo há ainda a

⁴⁰ “O Partido Republicano”, *A Província de São Paulo*, 26/5/1888, 1; Saboia, “Francisco Rangel Pestana”, 38.

⁴¹ Santos, *Bernardino de Campos*, 61-63.

⁴² Saboia, “Francisco Rangel Pestana”, 38-39.

contar os ajustes entre a doutrina e a realidade, nem sempre fáceis” e a “admirável... plasticidade com que os conceitos vão se amoldando às exigências da prática”.⁴³

Uma das principais inspirações desses ajustes entre conceito e prática foi uma adaptação circunstancial da doutrina positivista da “ditadura republicana”. A essência dessa doutrina baseava-se na eliminação da influência do “povo” na administração do governo e de qualquer resquício de sistema político representativo, o que naturalmente implicava rejeição da democracia na versão formulada em anos anteriores por radicais e republicanos.⁴⁴ A adaptação da doutrina positivista, já esboçada no editorial de *A Província de São Paulo* de 15 de novembro de 1889, consistia em circunscrever a ditadura a um período de transição necessário para consolidar o novo regime e a nova elite política no poder. Mas em algum grau pelo menos, a concepção positivista das instituições representativas, ao lado de outras doutrinas autoritárias, continuaram influenciando a reconstrução das instituições políticas do novo regime até a eleição do primeiro presidente civil, Prudente de Moraes, em 1894.

Se houve alguma polarização entre “ditatoriais e democratas”, como havia previsto o Apostolado Positivista logo após a proclamação da República, a presença de antigas ideias democráticas entre as correntes que se digladiavam dentro e fora do Governo Provisório era claramente minoritária ou marginal.⁴⁵ Os republicanos do Rio de Janeiro que lideraram a conspiração pelo lado civil, tendo à frente Quintino Bocaiuva, bem como os oficiais positivistas inspirados por Benjamin Constant, favoreciam um governo autoritário e centralizado em que não havia espaço para ideias radicais de descentralização do poder, autonomia e democratização da participação política – ou, muito menos, de reformas das instituições agrárias. Por sua vez, a maioria dos líderes republicanos de São Paulo exibiu sua flexibilidade doutrinária ao ser atraída para a conspiração e ao priorizar a autonomia dos governos estaduais dentre as demais propostas elaboradas desde 1870.

No âmbito da política nacional, a noção de um governo forte baseado no poder – ou despotismo – presidencial foi, desde logo, aceita como necessária e desejável pela grande maioria dos republicanos que ascenderam ao governo ao lado dos militares. As medidas que violaram liberdades civis ainda enfrentaram alguma resistência por parte de membros do Governo Provisório – como no caso dos ataques à imprensa que registrava e criticava os atos

⁴³ Lourival Gomes Machado, “A República e os Paulistas”, *O Estado de São Paulo*, 25/1/1954, 76.

⁴⁴ Boehrer, *Da Monarquia à República*, 239-45.

⁴⁵ Sobre a previsão do Apostolado Positivista, ver Santos, *Bernardino de Campos*, 172.

governamentais.⁴⁶ Porém, houve concordância bem maior quando se tratou de fixar os mecanismos de influência econômica e política do governo central sobre os estados, e destes sobre os municípios, no contexto de um novo regime constitucional federalista. Como mostrou June Hahner, em meio a esse movimento centralizador, os republicanos do PRP buscaram preservar a todo custo a autonomia do estado de São Paulo frente às intervenções do poder executivo federal que se generalizaram por outras partes do país, durante os governos de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. O mesmo foi feito pelos republicanos e seus aliados em outros estados de grande expressão econômica, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Mas a autonomia dos estados foi circunstancial e dependente do poder das oligarquias locais.⁴⁷

Após a Constituição republicana estabelecer a eleição direta dos executivos estaduais, as novas elites políticas e as oligarquias dos estados mais poderosos dedicaram-se a preservar o controle sobre as situações locais. Pouco ou nenhum espaço foi concedido aos grupos dissidentes ou que reivindicassem antigas bandeiras de autonomia e descentralização política. Ao mesmo tempo, os republicanos e seus aliados regionais empenharam-se em influenciar as decisões econômicas e políticas nacionais, a partir de um governo central forte que mantinha sua preponderância sobre os sócios menores do poder presidencial que era remanescente do sistema hierárquico do Império.⁴⁸

Mais uma vez, essas tendências já se delinearam com clareza nos primeiros meses do Governo Provisório.⁴⁹ Os membros do Ministério foram praticamente unânimes na depuração das administrações federal e estaduais daqueles elementos que não faziam parte do novo círculo de poder, mesmo que fossem republicanos históricos. E mais importante, o Governo Provisório estabeleceu desde o início, com apoio do PRP, a rotina de influenciar diretamente a escolha de nomes tanto para cargos administrativos quanto para funções eletivas nos estados e municípios. Um exemplo foi o Congresso eleito em 15 de setembro de 1890, que recebeu a incumbência de aprovar o projeto de Constituição submetido previamente pelo

⁴⁶ Dunshee Abranches, *Actas e Actos do Governo Provisorio* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907), 387-89.

⁴⁷ Hahner, *Relações entre Civis e Militares*, cap. 7-8; June Hahner, “The Paulistas’ Rise to Power: A Civilian Group Ends Military Rule”, *The Hispanic American Historical Review* 47 (May 1967), 149-65.

⁴⁸ Hahner, *Relações entre Civis e Militares*, cap. 7-8; Santos, *A Política Geral*, cap. 15 e 19.

⁴⁹ Como argumentaram, a partir de visões diferentes, Santos, *A Política Geral*, cap. 13-14; Pedro Calmon, *História Social do Brasil*, 3º tomo (São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1939), 109-20; Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*, 3ª ed. (Rio de Janeiro: Globo, 2001), cap. 13, seções 2-3.

governo. Como notou Assis Brasil, político e intelectual republicano sensível aos caminhos seguidos pelo Governo Provisório, a eleição do Congresso Constituinte foi “realizada por um regulamento despótico, que, não somente garantia representação apenas à opinião em maioria, mas armava a autoridade de cada estado de meios legais para sufocar toda e qualquer candidatura, mesmo republicana, que não fosse proposta ou admitida pela influência oficial.”⁵⁰ A própria imposição do projeto de Constituição elaborado por uma comissão de notáveis e revisado pelo Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, já revelava que o Governo Provisório se imbuía do poder de legislar e submetia o poder legislativo à sua tutela.⁵¹

As tendências do novo regime continuaram a manifestar-se nos debates do Congresso Constituinte, reunido a partir de 15 de novembro de 1890. Parte das demandas federalistas foi contemplada em medidas como a eleição dos governadores e o controle das terras devolutas. Os grupos vinculados à agricultura de exportação obtiveram outra vitória notável com a transferência integral do imposto de exportação para os estados. Ao mesmo tempo, a maioria da bancada paulista rejeitou as propostas federativas radicais de descentralização dos tributos, defendidas pelos deputados do Rio Grande do Sul e eminentes parlamentares como João Barbalho (Bahia), Leopoldo Bulhões (Goiás) e César Zama (Bahia). Essas propostas visavam reduzir o poder presidencial em favor dos estados, em um modelo federativo similar ao dos Estados Unidos e da Federação Suíça.⁵² Do mesmo modo, a corrente majoritária no Congresso Constituinte manteve os municípios sob a tutela dos governos e legislativos estaduais, em um desdobramento da centralização que se manifestava nas relações entre governo federal e estadual. Esse era um sistema que reproduzia, em grandes linhas, a estrutura vigente durante o Império.⁵³ A maioria da bancada paulista defendeu o projeto de classificação das rendas do Governo Provisório. Mas uma parcela da representação de São Paulo, formada por Martinho Prado Jr., Angelo Pinheiro, Joaquim de Souza Mursa e Carlos Garcia, dissentiu e apoiou as propostas radicais da bancada rio-grandense. As divergências sobre a natureza da federação na bancada paulista foram uma das primeiras manifestações

⁵⁰ J. F. Assis Brasil, *Do Governo Presidencial na Republica Brasileira* (Lisboa: Companhia Editora Nacional, 1896), 14-15.

⁵¹ Santos, *Bernardino de Campos*, 178-80. A comissão de notáveis foi composta por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Antonio Luiz dos Santos Werneck, José Antonio Pedreira de Magalhães e Castro e Rangel Pestana. Ver Leal, *Historia Constitucional*, 204-9.

⁵² Roure, *Constituinte Republicana*, vol. I, cap. II-IV; Leal, *Historia Constitucional*, 225-41.

⁵³ Roure, *A Constituinte Republicana*, vol. I, parte I, cap. I-III; vol. II, parte V, cap. III; Leal, *História Constitucional*, 204-38.

dos conflitos doutrinários e políticos que dividiram os republicanos paulistas logo no início da República, como veremos adiante.

Em síntese, durante o Governo Provisório, a máquina do governo federal e dos governos estaduais foi posta a serviço da eleição de senadores, deputados e vereadores do novo regime, em um sistema similar à deformação do sistema representativo que, segundo os antigos radicais e republicanos, viciava irremediavelmente as instituições *de jure* do regime monárquico. Mais que uma situação temporária vivida em um momento excepcional, a partidarização dos cargos da administração, assim como o controle cerrado dos cargos eletivos pelo poder executivo central associado às situações locais, tornaram-se uma regra de ouro do Governo Provisório. O mesmo sistema estendia-se às municipalidades. A regra foi replicada após a eleição de Deodoro da Fonseca pelo Congresso em 1891, assim como durante o governo Floriano Peixoto e na restauração do governo civil com Prudente de Moraes em 1894. Esse é um aspecto obscurecido pela ênfase excessiva na institucionalização da “política dos governadores” durante o governo de Campos Sales. Tanto essa política vinha sendo implementada por Prudente de Moraes como suas bases já haviam sido lançadas nos primeiros meses do novo regime republicano sob o Governo Provisório.⁵⁴ Como observou Victor Nunes Leal, a “política dos governadores” de Campos Sales “era mais o reconhecimento de um fato consumado que invenção de seu talento político.”⁵⁵

Parece plausível supor que a afirmação do poder presidencial no novo regime tenha relação direta com a composição social do recém-instalado governo republicano. O PRP representava apenas um dos novos grupos que ascenderam ao poder, embora fosse um dos grupos mais influentes. A sua força provinha do excepcional crescimento da agricultura exportadora e da enorme diversificação das atividades econômicas em São Paulo, que abrangia agricultura de alimentos, transporte ferroviário, comércio, bancos e indústria. Se nos meses anteriores à proclamação da República o PRP havia perdido força em sua influência eleitoral, com a sua participação na derrubada da Monarquia o Partido habilitou-se frente à grande lavoura e aos grandes negócios em geral como um de seus principais interlocutores e representantes no novo regime. A tergiversação na questão do trabalho servil até a véspera da

⁵⁴ Para uma interpretação distinta, ver Renato Lessa, *A Invenção Republicana. Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira* (São Paulo: Vértice, 1988); Carvalho, “República, Democracia e Federalismo”, 155-57.

⁵⁵ Leal, *Coronelismo*, 101.

Abolição e as antigas transações com conservadores e liberais convertiam-se, agora, em um ativo para o papel a ser exercido pelo PRP no novo regime. Antigos políticos conservadores e liberais, assim como proprietários rurais antes vinculados a esses grupos, afluíram para o Partido em São Paulo e em outros estados. A contrapartida foi a marginalização ou a adaptação dos elementos que constituíam o antigo republicanismo radical. As ideias de descentralização, autonomia local, ampliação da esfera de participação política, efetividade do sistema representativo e lisura nos processos eleitorais, por exemplo, que haviam sido defendidas doutrinariamente nos programas do PRP desde 1873, entraram em eclipse diante da realidade da consolidação simultânea do poder presidencial e da oligarquia econômica.

Essa era uma tendência que já havia sido assinalada por Julio Ribeiro nas *Cartas Sertanejas*. Outros observadores do cenário político e social tiveram a mesma percepção. Como notou Joaquim Nabuco ainda antes da derrubada da Monarquia, “não há, na república, lugar para os analfabetos, para os pequenos, para os pobres. Neste sentido o partido Republicano é um partido de classe como os dois partidos monárquicos.”⁵⁶ Foi sob esse contexto de declínio das ideias radicais, compressão política e domínio oligárquico que as propostas de reforma da instrução primária passaram a ser debatidas e formuladas em São Paulo a partir da proclamação da República. Mas antes de voltar a essa questão, vejamos os desdobramentos dos eventos nacionais na política local dos republicanos paulistas nos anos que se seguiram à queda da Monarquia.

A política dos republicanos em São Paulo

Os sinais de divergências entre os republicanos históricos de São Paulo começaram a aparecer logo nos primeiros meses após o 15 de novembro. Já em março de 1890, uma matéria foi publicada no principal órgão dos republicanos, *O Estado de São Paulo*, criticando abertamente as medidas do Governo Provisório, instalado no Rio de Janeiro, com relação às liberdades civis e, em particular, à liberdade de opinião. Valentim Magalhães, correspondente do jornal no Rio, escritor e jornalista, além de antigo republicano e abolicionista, manifestou sérias objeções aos ataques à liberdade de imprensa praticados ou tolerados pelo Governo Provisório. Na sua opinião, “a primeira coisa em que o Governo Provisório deveria ter pensado, assumindo o poder, era assegurar solidamente a liberdade de pensamento, a

⁵⁶ Joaquim Nabuco, “Discurso de 11 de Junho de 1889”, in *Discursos Parlamentares, 1879-1889*. Obras Completas de Joaquim Nabuco, vol. XI (São Paulo: Instituto Progresso Editorial, s.d.), 373.

liberdade de imprensa.” No entanto, o que se via era que o “sagrado princípio da liberdade de imprensa... tem hoje, na república, garantias menos seguras e menos eficazes dos que as que lhe dava a monarquia.” Valentim Magalhães concluiu de forma categórica o seu diagnóstico da situação: sem “sufrágio universal e sem imprensa livre não poderemos ter a república no Brasil – teremos unicamente a anarquia mascarada em república.”⁵⁷

Foi na política local de São Paulo, contudo, que as divergências afloraram com maior força. Uma causa imediata de conflitos foi a política das municipalidades adotada pelo governador Prudente de Moraes. Prudente havia sido nomeado pelo Governo Provisório em dezembro de 1889 para substituir a comissão – formada por Rangel Pestana, Prudente de Moraes e o coronel Joaquim de Souza Mursa – que assumiu a administração de São Paulo logo após a proclamação da República.⁵⁸ Um dos motivos das desavenças foi o decreto nº 13 de 15 de janeiro de 1890, que redefiniu a organização dos municípios no estado. Nele, Prudente de Moraes reconhecia a “tutela... durante mais de meio século sobre os municípios”, a conveniência da “descentralização, pelo estabelecimento da autonomia municipal” e “a urgente necessidade de emancipar os municípios... segundo a índole do regime, recentemente proclamado”. A despeito da reafirmação desses antigos princípios de autonomia e descentralização, o decreto dava poderes absolutos ao governo estadual sobre as municipalidades. Os “conselhos de intendência municipal”, compostos por 3 a 9 membros de acordo com a importância do município, seriam diretamente nomeados pelo executivo estadual. O governador poderia “cassar ou anular” não apenas “as deliberações ou posturas municipais” que fossem “contrárias às leis do Estado e da Nação”, mas também as julgadas por ele “prejudiciais ao interesse do município, do Estado e da Nação.”⁵⁹

Nos meses seguintes, a administração de Prudente de Moraes publicou sucessivos decretos suprimindo artigos de posturas municipais aprovadas pelas intendências, a maior parte deles versando sobre criação de impostos e multas.⁶⁰ Na ausência temporária de um legislativo constituído, o novo governo assumiu diretamente a tutela dos municípios que durante o Império foi exercida pelas comissões da Assembleia Legislativa. Apesar do regime de restrição à liberdade de imprensa na época, houve críticas à exorbitância do executivo

⁵⁷ “Liberdade de Imprensa”, *O Estado de São Paulo*, 26/3/1890, 1; Santos, *Bernardino de Campos*, 175-76.

⁵⁸ Santos, *Bernardino de Campos*, cap. 5; “A Republica”, *A Provincia de São Paulo*, 17/11/1889, 1.

⁵⁹ São Paulo, Decreto nº 13, 15 de janeiro de 1890.

⁶⁰ Por exemplo: São Paulo, Resolução nº 20, 17 de fevereiro de 1890 (Belém do Descalvado); Resolução nº 22, 3 de março de 1890 (Jundiá); Resolução nº 25, 6 de março de 1890 (Limeira).

estadual sobre as administrações municipais, mesmo entre simpatizantes do novo regime. Como observou o *Correio Paulistano*, o governo de exceção imiscuia-se na esfera de exclusiva competência da administração local ao reservar-se o direito de julgar os atos que seriam “prejudiciais ao interesse do município”.⁶¹

Naquele momento, o principal órgão do PRP, *O Estado de São Paulo*, defendeu a nova lei e expressou apoio absoluto ao governo, sustentando que a intervenção nos municípios era medida “exigida entre as mais urgentes, pois as câmaras municipais eleitas no tempo da monarquia... não eram a expressão da vontade dos munícipes, por via do vicioso sistema das eleições”. Além disso, as câmaras “pouco podiam fazer... atrofiadas como estavam pelo sistema centralizado e absorvente do governo geral.” Na situação política excepcional que se vivia então, “era lícito à patriótica e benemérita ditadura que nos deu a liberdade, a direta intervenção nos negócios municipais”. Tal situação perduraria, esperava o jornal, enquanto a República continuasse a ser “uma república de exceção” até as eleições próximas de 15 de novembro.⁶²

A despeito das críticas à intervenção do executivo estadual nas posturas e leis municipais, o artigo do decreto de Prudente de Moraes que parece ter causado mais reações foi o que atribuiu ao governador o poder de designar pessoalmente todos os membros das intendências municipais. A indicação de nomes para os cargos de intendentes, embora não remunerados, tornou-se uma fonte prolífica de disputas entre grupos locais e seus aliados no governo estadual. Além das nomeações terem contemplado políticos dos antigos partidos monárquicos, as dissensões entre republicanos vieram à superfície com a indicação das novas intendências. A cisão mais conhecida foi a que ocorreu entre os republicanos de Santos. Já em março de 1890, Bueno de Andrada, militante abolicionista e republicano, acusou Prudente de Moraes de, “não se guiando por nenhum princípio democrático”, não adotar “norma certa e elevada na direção que imprime às administrações locais.” O governador, segundo Bueno de Andrada, “[o]ra, como em Iguape e Xiririca, esquecendo a política de conciliação, entrega todos os cargos oficiais aos republicanos; ora, como em Santos e Faxina, arma a perseguição contra os velhos republicanos e a mantém com todos os favores governamentais.” No caso de

⁶¹ “A reforma municipal”, *Correio Paulistano*, 17/1/1890, 1.

⁶² “Medidas transitorias”, *O Estado de São Paulo*, 17/1/1890, 1. A tréplica encontra-se em “A reforma municipal”, *Correio Paulistano*, 19/1/1890, 1.

Santos, a nova intendência nomeada por Prudente de Moraes teria perseguido e demitido, com seu conhecimento, os “velhos soldados republicanos.”⁶³

Prudente de Moraes havia escolhido para a intendência de Santos um dos grupos em que haviam se dividido os republicanos do município antes mesmo da proclamação da República. Aparentemente, o grupo contemplado era alinhado com Bernardino de Campos, enquanto a corrente opositora havia apoiado Julio Mesquita nas derradeiras eleições para o 6º distrito antes do 15 de novembro.⁶⁴ Membros dessa última corrente, ao lado de representantes do outro grupo, haviam assumido a câmara municipal por “aclamação popular” logo em seguida à queda da Monarquia, mas, com o decreto nº 13 de janeiro de 1890, Prudente de Moraes os havia aliado da nova administração municipal.⁶⁵

A cisão dos republicanos, assim como a interferência do governo estadual na administração municipal, alimentaram a dissidência que iria se formar em Santos, resultando na criação do Centro Republicano local. A dissidência evoluiu para uma posição independente da direção do PRP já na campanha para as eleições de 15 de setembro de 1890, convocada para escolher os representantes estaduais no Congresso Constituinte. Em um manifesto publicado nos jornais, o Centro Republicano de Santos anunciou que “resolveu intervir por conta própria, e em nome das ideias que sempre professou, no próximo pleito eleitoral de 15 de setembro.” Para eles, o projeto de Constituição preparado pelo governo não correspondia aos “sentimentos democráticos tradicionais do partido republicano paulista”, como por exemplo ao não estabelecer “a autonomia dos Estados em largas bases”, ao “restringi[r] a elegibilidade dos naturalizados” e “determina[r] a não elegibilidade dos padres”. “Por dever de coerência”, continuava o manifesto, “o antigo partido republicano paulista não pode aceitar as restrições anti-democráticas contidas na Constituição decretada”, motivo pelo qual “o Centro Republicano de Santos vai afirmar nas urnas o seu pensamento contrário a essas restrições”. Além da crítica explícita ao Governo Provisório, o manifesto

⁶³ Bueno de Andrada, “A Oposição em Santos”. *O Estado de São Paulo*, 28/3/1890, 2.

⁶⁴ Sobre Julio Mesquita, “Julio Mesquita (Um Punhado de Reminiscencias Jornalísticas)”, *O Estado de São Paulo*, 27/9/1947, 3; Paulo Duarte, “Julio Mesquita e o ‘Estado’”, *O Estado de São Paulo*, 18/8/1962, 9-18.

⁶⁵ *Tribuna de Santos*, 26/1/1939, conf. reproduzido no site Novo Milênio (<http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0313b.htm>). No grupo de oposição encontravam-se fundadores do Partido Republicano em Santos, como Henrique Porchat, Victorino Porchat, Américo Martins dos Santos e Guilherme José Alves Souto, além de propagandistas mais jovens, como Vicente de Carvalho.

apresentava uma lista de candidatos a senador e deputado que, segundo os autores, seriam capazes de traduzir as aspirações do grupo no Congresso Constituinte.⁶⁶

O que confere importância especial ao manifesto do Centro Republicano de Santos é que boa parte dos nomes que compunham a sua lista de candidatos integraria mais adiante a primeira dissidência do Partido Republicano Paulista. A ruptura entre os republicanos explodiria no início de 1891 com a exoneração de Jorge Tibiriçá do governo do estado e a nomeação de Américo Brasiliense por Deodoro da Fonseca, logo após sua eleição para a presidência da República no Congresso. Para o Senado, o Centro Republicano indicava Américo Brasiliense, Rangel Pestana e o Coronel Joaquim de Souza Mursa. Já a lista para as vagas de deputado era composta por 22 candidatos. Desses, apenas três eram residentes em Santos e vinculados ao Centro Republicano local: Henrique Porchat, José Cesário da Silva Bastos e Vicente de Carvalho. Os demais eram figuras de expressão de outras partes do estado, inclusive republicanos históricos que, a exemplo de Américo Brasiliense e Rangel Pestana, haviam participado da fundação do PRP na década de 1870 – como é o caso de Martinho Prado Jr. e José Alves de Cerqueira César. A lista também incluía republicanos mais jovens, que haviam participado ativamente do movimento abolicionista e da propaganda republicana na década de 1880, como José Francisco de Paula Novaes, José Hippolyto da Silva, Julio Mesquita e Carlos Garcia.⁶⁷

O motivo imediato para o lançamento da chapa pelo Centro Republicano de Santos foi a divulgação, pela Comissão Permanente do PRP, de uma lista de candidatos presumidamente oficial para a eleição de setembro de 1890.⁶⁸ A Comissão, controlada pelos partidários de Campos Sales, Prudente de Moraes, Francisco Glicério e Bernardino de Campos, foi criticada por não consultar os antigos diretórios municipais e outros líderes históricos do PRP que, a julgar pelas notícias nos jornais, já haviam dissentido da orientação política daqueles chefes republicanos. Ao mesmo tempo, a chapa oficial fazia uma composição com os antigos partidos monárquicos que haviam sido então dissolvidos. Dos 22 candidatos a deputado escolhidos pela Comissão Permanente, havia pelo menos sete nomes de destaque dos partidos Conservador e Liberal: Antonio Prado, Alfredo Ellis, Rodrigues Alves, Antonio José da Costa Júnior, João Alves Rubião Junior e José Luiz de Almeida Nogueira. Republicanos históricos

⁶⁶ “Candidatos republicanos”, *O Estado de São Paulo*, 16/8/1890, 1.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ “Apresentação de candidatos”, *Correio Paulistano*, 6/8/1890, 2.

foram indicados para as três vagas do Senado na chapa oficial: Rangel Pestana, Campos Sales e Prudente de Moraes. Para a lista de deputados, havia outros históricos – incluindo Bernardino de Campos, Francisco Glicério, Martinho Prado Jr., Adolfo Gordo, Carlos Garcia e Luiz Pereira Barreto. Dessa lista, pelo menos três deles já haviam entrado em conflito com os outros chefes republicanos e faziam parte simultaneamente da chapa dissidente divulgada pelo Centro Republicano de Santos – Rangel Pestana, Martinho Prado Jr. e Luiz Pereira Barreto.⁶⁹

O descontentamento com a lista oficial apareceu em várias notas nos jornais. Um observador bem-informado, sob o pseudônimo de “Saint-Just”, ironizou os que seriam os patrocinadores da lista oficial, “General de Brigada Maneco Ferraz” (Campos Sales) e “Brigadeiro Chico de Campinas” (Francisco Glicério), questionando a legitimidade da própria Comissão Permanente do PRP, que havia sido dissolvida após a República. Segundo o autor, para a escolha não teriam sido ouvidos “nem Pestana, nem Americo Brasiliense, nem Luiz Barreto, nem Cerqueira César, e dizem mesmo que nem Prudente de Moraes...”, daí surgindo “o descontentamento justificado e profundo que se nota, e que há de logo estourar”, o que se revelou premonitório.⁷⁰

Outros descontentes foram mais explícitos e assumiram a dissidência publicamente. O advogado e jornalista Jesuíno Ubaldo Cardoso de Mello, importante propagandista republicano, publicou uma breve carta no jornal *O Estado de São Paulo* declarando ter se desligado “de toda e qualquer solidariedade com os atuais diretores da política republicana paulista”, por discordar da “combinação política, traduzida na chapa governamental”.⁷¹ Jesuíno também figurava entre os candidatos a deputado na chapa dissidente, divulgada pelo Centro Republicano de Santos. Poucos dias depois, o *Diário de Notícias* apontava Jesuíno Cardoso como um dos republicanos históricos que “foram postos à margem e colocados de lado na primeira combinação política que teve de ser confeccionada pelo partido já de posse do governo.”⁷² Circulavam também notícias de que, mesmo fazendo parte da chapa oficial, Rangel Pestana vinha sendo preterido nos pedidos de votos nos municípios, assim como tinha sido aliado das consultas sobre a lista de candidatos.⁷³

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Saint-Just, “A Chapa do Governo”, *O Estado de São Paulo*, 9/8/1890, 2.

⁷¹ Jesuíno Cardoso, “Aos meus Patricios”, *O Estado de São Paulo*, 9/8/1890, 2.

⁷² “Dr. Jesuíno Cardoso”, reproduzido em *O Estado de São Paulo*, 14/9/1890, 3.

⁷³ “Dr. Rangel Pestana”, *O Mercantil*, 23/7/1890, 1.

Talvez a maior demonstração da gravidade das dissensões que dividiram os republicanos históricos ao longo do ano de 1890 tenha sido a atitude assumida por Martinho (Martinico) Prado Jr. após eleito para o Congresso Constituinte. A posição de Martinho Prado revestia-se da maior importância por ele ser um dos fundadores do Partido Republicano Paulista e tradicionalmente associado às ideias do liberalismo radical, não obstante ser um dos grandes proprietários rurais de São Paulo.⁷⁴ Rangel Pestana havia definido Martinico como “jovem imprudente, exagerado e revolucionário de Araras” quando foi eleito à Assembleia Legislativa em 1878-1879.⁷⁵ Como mencionado anteriormente, Martinho Prado Jr. foi um dos quatro republicanos de São Paulo que votaram contra a classificação das rendas públicas do projeto de Constituição do Governo Provisório, defendendo em seu lugar a proposta de descentralização radical apresentada pela bancada do Rio Grande do Sul. Pela sua importância política, Martinho constava tanto da lista de candidatos da Comissão Permanente quanto da chapa de deputados indicados pela dissidência do Centro Republicano de Santos. Tudo indica que suas críticas aos caminhos seguidos pelo Governo Provisório eram conhecidas já nos primeiros meses após a proclamação da República.

Pouco participando dos debates do Congresso Constituinte, Martinho Prado Jr. manifestou-se de forma aberta apenas na fase final dos trabalhos. No início de 1891, o deputado assumiu explicitamente as divergências que o separavam não apenas da maioria da bancada de São Paulo, mas também de uma parte dos republicanos históricos que com ele haviam organizado o Partido. Três questões principais foram abordadas em seu discurso durante a sessão de 17 de janeiro daquele ano. Inicialmente, Martinico condenou o que considerava ser o abandono de um princípio básico da República – o de ser “um governo democrático”, um “governo do povo pelo povo.” Perguntou Martinho em seu discurso: “quais os princípios democráticos em vigor? Mudado o nome da Monarquia para o da República, e banida a dinastia, o que ficou ainda aí é Monarquia..., destruída como princípio, mas existindo com todos os seus preconceitos e erros.” Esse juízo cáustico foi justificado pelo parlamentar com o fato de que o governo, “desde o 15 de novembro, todos os dias,

⁷⁴ Ver *In Memoriam. Martinho Prado Junior, 1843-1943* (São Paulo: s.ed., 1943); Levi, *The Prados of São Paulo*, 147-50, 203-12, 214-17.

⁷⁵ R.P. [Rangel Pestana], “O Dr. Martinho Prado Junior”, *Almanach Litterario de S. Paulo para 1880*, Anno V (São Paulo: Typ. da “Provincia”, 1879), 189-93. Ainda segundo Rangel Pestana, Martinico teria de combinar seu ímpeto com “uma soma de conhecimentos positivos adquiridos na experiência e no estudo dos mestres da filosofia moderna”. Quando isso ocorresse, ele seria “chamado a exercer uma ação direta e gloriosa nos destinos da pátria”.

invade as atribuições do Congresso Constituinte..., legislando, roubando-nos as atribuições, sem necessidade, absolutamente...”.⁷⁶

Outra questão abordada por Martinho Prado Jr. foi a antiga bandeira federalista dos republicanos. O deputado declarou que, na votação da discriminação das rendas, foi obrigado a abandonar os colegas da bancada paulista, “aceitando de preferência as emendas da ilustre deputação rio-grandense” por que “foram os fiéis depositários da ideia federalista”. E perguntou, em seguida, qual seria o motivo para adiar a federação, conforme defendido pela maioria da bancada paulista. Em vez de temer o retorno da Monarquia ou o sebastianismo, o parlamentar dizia recear muito mais “o falseamento do verdadeiro princípio democrático” e “o abandono da política federativa em sua mais larga acepção”, como estariam fazendo os antigos republicanos no Congresso Constituinte.⁷⁷

Ainda mais grave, Martinho Prado Jr. julgava que todos os vícios da Monarquia antes censurados pelos republicanos “estão sendo praticados atualmente, e não vejo tendências para acabarmos com estes abusos.” Em matéria financeira, no “jogo sustentado pelo Sr. Ministro da Fazenda [Rui Barbosa]” inundava-se “este infeliz país com as enormes e fatais emissões que nos arruinarão, infalivelmente.” Pior, “esta é República dos desperdícios, das especulações em larga escala e dos contratos imorais.” Segundo o parlamentar, “[a]s concessões de juros, as concessões de terras devolutas, tomam proporções assustadoras”. Para corrigir esses desvios, o deputado dizia ter submetido uma emenda estabelecendo que tais concessões fossem aprovadas pelo Congresso, em vez do Ministério da Agricultura, então ocupado pelo correligionário Francisco Glicério. Na opinião de Martinho Prado Jr., esse estado de coisas resultava da política do governo republicano de buscar “adesões por toda a parte, procurando o favor dos velhos monarquistas”. “Descubro em toda a parte”, relatava, “não vencidos, mas inimigos da República acotovelaram-se nas secretarias do Governo solicitando concessões de garantias de juros e de terras devolutas”, sendo atendidos em troca de apoio. “Não”, complementou Martinho, “esta não é a República que sonhávamos e queríamos.” Ao lutar pela República no passado, o objetivo era outro:

⁷⁶ Brasil, *Annaes do Congresso Constituinte da Republica*, 2a ed. revista (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926), 643-44. 35ª sessão, 17 de janeiro de 1891.

⁷⁷ *Ibidem*, 640.

“reorganizarmos o Brasil moral e materialmente, introduzindo ordem em suas finanças e moralidade na administração”.⁷⁸

O ataque devastador de Martinho Prado Jr. à orientação do Governo Provisório foi, como era de se esperar, mal recebido pela maior parte de seus colegas de bancada, especialmente Campos Sales e Francisco Glicério, então ministros da Justiça e da Agricultura, respectivamente. A repercussão entre os congressistas foi grande, mas suas críticas em nada alteraram a disposição da maioria da bancada paulista nem dos republicanos em geral. A classificação das rendas aprovada foi aquela baseada no projeto do governo (com emendas), que era antagônica à descentralização defendida pela bancada do Rio Grande do Sul, pela minoria paulista e pelos demais federalistas radicais de outros estados.

Fora do Congresso Constituinte, a repercussão do discurso de Martinho Prado Jr. parece não ter sido grande. No próprio jornal *O Estado de São Paulo*, que então abria espaço para os críticos do Governo Provisório, a versão editada do debate eliminou as passagens mais polêmicas da manifestação de Martinico.⁷⁹ E como notou José Maria dos Santos, alguns anos depois o *Correio Paulistano*, então órgão oficial do PRP, simplesmente alegou que a saúde de Martinho havia se deteriorado após “seus correligionários” o enviarem ao Congresso Constituinte, obrigando-o a “afastar-se da vida agitada da política”. Na verdade, segundo sustenta José Maria dos Santos, Martinho Prado não ficou incapacitado por doença após sua eleição ao Congresso Constituinte, nem se afastou da vida política por esse motivo. O *Correio* teria apagado, assim, sua dissidência da corrente majoritária republicana durante e depois do Congresso.⁸⁰ Da mesma forma, a absoluta maioria dos historiadores do período não registrou a crítica de Martinho Prado Jr. às instituições da República recém-instalada, incluindo os próprios colaboradores do livro comemorativo dos 100 anos de seu nascimento em 1943.⁸¹

⁷⁸ *Ibidem*, 645, 649-50.

⁷⁹ “Congresso Nacional”, *O Estado de São Paulo*, 20/1/1891, 1.

⁸⁰ José Maria dos Santos, “Martinho Prado Junior”, *In Memoriam. Martinho Prado Junior, 1843-1943* (São Paulo: s.ed., 1943), 83-84. Darrel Levi observa que Martinico sofreu “doença cerebral” em 1894 e um derrame em 1900 (o Congresso Constituinte encerrou seus trabalhos no final de fevereiro de 1891). Levi, *The Prados of São Paulo*, 113.

⁸¹ *In Memoriam. Martinho Prado Junior*. Trabalhos importantes e mais recentes que abordam o PRP também não mencionam a crítica de Martinho Prado Jr.: José Ênio Casalecchi, *O Partido Republicano Paulista, 1889-1926* (São Paulo: Brasiliense, 1987) e Joseph Love, *São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937* (São Paulo: Paz e Terra, 1982).

Algumas semanas após o discurso de Martinho Prado Jr., uma nova polêmica sacudiu os republicanos de São Paulo com a divulgação de uma lista de candidatos para a eleição à Assembleia Legislativa, prevista para 14 de março de 1891. Publicada no *Correio Paulistano*, a chapa foi elaborada pela “representação paulista no Congresso Nacional” e assinada, entre outros, por Prudente de Moraes, Campos Sales, Francisco Glicério, Bernardino de Campos, Adolfo Gordo, Rodolfo Nogueira da Rocha Miranda, Carlos Garcia, além de representantes dos antigos partidos monárquicos, como Rodrigues Alves, Almeida Nogueira, Costa Júnior, Alfredo Ellis e Rubião Júnior.⁸² A reação à lista surgiu imediatamente após a publicação. Martinho Prado Jr., contrariando a notícia de que a chapa era uma iniciativa de todos os representantes paulistas no Congresso, declarou que não havia tomado parte da organização da chapa publicada no *Correio Paulistano*. Martinho dizia que a exclusão de representantes da colônia italiana era a injustiça “[s]uperior a todas as outras reunidas”.⁸³ Logo em seguida, uma reunião dos republicanos de São Bernardo do Campo publicou um longo manifesto atacando os responsáveis pela lista de candidatos. O manifesto denunciava, entre outras coisas, que “em pleno regime republicano estão sendo falsificadas todas boas e principais normas democráticas por aqueles que se intitulam chefes por essas normas” e recomendava a todos “amigos e correligionários que prezarem a educação republicana e as normas da pura democracia, a maior abstenção”.⁸⁴

Paralelamente, um outro grupo de republicanos, alguns deles remanescentes do radicalismo e do abolicionismo, publicou uma carta igualmente crítica aos responsáveis pela lista de candidatos: “somos republicanos e estamos, segundo dizem, em regime republicano; reclamamos, pois, a fidelidade aos princípios democráticos e a execução das práticas republicanas.” Os autores da carta perguntavam: “Querem eleições? Venham as prévias; não decretem deputados; a ditadura desapareceu. O povo paulista republicano não é rebanho de carneiros.” E completavam fazendo referência aos líderes excluídos: “Não podemos, não devemos de modo algum consentir que se ponham à margem chefes de elevado prestígio político como Rangel Pestana, Americo Brasiliense, Luiz Barreto, Cerqueira César e tantos outros educados na escola da honesta e pura democracia, com o firme propósito de inutilizá-los na direção política do Estado.” José Francisco de Paula Novaes, José Hippolyto da Silva,

⁸² “Eleições” e “Eleição do Estado”, *Correio Paulistano*, 3/3/1891, 1.

⁸³ “Chapa de Senadores e Deputados”, *O Estado de São Paulo*, 4/3/1891, 2.

⁸⁴ “Eleições”, *O Estado de São Paulo*, 5/3/1891, 1.

Jesuino Cardoso, Augusto César de Miranda Azevedo, João Antonio Pereira dos Santos, Reinaldo Porchat e Gabriel Prestes assinavam o manifesto. Ao eleitorado, os signatários recomendavam “a mais severa abstenção” na eleição próxima e prestavam solidariedade aos republicanos de São Bernardo do Campo.⁸⁵

Dada a animosidade existente, não é de surpreender a sequência de acontecimentos iniciada um ou dois dias depois desses protestos de antigos membros do PRP. As críticas e divergências ganharam uma nova dimensão após a decisão do presidente Deodoro da Fonseca de substituir Jorge Tibiriçá por Américo Brasiliense no governo de São Paulo, em 6 de março de 1891, logo após o fim dos trabalhos do Congresso Constituinte. Com a nomeação de Brasiliense, tendo Cerqueira César como vice-governador, tornou-se claro que as insatisfações acumuladas desde o início do Governo Provisório significavam uma ruptura realmente profunda entre os antigos republicanos de São Paulo. Brasiliense havia se colocado à parte do movimento que derrubou a Monarquia, alegando ser desfavorável à liderança dos militares.⁸⁶ Posteriormente, o antigo republicano aceitou participar da Comissão nomeada para redigir o primeiro projeto de Constituição do Governo Provisório, assim como foi um dos autores do projeto da Constituição paulista, mas continuou afastado das articulações do núcleo dirigente do PRP. O distanciamento de Brasiliense do centro das decisões perdurou até que ele aceitasse o convite para governar São Paulo, durante a reformulação das situações estaduais promovida por Deodoro e seu ministro, o Barão de Lucena.⁸⁷

O novo governo de Américo Brasiliense iria congrega um grupo influente de republicanos históricos que se opunha à corrente majoritária do PRP. Tal como aconteceu com a dissidência de Martinho Prado Jr., esse é um desdobramento político importante da época que passou despercebido em boa parte da historiografia ou foi distorcido como uma espécie de reação monárquica, mesmo sendo Américo Brasiliense o nome mais celebrado pelos republicanos históricos e reconhecido como o mais proeminente fundador do PRP. Joseph Love, por exemplo, não menciona a dissidência do PRP e argumenta que, depois de nomeado por Deodoro, Brasiliense articulou “um golpe dentro do partido” e acercou-se de

⁸⁵ “Política Republicana”, *O Estado de São Paulo*, 5/3/1891, 2.

⁸⁶ Santos, *Bernardino de Campos*, 102-3; Carlos Villalva, “Dr. Americo Braziliense - Biographia”, *Revista do Instituto Historico e Geographico de São Paulo* VIII (1903), 7-21; “A Correspondencia de Americo Brasiliense (1889-1892), com notas de J. M. C. A.”, *Revista do Arquivo Municipal* LVII (maio 1939), 203-46. Sobre Américo Brasiliense: Villalva, “Dr. Americo Braziliense”; Ricardo Maranhão, “Américo Brasiliense, Organizador Republicano”, *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 1/3/1975, 3-6.

⁸⁷ Villalva, “Dr. Americo Braziliense”; Santos, *Bernardino de Campos*, 230-33.

ex-monarquistas. José Ênio Casalecchi, em seu livro clássico sobre o PRP, associou o movimento em torno de Américo Brasiliense a “golpistas”, “arrivistas” e “monarquistas”.⁸⁸

Na verdade, ambos os grupos em disputa acolheram membros dos antigos partidos Conservador e Liberal em suas fileiras. O mais importante é que, ao lado de Martinho Prado Jr., outros personagens de grande expressão do tempo da propaganda republicana apoiaram o governo de Brasiliense, dentre os quais Rangel Pestana, Cerqueira César e Luiz Pereira Barreto. Ao lado deles, havia republicanos mais jovens vinculados aos radicais no período pré-1889, tais como Paula Novaes, Bueno de Andrada, Arthur Breves, José Hippolyto da Silva e Julio Mesquita. Todos eles (exceto Rangel Pestana, eleito antes para o Senado) fizeram parte da lista de candidatos para o Congresso estadual na eleição de 30 de abril de 1891.⁸⁹ Vários seriam eleitos e tornariam-se membros da primeira legislatura que elaborou as novas leis do regime republicano em São Paulo, inclusive as relativas à instrução primária, como veremos no próximo capítulo.

A substituição de Jorge Tibiriçá por Américo Brasiliense na chefia do executivo paulista, acompanhada pelo apoio de republicanos históricos que se opunham à política da Comissão Permanente do PRP, tornaram a cisão dos antigos republicanos ainda mais amarga. A dissidência, agora controlando o governo estadual, rejeitou as acusações da corrente liderada por Campos Sales, Prudente de Moraes, Francisco Glicério e Bernardino de Campos, que a associava aos monarquistas ou a uma traição ao novo regime.⁹⁰ Para o grupo da Comissão Permanente, os que apoiavam o governo de Américo Brasiliense tinham abandonado “a guarda fiel à lei fundamental da República”, pois “se prestaram a fazer um agrupamento sem ideias, com a empreitada imposta de combater o partido e o espírito republicano e servir de sustentáculo ao ‘sistema das violências reacionárias’ posto em prática pelo governo central.”⁹¹

Para os dissidentes agora no poder, no entanto, teriam sido os partidários da antiga situação em São Paulo e do Governo Provisório que, “apenas investidos do poder ditatorial”,

⁸⁸ Love, *São Paulo*, 158-60; Casalecchi, *PRP*, 64-70. Essa omissão continua sendo reproduzida em trabalhos mais recentes, por exemplo, em James Woodward, *A Place in Politics: São Paulo, Brazil, from Seigniorial Republicanism to Regionalist Revolt* (PhD diss., Brown University, 2004), 43. Uma das exceções a essas abordagens é Santos, *Bernardino de Campos*, 230-33.

⁸⁹ “Eleições”, *O Estado de São Paulo*, 30/4/1891, 1.

⁹⁰ “O Manifesto – III”, *O Estado de São Paulo*, 13/3/1891, 1.

⁹¹ “Partido Republicano”, *Correio Paulistano*, 21/3/1891, 1.

promoveram “a tendência oligárquica, inspirada no interesse do partidarismo incondicional e das adesões mercenárias”. Teriam eles, “com o ominoso decreto [eleitoral] de 23 de junho do ano findo”, promovido “indecorosa legalização do esbulho e da fraude, no intuito de preservar de indefectível condenação, que adviria do livre pronunciamento da nação, os erros, os abusos e os crimes do governo provisório”. Tal seria a política dominante “cujas consequências foram tão infensas à instituição de um regime genuinamente republicano e federalista no país”. Para a dissidência, a nova coalizão que se articulava no governo de Américo Brasiliense e Cerqueira César teria como objetivo “a fundação duma república liberal, honesta e patriótica.”⁹²

A disputa entre os dois grupos republicanos também envolveu um longo e duro confronto nos jornais de São Paulo entre dois dos personagens mais conhecidos e influentes do PRP: Campos Sales e Rangel Pestana. O debate, que surpreendeu os leitores pouco informados sobre a profundidade da dissidência, foi desencadeado por artigos na imprensa em que Pestana, após meses de silêncio, justificou seu afastamento e atribuiu a responsabilidade principal pelos erros e distorções da administração de Deodoro aos membros civis do Governo Provisório, e por extensão a Campos Sales e Francisco Glicério.⁹³ A resposta de Campos Sales veio logo depois, em uma série de artigos dos dois republicanos históricos no *Correio Paulistano* e em *O Estado de São Paulo*.⁹⁴ Não é o caso de tratar aqui dos vários assuntos debatidos nos artigos, mas podemos destacar dois temas que se relacionam às políticas para a instrução primária do período.

Um dos temas foi a divisão das rendas entre União e estados. Rangel Pestana havia sido um dos cinco membros da Comissão que redigiu o primeiro projeto de Constituição, encomendado pelo novo regime. A proposta da Comissão definiu a classificação dos impostos de forma similar à do projeto que foi depois reformulado por Rui Barbosa e adotado pelo Governo Provisório.⁹⁵ Ao longo do debate com Campos Sales, no entanto, Rangel Pestana sustentou que, reunido o Congresso Constituinte, os representantes decidiram estudar

⁹² “A Eleição de Hoje”, *O Estado de São Paulo*, 30/4/1891, 1.

⁹³ Rangel Pestana, “A Direcção Política do Estado”, *O Estado de São Paulo*, 10/3/1891, 1; “Explicação... Insinuada”, *O Estado de São Paulo*, 15/3/1891, 1. Desde agosto de 1890, pelo menos, Pestana já manifestava sua insatisfação com a orientação dominante do PRP na política nacional. Ver “Pleito Eleitoral”, *O Paiz*, 18/8/1890, 1.

⁹⁴ A primeira réplica de Campos Sales foi “Ao Sr. Rangel Pestana”, *Correio Paulistano*, 21/3/1891, 1.

⁹⁵ Leal, *História Constitucional*, 204-13; João Coelho Gomes Ribeiro, *A Gênese Histórica da Constituição Federal. Subsídio para sua Interpretação e Reforma* (Rio de Janeiro: Oficinas Graph. da Liga Marítima Brasileira, 1917), 15-19.

e debater o projeto de Constituição, exercendo o direito de soberania dos estados dos quais eram representantes. Uma vez que os congressistas não aceitaram o papel passivo de sancionadores do projeto de Constituição do governo, “a questão da discriminação das rendas tomava outra direção”. Ali, no Congresso, seria possível estabelecer de forma definitiva o princípio federativo desejado pela maioria, mesmo que contrariando as linhas definidas pelo projeto original.⁹⁶

Nessas circunstâncias, argumentou Rangel Pestana, o apoio dado pela maior parte da bancada paulista ao projeto do Governo Provisório, e contra a emenda federalista da bancada rio-grandense, consistiu na “preponderância da União sobre os estados”, com a qual o antigo republicano dizia não concordar – mesmo tendo ele sido um dos autores do projeto de Constituição do Governo Provisório.⁹⁷ Rangel Pestana apresentou seu argumento de forma prolixa e dúbia, algo que Campos Sales não perdeu a oportunidade de notar e atacar em sua réplica. Ao mesmo tempo, Campos Sales aproveitou para defender uma vez mais a posição adotada pela maioria da bancada paulista no Congresso Constituinte, ou seja, a de que o projeto do Governo, conforme foi depois aprovado, não feria absolutamente o princípio federativo.⁹⁸ De qualquer forma, o ponto a ser ressaltado deste debate é que um dos principais temas que parece ter unido os membros da dissidência do PRP em 1891 foi a defesa de uma versão mais extrema da descentralização e da autonomia estadual do que a proposta apoiada pela corrente dominante do Partido.

Uma outra questão que aparece na controvérsia entre Rangel Pestana e Campos Sales refere-se às municipalidades. Um ponto enfatizado por Pestana em sua polêmica foi a decisão da Comissão Permanente de não consultar os diretórios municipais para a escolha dos candidatos que concorreriam à eleição do Congresso estadual, marcada originalmente para 14 de março de 1891 (depois adiada para 30 de abril por Américo Brasiliense). Para Rangel Pestana, o PRP deveria ter convocado delegados municipais para uma conferência a fim de decidir sobre a composição da comissão diretora estadual, que teria “poderes para organizar a lista dos candidatos, de acordo com as indicações locais”. “Esta forma democrática”, sustentava Pestana, teria “o mérito de dar ao povo a responsabilidade da escolha de seus representantes”, não perdendo assim “a tradição republicana na formação das listas dos

⁹⁶ Rangel Pestana, “O Sr. General Campos Salles – IV”, *O Estado de São Paulo*, 4/4/1891, 1.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Campos Salles, “Ao Sr. Rangel Pestana – II”, *Correio Paulistano*, 8/4/1891, 1.

candidatos aos cargos de representação popular.”⁹⁹ Em vez disso, Rangel Pestana acusou Campos Sales de ter promovido uma política de exclusão com o auxílio da Comissão Permanente, alienando antigos republicanos e reorganizando “uma comandita para explorar os empregos, tomados os moldes antigos” dos partidos monárquicos.¹⁰⁰ A réplica foi da mesma forma contundente, tendo Campos Sales se defendido da acusação dizendo que a lista de candidatos não foi sua responsabilidade exclusiva, mas sim decidida em reunião com Prudente de Moraes, Bernardino de Campos, Adolfo Gordo, Cesário Motta e Jorge de Miranda, entre outros republicanos e aliados dos antigos partidos monárquicos.¹⁰¹

Esse último aspecto do debate é importante para a política da instrução primária implementada pelos republicanos. Apesar do destaque dado aos municípios, Rangel Pestana limitou-se a condenar a exclusão dos diretórios locais na política interna do PRP, não manifestando objeção, por exemplo, à intervenção do governo de Prudente de Moraes nas intendências, como haviam feito o *Correio Paulistano* e Bueno de Andrada anteriormente. Ao contrário, Pestana julgou ter sido o governador uma “sentinela vigilante e firme” em sua curta administração do estado após a proclamação da República.¹⁰² Nesse momento, Rangel Pestana deixou de lado a sua antiga crítica radical à tutela das municipalidades e à centralização, ou pelo menos reservou-a a um segundo plano, no que talvez tenha sido visto por ele como uma transigência necessária em um momento de consolidação do novo regime político.

De qualquer modo, praticamente não houve tempo para que o governo de Américo Brasiliense e seus aliados se consolidassem no poder e mostrassem sua efetiva orientação doutrinária, dada a nova situação política nacional provocada pelo fechamento do Congresso Nacional pelo Marechal Deodoro, em 3 de novembro de 1891.¹⁰³ A atitude hesitante de Brasiliense e, depois, seu apoio ao golpe de Deodoro produziram um novo realinhamento dos republicanos de São Paulo. Na Assembleia Legislativa, uma moção de repúdio ao golpe de Deodoro aprovada em 20 de novembro foi sucedida por outra no dia seguinte, em que a maioria declarava continuar solidária aos governos de Américo Brasiliense e Deodoro. O

⁹⁹ Rangel Pestana, “A Direcção Política do Estado”, *O Estado de São Paulo*, 10/3/1891, 1.

¹⁰⁰ Rangel Pestana, “O General Campos Salles - I”, *O Estado de São Paulo*, 31/3/1891, 1.

¹⁰¹ Campos Salles, “Ao sr. Rangel Pestana - I”, *Correio Paulistano*, 7/4/1891, 1.

¹⁰² Rangel Pestana, “O General Campos Salles - I”, *O Estado de São Paulo*, 31/3/1891, 1.

¹⁰³ Santos, *Bernardino de Campos*, 236-44; Sertório de Castro, *A República que a Revolução Destruiu*, 2ª ed. (Brasília, Editora UnB, 1982), cap. 6.

voto dessa última moção no legislativo paulista culminou em novo conflito aberto, desta vez entre os antigos aliados de Américo Brasiliense. Oito deputados rejeitaram o apoio a Américo Brasiliense e ao governo federal (Bueno de Andrada, Paula Novaes, Manoel Antônio Gonçalves Bastos, Cincinato Braga, Eduardo Augusto Ribeiro Guimarães, Rivadávia da Cunha Correia, Vicente de Carvalho e Julio Mesquita), todos eles membros da dissidência que havia rompido com a Comissão Permanente desde 1890. No entanto, outros dissidentes optaram por permanecer ao lado de Américo Brasiliense, mesmo quando o governador decidiu manter-se aliado a Deodoro após o fechamento do Congresso – casos de Arthur Breves, José Hippolyto da Silva e Luis Flaquer. Na verdade, os três deputados republicanos haviam endossado a primeira moção de repúdio ao golpe de Deodoro, tendo depois mudado o voto, o que gerou decepção e críticas dos colegas. Já os oitos deputados que mantiveram o repúdio ao governo de Brasiliense e Deodoro retiraram-se do plenário e renunciaram a seus mandatos em protesto.¹⁰⁴

O principal desdobramento dessa nova disputa foi que uma parte dos que haviam se solidarizado com Américo Brasiliense, em março de 1891, rejeitou o golpe de Deodoro e reuniu-se aos republicanos antes adversários da Comissão Permanente do PRP. A reconciliação desses grupos foi descrita como um passo natural diante das circunstâncias. Conforme Julio de Mesquita escreveu em *O Estado de São Paulo*, logo no dia 6 de novembro houve uma reunião “com muitos membros dos dois grupos em que então se dividia o partido republicano paulista.” Mesquita relata que “[d]epois do golpe de Estado, a fusão desses grupos operou-se naturalmente, sem dificuldade alguma. Desapareceram num instante as antigas desavenças e constituiu-se de novo, unido e forte, o tradicional partido republicano de S. Paulo.”¹⁰⁵ A melhor ilustração da mudança da situação política e dos sentimentos exaltados veio de *O Estado de São Paulo*, que passou a atacar Américo Brasiliense de forma violenta, em uma série de editoriais escritos por Julio Mesquita intitulados “Vergonha!”, utilizando termos como “vil traidor”, “réprobo político” e “miserico corruptor”.¹⁰⁶

A reunião citada por Julio Mesquita foi a primeira de outras tantas destinadas a planejar a derrubada do governo estadual, contando inclusive com emissários do Rio Grande

¹⁰⁴ “Congresso Paulista”, *O Estado de São Paulo*, 22/11/1891, 1; “Congresso Paulista”, *O Estado de São Paulo*, 27/11/1891, 2.

¹⁰⁵ “Vergonha! – VI”, *O Estado de São Paulo*, 3/12/1891, 1.

¹⁰⁶ Publicados nos dias 26-28 de novembro e 2-5 de dezembro de 1891. Ver Paulo Duarte, “Julio Mesquita e o ‘Estado’”, *O Estado de São Paulo*, 16/8/1962, 9.

do Sul, que havia se sublevado contra o golpe de Deodoro.¹⁰⁷ O desfecho da crise só veio no dia 15 de dezembro de 1891, quando Américo Brasiliense, sem apoio do vice-presidente Floriano Peixoto que substituiu Deodoro na chefia do governo, abandonou o cargo em meio às notícias de uma revolta em andamento em várias cidades do interior do estado de São Paulo e de confrontos violentos na capital.¹⁰⁸ A reconciliação entre os dois principais grupos republicanos concretizou-se quando Floriano Peixoto nomeou um dos líderes dos dissidentes, o vice-governador Cerqueira César, para o lugar de Américo Brasiliense. Porta-voz da dissidência, o jornal *O Estado de São Paulo*, dirigido então por Julio Mesquita e ainda sob influência de Rangel Pestana, também se alinhava agora à corrente de Prudente de Moraes, Francisco Glicério, Campos Sales e Bernardino de Campos. Na política nacional, a nova composição política dos republicanos de São Paulo seria a principal fiadora do conturbado governo do vice-presidente Floriano Peixoto.¹⁰⁹

Mesmo com a trégua entre os dois grupos principais, contudo, não houve paz entre os republicanos. Vários membros do PRP que haviam continuado a apoiar Américo Brasiliense após o golpe de Deodoro rejeitaram o novo arranjo político e contestaram a legitimidade do vice-presidente Cerqueira César para assumir o executivo estadual – repelindo também, aparentemente, o apoio ao governo de Floriano Peixoto. Luiz Pereira Barreto, por exemplo, presidente do Congresso Constituinte estadual eleito em 1891, foi um dos líderes da corrente que se opôs à nova situação política. Os rumores de uma nova sublevação no estado de São Paulo, e da apresentação de um ultimato para sua renúncia, levou Cerqueira César à medida extrema de dissolver (em 24 de janeiro de 1892) a então legislatura do Congresso estadual e convocar novas eleições (para 7 de março de 1892), sob a justificativa legal de que a maior parte dos deputados havia endossado a ditadura de Deodoro.¹¹⁰

A dissolução do Congresso estadual acirrou ainda mais os ânimos. No final de março de 1892, a polícia prendeu vários civis e militares sob a acusação de conspirarem para a

¹⁰⁷ “Vergonha! – VI”, *O Estado de São Paulo*, 3/12/1891, 1. Alfredo Ellis Jr., *Um Parlamentar Paulista da República. Subsídios para a História da República em S. Paulo e Subsídios para a História Econômica de S. Paulo* (São Paulo: João Bentivegna, 1949).

¹⁰⁸ “A Revolução”, *O Estado de São Paulo*, 17/12/1891, 1; 19/12/1891, 1; Assis Cintra, *Bernardino de Campos*, 106-9.

¹⁰⁹ “Presidência de S. Paulo”, *O Estado de São Paulo*, 18/12/1891, 1; Hahner, *Relações entre Civis e Militares*, 138-41; Santos, *A Política Geral*, cap. XV.

¹¹⁰ “Factos Graves”, *O Estado de São Paulo*, 29/1/1892, 1; “Congresso do Estado”, *O Estado de São Paulo*, 30/1/1892, 1; “O Decreto n. 15”, *O Estado de São Paulo*, 18/12/1891, 1; *Mensagem... Vice-Presidente José Alves de Cerqueira César*, 7 de abril de 1892, 13-14; Assis Cintra, *Bernardino de Campos*, 110-14.

derrubada violenta do governo de Cerqueira César. De acordo com o inquérito policial, o movimento visava o retorno de Américo Brasiliense e havia se articulado com opositores do governo Floriano Peixoto em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Os líderes da conspiração em São Paulo foram justamente os ex-deputados dissidentes que haviam rejeitado a composição com a corrente principal do PRP, vários deles republicanos históricos e radicais: José Hippolyto da Silva, Luis Flaquer, Miguel Camarano, Jesuíno Cardoso e Augusto César de Miranda Azevedo, além de Luiz Pereira Barreto e outros republicanos, como Henrique Porchat, de Santos. O movimento foi abortado pela polícia na véspera de sua deflagração, sendo os envolvidos processados, embora logo depois anistiados.¹¹¹

Com a derrota da oposição ao vice-governador Cerqueira César no episódio da dissolução do Congresso, a nova aliança dos republicanos de São Paulo buscou estabilizar o quadro político com a imediata convocação de eleições para o governo estadual. Bernardino de Campos foi indicado pela Comissão Central do PRP ao cargo de governador, para o qual foi eleito e tomou posse em 23 de agosto de 1892. Cerqueira César concorreu e foi eleito novamente vice-governador em 15 de outubro de 1892 (posse em 31 de dezembro).¹¹² Da mesma forma, na escolha para uma vaga de senador e três de deputado para o Congresso nacional, a Comissão do Partido apresentou Rangel Pestana (Senado), Brasília Rodrigues dos Santos, Cincinato Braga e Júlio de Mesquita, refletindo a composição política celebrada anteriormente. Mesmo assim, apesar de derrotada, a corrente que se opôs ao acordo e conspirou contra o governo de Cerqueira César continuou atuante, recomendando ao eleitorado a abstenção nas eleições para o Congresso Nacional.¹¹³

Apesar da intensidade dos conflitos, o acordo entre os dois principais grupos em que se dividiram os republicanos históricos logo após o 15 de novembro foi capaz de estabilizar parcialmente a volátil situação política estadual. Bernardino de Campos (23/8/1892 a 15/4/1896) foi o primeiro a concluir um mandato completo de governador em São Paulo no regime republicano. Não obstante, a estabilidade foi apenas parcial, pois grupos dissidentes continuaram atuando nos anos seguintes, embora com menor impacto do que a cisão de

¹¹¹ “A Conspiração”, *Correio Paulistano*, 10/4/1892, 1; 1 e 3/5/1892, 1; 5-7/5/1892, 1.

¹¹² “O Governo de São Paulo”, “Mensagem”, “Dr. Bernardino de Campos”, *O Estado de São Paulo*, 24/8/1892, 1; “Posse”, *O Estado de São Paulo*, 31/12/1892, 1.

¹¹³ “A Eleição do Dia 27”, *Correio Paulistano*, 17/4/1892, 1; Assis Cintra, *Bernardino de Campos*, 110-21.

1890/1891. Mais do que episódica e restrita a determinados anos (1891, 1895, 1897, por exemplo), como costuma ser retratado na historiografia, a divisão dos republicanos foi contínua e persistente por todo o período, tendo uma parcela substancial dos envolvidos definido sua posição durante os conturbados eventos políticos de 1890-1892. Uma das divisões originadas nesses anos foi a do chamado “Partido Republicano Oposicionista”. Os oposicionistas incluíam novos membros e antigos personagens da dissidência, sobretudo aqueles que haviam permanecido ao lado de Américo Brasiliense até sua queda e tinham rejeitado a reconciliação com a Comissão Central do PRP. Entre os personagens de destaque desse grupo estavam Miranda Azevedo, Arthur Breves, Jesuíno Cardoso, Paula Novaes, José Hippolyto da Silva, Henrique Porchat, Luis Flaquer, Cândido Rodrigues e Rodolfo Miranda.¹¹⁴ Já em 1893, a oposição começou a se rearticular publicamente e marcou presença nas eleições do final do ano seguinte.¹¹⁵ Na legislatura estadual de 1895-1896, formou-se um bloco de oposição que foi estimado por Rodolpho Telarolli Júnior em 13 deputados.¹¹⁶

Esses parlamentares em geral atacavam o militarismo da República, opunham-se ao governo Floriano Peixoto e denunciavam perseguições e a compressão das municipalidades praticadas pela corrente dominante do PRP, desde a composição política celebrada em 1892 nos governos de Cerqueira César e de Bernardino de Campos. Um exemplo foi o discurso de Oscar de Almeida (de Bananal) em uma sessão de julho de 1895 da Assembleia Legislativa. O deputado oposicionista declarou que “[o] 15 de novembro não é o resultado da gloriosa propaganda republicana, na qual tomaram parte notáveis cidadãos, que, cheios do fervoroso culto pela democracia republicana, já têm lavrado protestos contra os desmandos dos governos posteriores a essa data”. Um dos motivos principais dos desvios seria o seu vício de origem: “[o]riginários do militarismo, os governos posteriores a 15 de novembro não têm satisfeito às aspirações populares. A história nos ensina que o militarismo só produz a anarquia, o despotismo e a corrupção.” Para Oscar de Almeida, os princípios da antiga propaganda republicana seriam incompatíveis com a direção política dominante em São Paulo, pois “[o] governo do Estado tem corrompido o sufrágio popular pela pressão, que

¹¹⁴ Para uma lista de nomes, ver “Partido Republicano Oposicionista”, *O Estado de São Paulo*, 27/11/1894, 2.

¹¹⁵ Ver “Congresso Legislativo”, *O Estado de São Paulo*, 28/7/1893, 2; 27/8/1893, 1; “Eleições Federais”, *O Estado de São Paulo*, 21/10/1893, 1; “A Eleição”, *O Estado de São Paulo*, 27/2/1894, 1; “A Eleição”, *O Estado de São Paulo*, 2/12/1894, 1; “Reunião Política”, *O Estado de São Paulo*, 5/3/1895, 1; “Reunião do Partido Oposicionista de S. Paulo”, *O Estado de São Paulo*, 2/12/1895, 1.

¹¹⁶ Rodolpho Telarolli Júnior, “Poder e Saúde: a República, a Febre Amarela e a Formação dos Serviços Sanitários no Estado de São Paulo”, vol. I (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 1993), 301-2. Foram eleitos 40 deputados na legislatura de 1895/1896.

produz o terror, e pelo suborno, que degrada o caráter”, com seu recurso à manipulação das “situações políticas nos municípios, obedecendo exclusivamente a um partidarismo desprezível.”¹¹⁷

Uma nova cisão de dimensões semelhantes à de 1890-1891 iria ocorrer dez anos depois, durante a presidência de Campos Sales (1898-1902). Conhecida como “A Dissidência”, essa foi na verdade, como mostrado acima, a segunda cisão de grandes proporções ocorrida no PRP histórico após a proclamação da República. De acordo com o manifesto dos dissidentes de 1901, a origem da ruptura foi a chamada “política dos governadores, que não era outra senão a política pessoal do presidente da República” (ou seja, o antigo aliado Campos Sales), cujo significado era a “nulificação completa das eleições, a negação absoluta do regime democrático.” Na implementação dessa política em São Paulo, o presidente Campos Sales havia imposto a candidatura de Bernardino de Campos à sucessão do governador Rodrigues Alves (1/5/1900 a 13/2/1902), que por sua vez se desincompatibilizaria do cargo e o sucederia na presidência da República. No novo “partido republicano dissidente” entrava agora Prudente de Moraes ao lado de republicanos que tomaram parte da cisão de 1891 e da reconciliação de 1892, como Cerqueira César, Julio Mesquita, Bueno de Andrada e Gabriel Prestes, bem como republicanos históricos que haviam se alinhado com o “Partido Republicano Oposicionista”, como é caso, por exemplo, de Jesuíno Cardoso e Miranda Azevedo.¹¹⁸

É difícil identificar com precisão quais foram os motivos preponderantes para as sucessivas divisões ocorridas entre os republicanos paulistas logo após a sua chegada ao poder. Mas possivelmente uma das causas de discórdia foi a disputa pelo controle das nomeações para cargos ligados ao governo estadual – de funcionários de repartições a delegados de polícia, passando por juizes e professores nas municipalidades. Não menos importante, durante os primeiros meses da República e no período de estabilização política, o executivo estadual preservou uma ampla margem de ação para elaborar (ou melhor, reformular) um sistema de tutela das administrações dos municípios, espalhando a influência dos novos grupos dominantes por todas as regiões do estado em aliança com chefes políticos

¹¹⁷ “Congresso Legislativo”, *O Estado de São Paulo*, 13/8/1895, 2.

¹¹⁸ “Aos Republicanos de S. Paulo”, 8/9/1901, 1; “A Convenção”, *O Estado de São Paulo*, 5/11/1901, 1; “Manifesto Político – Aos Nossos Conciudadãos”, *O Estado de São Paulo*, 6/11/1901, 1-2; Casalecchi, *PRP*, 100-16.

locais. Além do evidente benefício político que a centralização do poder trazia aos grupos dominantes na política estadual, o controle das diferentes esferas de governo também proporcionava um sem número de oportunidades econômicas aos seus beneficiários, na forma de cargos remunerados, contratos de obras e concessões, além de subsídios como garantias de juros e distribuição de terras devolutas. A mera exploração de oportunidades econômicas e *rent-seeking* por meio da captura dos governos estadual e municipal já constituía motivo suficiente para provocar realinhamentos partidários, redefinir posições doutrinárias e acirrar as disputas entre indivíduos e grupos políticos.

Na verdade, no sistema político centralizado erigido no Império e que vinha sendo remodelado no início da República, negócios e política eram faces da mesma moeda. É provável, portanto, que a animosidade entre republicanos históricos tenha sido, em parte, estimulada pela marginalização de grupos e indivíduos do poder de nomear funcionários e explorar oportunidades econômicas abertas com o novo regime político. Como observou friamente uma nota de *O Estado de São Paulo* comentando a tentativa de criação do “Partido Republicano Oposicionista” em 1894, a “organização partidária dos republicanos amigos do governo, no seu próprio trabalho de conservação da grande força que dispõe, diariamente tem necessidade de contrariar muitas ambições e de ferir muitos interesses, que fatalmente correm a congregar-se contra ela em campo adverso.”¹¹⁹ Se o editorial julgava natural que o grupo dominante impusesse seus interesses para a conservação do poder, de sua parte indivíduos e grupos aliados sentiam-se legitimados em seus protestos contra o esquema de poder dominante.

Por outro lado, a existência de interesses econômicos e clientelistas não implica que razões de princípio ou de natureza doutrinária tenham deixado de exercer influência nas posições adotadas pelo menos por parte dos republicanos. Mesmo com oportunidades e benefícios ao seu alcance, houve indivíduos – como parece ter sido o caso, por exemplo, de Martinho Prado Jr. – que manifestaram pontos de vista que se chocaram com a forma dominante de conduzir os negócios políticos e econômicos que já caracterizava o novo regime. Muitos recorreram às antigas ideias radicais defendidas durante a época da propaganda.

¹¹⁹ “Notas Políticas”, *O Estado de São Paulo*, 6/3/1895, 1.

De sua parte, os republicanos que assumiram a direção do governo, seja estadual ou federal, justificaram suas posições como ajustes necessários à nova condição de governantes ou à situação excepcional provocada pela mudança do regime político. O mais provável, porém, é que as restrições às antigas ideias radicais também refletissem a própria concepção dominante, entre os grupos que ascenderam ao poder, acerca das instituições que deveriam constituir os fundamentos do novo regime republicano. Assim como conviveram dentro do PRP perspectivas radicalmente distintas sobre a abolição do trabalho escravo, é razoável que o mesmo tenha acontecido com as visões de seus membros sobre a natureza da democracia, da participação popular, do federalismo e da autonomia das esferas do governo. A tendência dos programas do PRP serem mais radicais durante o período da propaganda pode ser creditada à necessidade dos republicanos contraporem-se ao Partido Conservador e, sobretudo, ao Partido Liberal. Mas aqueles princípios republicanos radicais não representavam a totalidade do PRP, como ficou evidente com a atração exercida pelo recurso à intervenção militar ou pela teoria positivista da ditadura autocrática entre alguns dos mais influentes membros do Partido, como Francisco Glicério, Campos Sales, Rangel Pestana e Silva Jardim.

Para nossos objetivos, o desdobramento mais importante das dissidências do PRP foi o que ocorreu já em 1891 e 1892, justamente no período em que estavam sendo delineadas as políticas para a instrução pública do novo regime republicano. Enquanto nos anos anteriores à derrubada da Monarquia os republicanos, liderados por Rangel Pestana, mobilizaram-se por uma reforma radical da instrução primária, tendo como pilar a participação popular e a descentralização financeira, com a sua ascensão ao poder houve uma rápida e profunda revisão de conceitos e bandeiras sobre o tema, conforme veremos no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 11 - A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO E A REAÇÃO REPUBLICANA

A intervenção de Prudente de Moraes nas municipalidades e na política local gerou dissensões que foram o prenúncio de conflitos que iriam dividir o PRP no início de 1891. Não obstante, durante seu governo, Prudente de Moraes preservou a legislação da instrução pública herdada do Império, procurando aperfeiçoá-la ao eliminar aquilo que considerou serem distorções que prejudicavam a descentralização das escolas primárias e, sobretudo, o efetivo uso dos recursos do imposto de capitação e do fundo escolar estabelecidos em 1887. Além disso, Prudente de Moraes considerava que, passado o período de instabilidade e incertezas da mudança do regime político, o novo sistema da instrução primária a ser fundado com a República deveria sofrer uma reformulação ampla, com a adaptação das escolas primárias a uma realidade com “novas instituições locais” e “descentralização das rendas”, ou seja, baseada na autonomia municipal e na participação direta de pais e responsáveis.¹

Justamente na época em que Prudente de Moraes reforçava o compromisso com a descentralização, começaram a surgir entre os republicanos – ou pelo menos tornaram-se mais explícitas – opiniões divergentes sobre as instituições locais e a participação direta da população na vida das escolas. Uma nova corrente passou a sustentar uma visão já comum em décadas anteriores: embora em tese a autonomia local fosse desejável, a realidade dos municípios e da participação popular demonstraria que os conselhos locais eram incapazes de assumir um papel de relevo nas decisões sobre a instrução primária, fossem administrativas ou financeiras. Além dessa concepção tradicional compartilhada por liberais e conservadores no passado, segmentos do PRP articularam uma nova abordagem, aparentemente influenciada pelas ideias do positivismo comtiano que se disseminaram entre intelectuais e políticos republicanos de São Paulo e de outras partes do país.²

Uma premissa dessa nova abordagem foi que a intervenção popular na instrução pública – assim como em toda a política do Estado – seria imprópria e anárquica. O ensino primário seria assunto de natureza técnica e, como tal, deveria ser deixado a cargo daqueles com conhecimento especializado, com sua direção definida pelos órgãos superiores e

¹ São Paulo, *Exposição...* Prudente J. de Moraes Barros, 18 de outubro de 1890, 36.

² Sobre a influência do positivismo entre os republicanos de São Paulo, ver Ivan Lins, *História do Positivismo no Brasil* (São Paulo: Cia Editora Nacional, 1964), 138-74; João da Cruz Costa, *O Positivismo na República: Notas sobre a História do Positivismo no Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956), cap. I; Alonso, *Ideias em Movimento*, 205-37.

centralizados do governo estadual. Mesmo entre os vários republicanos influenciados pelo positivismo, essa era, na verdade, uma nova orientação quanto à forma de conceber a organização da instrução primária que prevalecia até aquele momento. A título de exemplo, Alberto Salles, um dos mais importantes teóricos republicanos em São Paulo e geralmente reconhecido por sua adesão às teorias de Comte, havia defendido no início dos anos 1880 uma posição doutrinária em favor da autonomia do município, da descentralização dos recursos e do papel das localidades na instrução primária, citando e adotando uma visão praticamente idêntica à de Tavares Bastos nessas matérias.³ Com a situação política criada pela derrubada da Monarquia, as novas concepções difundidas entre os republicanos puseram em xeque o antigo consenso em favor da descentralização e da participação popular na escola primária em São Paulo.

A guinada republicana

Nos quase três anos que se seguiram à sanção da Reforma da Instrução Pública de 6 de abril de 1887, os republicanos continuaram defendendo o acerto de suas propostas e criticando o caráter excludente da lei que acabou sendo aprovada. Em novembro de 1888, um editorial de *A Província de São Paulo*, possivelmente escrito por 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 teriam de basear-se 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”. Além desses princípios, continuava Rangel Pestana, os republicanos haviam proposto a adoção de melhores ordenados para os professores e “a criação de taxas escolares cobradas e aplicadas pelos municípios”. As mudanças impostas pelos conservadores, no entanto, incorporadas à lei nº 81 de 1887, “vieram simplesmente piorar o estado de tão importante ramo do serviço público.”⁴

Mais adiante, às vésperas da República, a posição do principal órgão republicano em São Paulo mantinha-se favorável à descentralização e à participação direta de pais e

³ Alberto Salles, *Política Republicana* (Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1882), 391-97 e 402-8. Por sua vinculação ao positivismo, José Maria dos Santos definiu Alberto Salles, que era irmão de Campos Sales, como “um dos mais notáveis republicanos campineiros do ramo autoritário”. Santos, *Republicanos Paulistas*, 190.

⁴ “Instrução Publica”, *A Província de São Paulo*, 23/11/1888, p. 1

moradores nos conselhos municipais. A crítica de *A Província de São Paulo* dirigia-se às distorções da Reforma de 1887, já desfigurada nas negociações de sua aprovação e agora implementada pelos governos dos conservadores Pedro Vicente de Azevedo e Antonio Pinheiro de Ulhôa Cintra, o Barão de Jaguará: “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.”⁵

Para os republicanos, o caráter centralizador da Reforma de 1887 não se manifestava apenas quando os conservadores estavam no poder. Com a mudança da situação política nacional, e a nomeação de um governador liberal (José Vieira de Couto Magalhães) em São Paulo, as distorções persistiram. Segundo os republicanos, os liberais que ascenderam ao poder não haviam mantido o seu compromisso com o programa de descentralização da instrução primária: “A instrução pública continua a ser um meio de aumentar votos com prejuízo do ensino, da tranquilidade do mestre e do caráter nacional. O que faziam os conservadores, estão fazendo agora os liberais.” 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 assim que os liberais chegaram ao poder, “o primeiro trabalho foi demitir e nomear os presidentes dos conselhos municipais, isto é, puseram fora os cabalistas conservadores e chamaram a serviço os mais conhecidos de sua parcialidade.”⁶

Com o advento da República, o tom do agora denominado *O Estado de São Paulo* mudou. Após algumas semanas de silêncio, o jornal ainda mostrou-se otimista com relação a futuras medidas para a instrução primária que seriam adotadas pelo novo governo republicano: “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.”⁷ Mas os indícios de uma guinada nas posições sobre a instrução pública por

⁵ “A Lei de 16 de Fevereiro”, *A Província de São Paulo*, 17/5/1889, p. 1.

⁶ “Um dos Taes”, *A Província de São Paulo*, 8/10/1889, p. 1.

⁷ “Reforma Correlata”, *A Província de São Paulo*, 10/1/1890, p. 1. Embora não assinados, este e os editoriais anteriores foram provavelmente escritos por Rangel Pestana.

parte de uma parcela dos republicanos começaram a surgir logo em seguida, no mesmo momento em que Prudente de Moraes, já nomeado governador do estado de São Paulo pelo Marechal Deodoro, continuava defendendo o programa radical de descentralização administrativa e financeira da instrução primária.

Um editorial de *O Estado de São Paulo* em 16 de maio de 1890 chamou a atenção para a insuficiência dos recursos arrecadados pelo fundo escolar criado em 1887, agravada pelo desvio de boa parte de suas receitas pelos secretários e exatores. Contudo, em vez da reforma nos conselhos de acordo com o projeto liberal-republicano apresentado em 1886 ou com o que vinha sendo defendido por Rangel Pestana até as vésperas da queda da Monarquia, e mesmo por Prudente de Moraes no governo do estado, o editorial propôs medidas radicalmente distintas. Diante dos desvios e distorções, o jornal sustentava 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.”⁸ Possivelmente escrita por Julio Mesquita, a matéria descartava dois dos princípios básicos que haviam guiado a atuação legislativa e a propaganda dos republicanos desde o início da década de 1880 até as vésperas da República – a criação e o fortalecimento de conselhos eletivos de instrução locais e a participação direta de pais e responsáveis, inclusive na administração do imposto escolar.⁹

Como vimos, ao contrário da recomendação do órgão de imprensa republicano, o vazamento dos recursos do fundo escolar municipal seria logo em seguida estancado pelo decreto nº 58 (junho de 1890) de Prudente de Moraes, cuja disposição naquele momento era a de promover a descentralização fortalecendo as instituições locais da instrução primária. Não é possível dizer, portanto, que o Partido Republicano como um todo já havia, naquela ocasião, abandonado suas teses sobre a descentralização da instrução primária. Por outro lado, é provável que uma manifestação tão contrária aos conselhos municipais de ensino no

⁸ “Finanças do Estado – XII”, *A Provincia de São Paulo*, 16/5/1890, p. 1.

⁹ Parte de uma série intitulada “Finanças do Estado”, não há identificação da autoria do texto. Embora o seu nome conste como “Diretor Político” do jornal, o mais provável é que Rangel Pestana não tenha sido o autor da matéria, 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, 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, 1).

principal órgão da propaganda republicana refletisse as mudanças nos alinhamentos políticos e compromissos após a derrubada da Monarquia.

Na verdade, a nova posição de *O Estado de São Paulo* não consistia propriamente em uma revisão doutrinária. Desde os anos do Império, o programa republicano não adotou como princípio, oficialmente, a descentralização da instrução pública e a participação de pais e moradores, restringindo-se antes às teses tradicionais de liberdade e obrigatoriedade do ensino – mesmo durante a década de 1880.¹⁰ Ou seja, as novas propostas radicais defendidas na imprensa e na Assembleia Legislativa por Rangel Pestana e outros republicanos não chegaram a tornar-se programa oficial do PRP. Além disso, a autonomia municipal foi sempre, ao contrário do que se reivindicava para as províncias, uma aspiração vista com cautela nos documentos oficiais. Assim foi com as “Bases para a Constituição”, elaboradas em 1873, ou com o programa do Partido Republicano Paulista para as eleições de 1881, quando se defendeu a capacidade do legislativo provincial de anular as decisões das municipalidades que fossem “contrárias ao interesse provincial ou nacional”.¹¹ É certo que, nos debates do legislativo paulista, os republicanos defendiam a autonomia municipal, como o fez Bernardino de Campos em um conhecido discurso em 1888.¹² Não obstante, e de maneira similar ao previsto nos documentos oficiais da época da propaganda, 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.¹³

Os conselhos municipais e o fundo escolar continuaram em vigor nos primeiros anos da República, tendo conseguido, aparentemente, consolidar seu funcionamento. Os desvios de recursos dos conselhos de ensino locais foram interrompidos, com indeferimento dos pedidos daqueles que ainda insistiam em aproveitar as brechas da legislação.¹⁴ Mais ainda, a lei orçamentária estadual para o exercício de 1892 transferiu a arrecadação do imposto escolar para os municípios, sendo os fundos remanescentes até dezembro de 1891 entregues

¹⁰ Ver Partido Republicano, *Programma dos Candidatos*, 19-22.

¹¹ “Bases para a Constituição do Estado de São Paulo”, art. 11 e 43, em Brasiliense, *Programas*, 131-51; Partido Republicano, *Programma dos Candidatos*, 18.

¹² Santos, *Republicanos Paulistas*, 272-78.

¹³ Freire, *Constituições dos Estados*, 68-71, e anexo “Constituição Política do Estado de São Paulo”, art. 20, 54 e 55, p. 529-30 e 535; Leal, *Coronelismo*, 80-84; Felisbello Freire, *Commentarios à Constituição do Estado de São Paulo* (S. Paulo: Typographia do Diario Oficial, 1901), 50, 71-74, 88-91.

¹⁴ Caso, por exemplo, da solicitação de dois membros do conselho de instrução de Ubatuba em março de 1891, em “Actos Officiaes”, *Correio Paulistano*, 2/4/1891, 2.

às localidades.¹⁵ Essa medida conferiu 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 e à Diretoria de Instrução Pública estaduais passaram a ser encaminhados aos conselhos de instrução e à municipalidade. Assim, por exemplo, uma solicitação de recursos para aluguel de casa destinada às aulas primárias por parte de professores de bairros de São Sebastião foi devolvida, por intermédio do conselho de instrução, “à intendência municipal, a quem, nos termos do art. 27 do orçamento vigente, cabe a arrecadação do imposto para o fundo escolar, pelo qual deve correr tal despesa”.¹⁶

Paralelamente, dava-se na Câmara e no Senado do legislativo paulista uma nova rodada de discussões acerca de qual seria a natureza da 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. No Partido Republicano que passou a dominar de forma absoluta o Congresso, todos os membros das legislaturas entre 1891 e 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 alguns dos principais nomes do Partido Liberal, como Rodrigo Lobato, e do Partido Conservador, como Elias Antônio Pacheco Chaves, que conviviam com republicanos históricos de diferentes matizes e orientações.

O primeiro projeto de reforma na República

A reforma da instrução pública começou a ser discutida já no início da primeira legislatura (1891-1892) do novo regime republicano em São Paulo, durante o governo de Américo Brasiliense (7/3 a 15/12/1891). Em julho de 1891, a Câmara dos Deputados do Congresso Legislativo estadual elegeu Arthur Breves, Manoel Joaquim de Albuquerque Lins e Julio Mesquita para comporem a sua Comissão de Instrução Pública. Dos nomes escolhidos, Arthur Breves era o mais envolvido com o ensino primário. Professor normalista na Capital, Breves já havia se destacado na campanha em favor da escola pública, tendo se lançado à disputa de uma vaga na Assembleia Legislativa nos anos finais do Império. Com a República, Breves candidatou-se e foi eleito representante dos professores públicos na chapa

¹⁵ São Paulo, Lei nº 15, 11 de novembro de 1891, art. 27.

¹⁶ “Requerimentos Despachados”, *Diário Oficial de São Paulo*, 3/4/1892, 3.

dos dissidentes do PRP para o Congresso Legislativo.¹⁷ Por sua vez, Júlio Mesquita havia acompanhado, como jornalista, toda a campanha pela reforma da instrução pública conduzida por Rangel Pestana nas páginas de *A Província de São Paulo* e no legislativo, tornando-se um dos principais nomes da dissidência do PRP desencadeada no início de 1891.

A Comissão de Instrução Pública da Câmara trabalhou rapidamente e, em setembro de 1891, apresentou seu primeiro projeto de reforma ao plenário do Congresso estadual.¹⁸ Incumbido de expor os objetivos da proposta, Arthur Breves ressaltou em um longo discurso a sua visão sobre os princípios básicos da reforma pretendida. O projeto, segundo ele, visava essencialmente “o ensino popular”, não a “instrução especial” que vinha sendo “dada a algumas classes, a uma pequena parte da sociedade, instituindo-se assim uma oligarquia, uma aristocracia, quanto mais odiosa quanto é certo que é a aristocracia do saber.”¹⁹ Breves apresentou uma concepção da evolução histórica da educação e do conteúdo do ensino a ser ministrado pelas escolas que era inspirada, segundo o deputado, em Augusto Comte e no seu discípulo brasileiro, Teixeira Mendes, entre outros autores. Além disso, comentando sobre as experiências dos países avançados na instrução pública, Arthur Breves destacou “o país mais adiantado, os Estados Unidos”, e a Suíça, que se notabilizaram pelo esforço de universalização e pelo financiamento local do ensino primário, posteriormente seguidos por outras nações. A Escócia, que até o século XVII “vivia em completa ignorância, teve, por decreto de Jacques IV, uma escola para cada paróquia, à custa dos paroquianos e na proporção dos seus teres”. O mesmo ocorria, segundo o deputado, com o “Alto Canadá, que na época em que se reformou a instrução pública, de 1840 a 1843, vivia o povo na mais completa ignorância; entretanto, daí em diante o esforço foi tal que o imposto escolar atingiu as proporções do imposto correspondente dos Estados Unidos.”²⁰

No que diz respeito à organização das escolas, Arthur Breves observou que “a comissão, ainda que fosse beber inspirações nos países estrangeiros, adotou a organização escolar dos Estados Unidos, que o projeto adapta ao nosso meio.” A adaptação seria viável “por que essa mesma organização já se acha em prática na Escola Modelo, para a qual o sr.

¹⁷ *A Província de São Paulo*, 25/9/1889, 2; “Congresso do Estado”, *Correio Paulistano*, 21/1/1891, 3; “Eleições”, *A Província de São Paulo*, 17/4/1891, 1.

¹⁸ “Projeto nº 41”, São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados do Estado de S. Paulo*, 40ª Sessão Ordinária, 22 de Setembro de 1891, 375-82.

¹⁹ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 40ª Sessão Ordinária, 22 de Setembro de 1891, 371.

²⁰ *Ibidem*, 372-73.

Caetano de Campos contratou uma professora americana”, adotando a divisão do trabalho com professores especializados por disciplina. Essa seria uma das maiores contribuições de Caetano de Campos à educação pública de São Paulo, “porque desse modo provou praticamente que se pode fazer entre nós relativamente ao ensino popular o mesmo que se faz nos Estados Unidos.”²¹

Apesar da explícita inspiração nos países líderes da instrução pública da época, Arthur Breves deixou claro que a proposta da Comissão era seletiva na sua adaptação da experiência internacional. Quanto à organização administrativa, a proposta era radicalmente distinta: “Na parte administrativa da reforma, em vez de se adaptar a municipalização do ensino, individualização, tratou-se de centralizar tanto quanto possível.” Para Breves, a contradição entre o que havia dito sobre a história educacional de países como Estados Unidos, Escócia, Canadá e Suíça, e a orientação do projeto de reforma da Comissão, era apenas aparente – “Pode parecer uma medida anti-democrática, mas eu creio que não é”. Segundo o deputado, diversos países estavam nos últimos anos abandonando as instituições locais em favor da centralização. Por exemplo, “[n]os Estados Unidos, onde por tanto tempo se adotou a municipalização do ensino, já se vai reconhecendo que ela não pode dar bons resultados.” O mesmo acontecia na “Inglaterra de 1870 para cá”, onde “cada vez mais se centraliza o ensino.” Da mesma forma, de acordo com o deputado, em reuniões na Suíça em 1870 e 1871 chegou-se à decisão de “subordinar a fiscalização do ensino a entidades federais”.²²

Na verdade, a descrição da experiência internacional de descentralização feita por Arthur Breves foi apenas parcial. Por exemplo, o que Breves interpretou como uma tendência à centralização na Inglaterra devia-se possivelmente à promulgação do *Elementary Education Act* em 1870, que estabeleceu um sistema nacional de “*school boards*” em burgos e paróquias onde as antigas “escolas voluntárias” (confessionais ou mantidas por entidades de caridade) não ofereciam vagas suficientes para as crianças em idade escolar nas localidades. Com a nova lei, o auxílio financeiro do governo central – complementar aos recursos obtidos localmente – também passou a ser destinado às escolas laicas e públicas que seriam criadas pelos *school boards*, como tradicionalmente era feito com as antigas escolas voluntárias. Na prática, a descentralização das escolas elementares na Inglaterra foi reforçada com a nova lei,

²¹ *Ibidem*, 374.

²² *Ibidem*.

pois não só os *school boards* deveriam ser eleitos nas paróquias pelos contribuintes locais, como também detinham o poder de fixar uma parcela dos impostos a ser destinada ao financiamento das escolas públicas, além de outras prerrogativas.²³

O caso dos Estados Unidos foi similar. Desde, pelo menos, o início do século XIX, as administrações estaduais buscaram instituir alguma supervisão do amplo sistema já estabelecido de escolas distritais, financiadas em grande parte com tributos locais sobre a propriedade. O objetivo, no entanto, era complementar os recursos locais, corrigir desequilíbrios entre as escolas e uniformizar o sistema altamente descentralizado de ensino primário. Do ponto de vista administrativo, a consolidação no âmbito das municipalidades das antigas escolas rurais e distritais da época colonial visou reformar e profissionalizar o sistema escolar, cujos símbolos foram a escola graduada e a formação especializada de professores primários, sem suprimir a autonomia das municipalidades no financiamento e direção de suas escolas elementares.²⁴

Desta forma, a tese de Arthur Breves sobre a tendência à centralização tinha pouca relação com o que estava ocorrendo de fato nos países líderes da instrução pública. A opção de Breves e demais membros da Comissão de Instrução Pública, de “centralizar tanto quanto possível” na esfera do governo estadual o sistema já centralizado das escolas primárias em São Paulo, parece ter sido mais vinculada às novas posições doutrinárias e políticas que emergiram com a proclamação da República. Essas novas concepções contrariavam as teses defendidas pelos republicanos (e liberais) nos últimos anos do Império, que como vimos defendiam a autonomia financeira local e a participação popular na administração das escolas primárias.

O projeto nº 41, apresentado pela Comissão de Instrução Pública em setembro de 1891, refletia claramente a nova perspectiva adotada pelos republicanos. Ainda que da Comissão fizessem parte dois destacados membros (Julio Mesquita e Arthur Breves) da dissidência do PRP, que talvez pudessem ser mais sensíveis às antigas propostas de

²³ W. Cunningham Glen, *The Elementary Education Act, 1870. With Introduction, Notes, and Index, and Appendix Containing the Incorporated Statutes* (London: Shaw and Sons, 1870), itens 5-7, 19-20, 29-31, 53-54, 75; Cubberley, *History of Education*, 633-45. Ao contrário de Arthur Breves, já em 1870 Tavares Bastos percebeu o significado das reformas na Inglaterra, conf. *A Província*, 233-34, nota 1.

²⁴ Goldin and Katz, *Race*, cap. 4; Ellwood Cubberley, *Public Education in the United States. A Study and Interpretation of American Educational History* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1919), 155-71, 215-41; Edwin G. Dexter, *A History of Education in the United States* (London: Macmillan, 1906), cap. 13; Sun Go, “The Rise and Centralization of American Public Schools in the 19th Century” (PhD diss., University of California-Davis, 2009), cap. 3.

transferência de poder político para as localidades, a concepção que prevaleceu foi a de que os conselhos municipais de instrução então em funcionamento deveriam ser suprimidos. O projeto nº 41 reservava “a suprema direção” do ensino público ao governador do estado, auxiliado na direção e fiscalização por um conselho diretor, um inspetor geral e por inspetores de distrito. O 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, 2º e 3º). Com essa redação, a proposta da Comissão de Instrução Pública restaurava o antigo Conselho Superior que havia sido abolido por Prudente de Moraes, acrescentando ainda uma maioria eleita entre os seus membros. Em contrapartida, o projeto abolia qualquer representação local, seja com representantes eleitos de pais e moradores ou escolhidos entre os membros das câmaras municipais, como era o caso dos conselhos então vigentes desde a Reforma da Instrução Pública de 1887. Apenas era previsto que os municípios teriam “a liberdade de, nos limites de sua competência, fiscalizar o ensino como melhor entenderem” (art. 9º, § 2º). Mas como a competência municipal sobre as escolas não foi estabelecida no projeto, a cláusula era, na melhor das hipóteses, ambígua e, provavelmente, inócua.²⁵

O que realmente contava em termos de fiscalização era que o estado de São Paulo seria dividido em 12 distritos abrangendo as comarcas existentes, com um inspetor cada um, a ser indicado diretamente pelo executivo (art. 8º e 9º).²⁶ Outra novidade era que os inspetores seriam escolhidos apenas entre os formados da Escola Normal, “pois é claro que só aquele que por largos anos praticou uma profissão qualquer está apto para fiscalizar os trabalhos dessa profissão” – como ressaltado por Arthur Breves em seu discurso de apresentação do projeto.²⁷ Essa foi a primeira vez que o cargo de inspetor distrital foi destinado exclusivamente aos professores normalistas, o que divergia das propostas dos republicanos em 1885 e 1886. Durante a campanha republicana, Rangel Pestana defendeu que em cada município deveria haver um inspetor distrital nomeado pelo governo (não apenas para cada um dos doze distritos gerais). Paralelamente, pais e professores elegeriam diretamente os membros de conselhos municipais com poderes relativamente amplos em cada localidade. Quanto à habilitação para o cargo de inspetor distrital, a emenda proposta em

²⁵ “Projeto nº 41”, São Paulo, *Annaes da Câmara dos Deputados*, 40ª Sessão Ordinária, 22 de Setembro de 1891, 375-82.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, 374, art. 9º do projeto.

março de 1886 por Rangel Pestana ao projeto original do presidente Almeida Couto estabelecia que as posições fossem preenchidas tanto pelos “graduados da Escola Normal” quanto por aqueles de “qualquer faculdade ou escola científica do país ou do estrangeiro” ou, “na falta destes o cidadão que for julgado apto em virtude da proposta do Conselho Municipal.”²⁸

Antes de ser incorporada ao projeto da Comissão de Instrução Pública de setembro de 1891, a nomeação apenas de normalistas para os cargos de inspetores distritais havia sido proposta em outro contexto. Em fevereiro de 1891, o Grêmio de Professores da Escola Normal da Capital elaborou e entregou ao governador Jorge Tibiriçá um documento com uma série de recomendações para a instrução pública estadual. O chamado “Plano de Ensino” do Grêmio da Escola Normal foi assinado, entre outros, pelo professor Arthur Breves, que logo depois seria eleito deputado.²⁹ Assim, a inclusão no projeto nº 41 da exclusividade de normalistas para o cargo de inspetor distrital foi um resultado direto da mobilização que os professores estaduais – e, particularmente, os da Escola Normal – vinham realizando desde o final do Império e que ganhou mais força com a República.³⁰ A proposta também estava em sintonia com a tese positivista de que as funções públicas deveriam ser exercidas apenas pelos detentores de conhecimento científico e técnico. Foi esta basicamente a concepção defendida por Arthur Breves na apresentação do projeto de reforma da instrução pública no legislativo paulista.

O projeto nº 41 da Comissão de Instrução Pública reconheceu explicitamente a transação feita com a limitada representação local criada pela reforma de 1887 e que estava em vigor na época. O art. 10, § 8º do projeto determinava aos inspetores de distrito o papel de “exercer todas as atribuições de que são investidos os atuais Conselhos Municipais, em virtude da lei nº 81, de 6 de abril de 1887, que não forem incompatíveis com a presente

²⁸ “Reforma da Instrução Publica”, *A Provincia de São Paulo*, 30/3/1886, 1.

²⁹ “Plano de Ensino. Proposta da Comissão de Professores Públicos para a Reforma da Instrução Pública Paulista ao Governador do Estado de São Paulo, Jorge Tibiriçá. São Paulo, 5 de Janeiro de 1891”, reproduzido em Lidiany Cristina de Oliveira Godoi, “O Plano de Ensino do Grêmio de Professores Paulistas para a Primeira Reforma da Instrução Pública (1891)”, *História da Educação* 17 (maio-agosto 2013), Anexo. Sobre o Plano de Ensino, ver Lidiany Cristina de Oliveira, *A Reforma da Instrução Pública Paulista de 1892: Conflitos e Disputas* (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2014), 97-118; Casemiro dos Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal. Origens da Escola Pública Paulista* (Campinas: Autores Associados, 1995), 39-42.

³⁰ Oliveira, *Reforma da Instrução Pública*, 84-91; Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal*, 38.

reforma”.³¹ Aqui se revela melhor o que Arthur Breves definiu em seu discurso como “centralizar tanto quanto possível” as instituições da instrução pública primária. Também nesse aspecto, as propostas do Grêmio de Professores da Escola Normal haviam antecipado o projeto da Comissão de Instrução Pública da Assembleia Legislativa, pois a supressão dos conselhos municipais foi recomendada exatamente com a mesma redação acima no artigo 10, § 6º do “Plano de Ensino” oferecido ao governador Jorge Tibiriçá no início de 1891.³² É provável que o corporativismo dos professores públicos tenha sido um dos motivos que os levaram a ver com desconfiança e propor o fim dos conselhos municipais de instrução que, na época, já estavam bem estabelecidos em praticamente todos os municípios de São Paulo. Porém, o fato da proposta ter sido levada por Arthur Breves, representante dos professores no legislativo, e contado com a aprovação da Comissão de Instrução Pública e de republicanos já experientes e influentes, como Júlio Mesquita, indica que o apoio à anulação dos conselhos municipais instalados pela Reforma de 1887 era mais amplo e não se limitava apenas a interesses corporativos.

Quanto ao financiamento das escolas, o projeto nº 41 inovou ao estabelecer “uma taxa adicional de 5%” sobre os impostos de competência estadual, com exceção do imposto de indústrias e profissões (art. 57). Nas propostas durante a campanha republicana, previa-se que as leis orçamentárias municipais e provinciais estabelecessem dotações para o ensino primário, mas sem fixar um percentual pré-definido.³³ Em compensação, o projeto da Comissão de Instrução Pública abolia o imposto escolar criado pela Lei de 1887 (art. 58) pois, na medida em que os conselhos municipais fossem suprimidos, o fundo escolar também deixaria de existir.³⁴ Conforme visto anteriormente, ambos os mecanismos – o imposto de capitação e o fundo escolar – foram centrais nas propostas legislativas de Rangel Pestana e liberais durante os debates que culminaram com a lei nº 81 que reformou a instrução pública em 1887.

O projeto nº 41 sofreu mudanças substanciais durante sua tramitação. Entrando em 3ª discussão em 27 de outubro de 1891, um substitutivo foi apresentado contemplando as

³¹ “Projeto nº 41”, São Paulo, *Annaes da Câmara dos Deputados*, 40ª Sessão Ordinária, 22 de Setembro de 1891, 375-82.

³² “Plano de Ensino”, art. 10, § 6º.

³³ “Reforma da Instrução Publica”, *A Provincia de São Paulo*, 30/3/1886, 1.

³⁴ “Projeto nº 41”, São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 40ª Sessão Ordinária, 22 de Setembro de 1891, 375-82.

emendas aprovadas pelos deputados. Para o conselho diretor, o novo texto reduziu o número de membros eleitos de cinco para quatro (dois pelas câmaras e dois pelos professores públicos e particulares), sendo os outros três o secretário de instrução pública, o inspetor geral de instrução e o diretor da Escola Normal, os quais seriam apontados pelo governo (art. 34). Também houve uma pequena redução de 12 para 11 distritos escolares e inspetores distritais (art. 40), mantendo-se, porém, a nomeação apenas de formados pela Escola Normal e a transferência aos inspetores de todas as atribuições dos conselhos municipais atuantes desde a Reforma de 1887.³⁵

Houve, porém, uma alteração mais importante no substitutivo: a criação do cargo de inspetor escolar eleito diretamente pelos pais em cada município, com mandato de dois anos. O inspetor municipal exerceria “cumulativamente com os inspetores de distrito e sob a direção destes as atribuições dos antigos conselhos municipais” (art. 44, § 1º). A proposta era tímida em comparação aos conselhos eletivos locais formados por pais e professores que haviam sido defendidos pelos republicanos e liberais na década de 1880, mas revela as dissensões ainda existentes entre os membros da Assembleia Legislativa acerca da organização da instrução primária. De qualquer maneira, o que mostra que a opinião predominante dos republicanos havia de fato mudado é que no substitutivo desapareceu qualquer fórmula financeira específica para a instrução primária, abolindo-se por omissão o imposto de capitação e o fundo escolar então vigentes.³⁶

Houve novas alterações na proposta de reforma durante a discussão do substitutivo ao projeto nº 41. Por exemplo, o deputado José Cesário da Silva Bastos, advogado em Santos, republicano histórico e membro da dissidência, propôs e teve aprovada uma emenda que reduziu os cargos eleitos no conselho diretor de instrução pública para um representante das câmaras municipais e outro de professores públicos e particulares (art. 34).³⁷ O mesmo Cesário Bastos, no entanto, contestou o sistema de inspetores distritais adotado pelo projeto, dada a impossibilidade prática dos mesmos visitarem cada escola de sua circunscrição. Em seu lugar, o deputado propôs uma estrutura apenas com inspetores municipais.³⁸ A reação

³⁵ “Substitutivo”, São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 67ª Sessão Ordinária, 27 de Outubro de 1891, 680-87.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 74ª Sessão Ordinária, 7 de novembro de 1891, 786. Sobre Cesário Bastos, “José Cesário da Silva Bastos”, *Novo Milênio - Santos*, acessado em 20/9/2015, <http://www.novomilenio.inf.br/santos/poli1892e.htm>.

³⁸ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 75ª Sessão Ordinária, 10 de novembro de 1891, 793.

veio logo em seguida. Arthur Breves, em nome da Comissão de Instrução Pública, combateu “a municipalização do ensino preconizada por alguns srs. deputados”, dizendo que a achava “reprovável, preferindo o sistema que harmoniza a centralização com a municipalização.”³⁹

Uma das manifestações mais enfáticas contra a perspectiva da Comissão de Instrução Pública veio do deputado Antônio Cândido Rodrigues (fazendeiro, São José do Rio Pardo). Eleito para o legislativo estadual em três oportunidades pelo Partido Liberal na última década do Império, Cândido Rodrigues juntou-se ao PRP após a República e foi eleito pela chapa dos dissidentes para o Congresso paulista em março de 1891.⁴⁰ Em resposta às declarações de Arthur Breves contrárias às propostas descentralizadoras, Cândido Rodrigues dizia insistir na discussão pois estava “convicto de estar prestando um serviço importante para a democracia”. Segundo o deputado, “[s]e a seu pesar transige momentaneamente com a centralização do ensino estabelecida no projeto, entretanto todos os seus esforços hão de convergir para a municipalização dele.” Para Cândido Rodrigues, os cargos de inspetores distritais se tornariam “verdadeiras sinecuras”: “O orador confia muito mais no inspetor municipal do que no inspetor do distrito, que, além do mais, será uma arma eleitoral nas mãos do poder executivo.” Por esse motivo, o deputado apresentou uma emenda suprimindo os inspetores distritais e transferindo todas as funções desses últimos aos inspetores municipais eletivos (art. 37 do projeto). A emenda, contudo, foi rejeitada por 13 votos contra 9 no plenário.⁴¹

A votação da emenda de Cândido Rodrigues é uma das poucas oportunidades em que é possível identificar com alguma clareza as posições dos deputados em relação à descentralização do ensino primário. Entre os que apoiaram a emenda havia dois republicanos históricos, Cincinato Braga (advogado, São Carlos do Pinhal) e Rivadávia da Cunha Corrêa (capitalista, São Paulo). Outros que votaram pela emenda eram originários do Partido Liberal ou Conservador na época do Império, tendo entrado no PRP após a queda da Monarquia – por exemplo, Antonio Manoel Alves (fazendeiro, antigo conservador da Capital) e João Baptista de Oliveira Penteado (advogado e liberal de São Carlos do Pinhal). Dos que se opuseram à inspeção municipal, pelo menos seis deles eram republicanos históricos, dentre os quais Bueno de Andrada, José Luiz Flaquer e Gonçalves Bastos. Os demais incluíam

³⁹ *Ibidem*, 794.

⁴⁰ Ver CPDOC-FGV, “Cândido Rodrigues”, *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

⁴¹ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 76ª Sessão Ordinária, 11 de novembro de 1891, 810-12; São Paulo, Projecto nº 41, 1891, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT002, Emenda nº 8.

antigos liberais como Aureliano de Souza Oliveira Coutinho (advogado, Capital) e Manoel Joaquim Albuquerque Lins (membro da Comissão de Instrução Pública, fazendeiro e residente na Capital). Não parece, portanto, que a atitude quanto à descentralização da instrução pública neste momento tenha se dado meramente a partir de alinhamentos partidários gerais. Se houve alguma tendência nos votos, uma delas seria a de que a parcela majoritária dos radicais da campanha republicana – como Bueno de Andrada, José Luiz Flaquer e Julio Mesquita, este último membro da Comissão de Instrução Pública – favoreceram naquele momento a centralização e a anulação do papel das municipalidades no ensino primário.

Um novo projeto e a reforma republicana

Após a inclusão das emendas, o projeto nº 41 voltou para sua 4ª discussão no plenário do Congresso estadual em 13 de novembro de 1891, pouco mais de um mês antes da queda do governador Américo Brasiliense. Naqueles aspectos que nos interessam diretamente, não houve maiores mudanças em relação à versão anterior, exceto pela redução do número de membros eleitos no conselho diretor, conforme a emenda de Cesário Bastos.⁴² Em 17 de novembro de 1891, o 1º secretário do Congresso estadual, José Hippolyto da Silva, remeteu o projeto ao Senado do legislativo paulista, mas a grande turbulência causada pela queda de Américo Brasiliense (15/12/1891), pela dissolução do Congresso estadual (24/1/1892) e pela convocação de novas eleições para o legislativo (7/3/1892) interrompeu por vários meses o debate sobre a reforma da instrução pública. Quando a comissão do Senado reuniu-se, após as eleições de 1892, para apreciar a proposta enviada no ano anterior pela antiga Câmara, ela decidiu rejeitar o substitutivo do projeto nº 41, “a fim de ser promovido o estudo e apresentação de outro que melhor satisfaça a organização da instrução pública.”⁴³ Claramente, o conflito entre os grupos republicanos, conforme vimos no capítulo anterior, influenciou no desfecho do primeiro projeto de reforma da instrução pública elaborado pelo Congresso estadual em 1891.

⁴² São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 78ª Sessão Ordinária, 13 de novembro de 1891, 819-26.

⁴³ “Parecer nº 5”, *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 14/4/1892. O parecer é de 13/4/1892 e foi assinado por Paulo Egydio de Oliveira Carvalho e Bernardo Augusto Rodrigues da Silva. Conf. também São Paulo, Reforma da Instrução pública, 1891, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 167, Parecer nº 5 de 13/4/1892.

Com a nova legislatura eleita em março de 1892, uma comissão mista de representantes do Senado e da Câmara estaduais apresentou em maio um novo projeto (nº 21) de reforma do ensino. Conforme relatado na imprensa, a comissão mista atribuiu “o encargo de redigir o projeto” a um novo deputado, Gabriel Prestes, também professor e ligado aos docentes como Arthur Breves, que havia perdido seu mandato com a dissolução do legislativo por Cerqueira César.⁴⁴ Como foi visto no capítulo anterior, Gabriel Prestes foi um dos dissidentes de primeira hora que romperam com a Comissão Permanente do PRP no início de 1891. Posteriormente, Prestes fez parte da reconciliação dos republicanos na sequência da crise gerada pela decisão de Américo Brasiliense de permanecer no governo estadual após o golpe de Deodoro da Fonseca.⁴⁵

Gabriel Prestes reunia todos os requisitos para tornar-se um dos principais artífices da reforma da instrução pública do novo regime republicano. Professor público formado pela Escola Normal e jornalista de *O Estado de São Paulo*, Prestes foi escolhido deputado estadual na eleição convocada para 7 de março de 1892 pelo governador Cerqueira César, após a dissolução do Congresso Legislativo em 24 de janeiro do mesmo ano (conf. Capítulo 10).⁴⁶ Sua visão acerca da instrução pública foi apresentada detalhadamente em uma série de 12 artigos publicados no jornal *O Estado de São Paulo*, em maio de 1892.⁴⁷ Entre os assuntos tratados estava o papel das localidades no sustento e na direção das escolas primárias. Gabriel Prestes defendia como princípio geral, baseado nas experiências de outros países, que a “reorganização do ensino exige que as municipalidades, concorram também para o progresso geral, visto serem elas a base do nosso sistema político”. Não obstante, as circunstâncias particulares da sociedade brasileira e paulista requeriam qualificar o princípio geral que se

⁴⁴ “Reforma do Ensino”, *O Estado de São Paulo*, 5/6/1892, 1. Apesar de Gabriel Prestes ter sido o seu redator, o projeto foi assinado pelos senadores Paulo Egydio de Oliveira Carvalho, Bernardo Augusto Rodrigues da Silva e Carlos Teixeira de Carvalho, em 24 de maio de 1892. São Paulo, Reforma da Instrução Pública, 1891, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 167, Projeto nº 21 de 24/5/1892, localizado nas p. 37-39 do documento. Sobre a autoria do projeto, ver também Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal*, 100.

⁴⁵ Ver, por exemplo, o manifesto “Política Republicana”, *O Estado de São Paulo*, 5/3/1891, 2. Sobre Gabriel Prestes: “Gabriel Prestes”, *O Estado de São Paulo*, 18/11/1911, 5.

⁴⁶ Gabriel Prestes candidatou-se a deputado como representante dos professores, tal como Arthur Breves na legislatura anterior dissolvida pelo governo. Ambos participaram da elaboração do “Plano de Ensino” mencionado anteriormente, que foi levado ao governador Jorge Tibiriçá e que influenciou o projeto nº 41 de 1891. Conf. “Reunião dos professores”, *O Estado de São Paulo*, 4/1/1891, 1; “As chapas do partido republicano...”, *O Estado de São Paulo*, 27/2/1892, 1; J. Lourenço Rodrigues, “Esboço Biográfico do Professor Gabriel Prestes – iii”, *O Estado de São Paulo*, 18/9/1945, 5, publicado em sete partes entre setembro e outubro de 1945. Após sua participação nos debates da reforma da instrução pública, Gabriel Prestes ocuparia o cargo de Diretor da Escola Normal da capital entre 1893 e 1898.

⁴⁷ Para uma apreciação geral destes artigos, ver Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal*, 93-100. Os artigos foram publicados posteriormente em livro.

aplicava aos países líderes da educação primária. “Até que ponto, porém”, perguntou o deputado, “poderemos levar a aplicação deste princípio; será possível, porventura, entregar às municipalidades, todas as atribuições que de futuro lhes hão de caber?” A resposta de Gabriel Prestes à pergunta foi inequívoca: “Evidentemente não. A municipalização do ensino supõe um grau de adiantamento que nós não temos, de modo que devemos afastar das municipalidades toda a intervenção técnica”.⁴⁸

Se, por um lado, às localidades e aos pais e moradores não caberia qualquer influência sobre a organização e o funcionamento das escolas primárias, por outro lado, as câmaras municipais deveriam ser chamadas a contribuir com os recursos que as sustentassem. Como observou Gabriel Prestes, a ampliação do ensino exigia despesas. “Por que não havemos distribuí-las”, perguntou novamente, “deixando, por exemplo, a construção e a manutenção dos edifícios escolares a cargo dos municípios, e as despesas com o pessoal a cargo do Estado...?” O deputado recorreu ao exemplo das escolas dos Estados Unidos para justificar sua opinião: “Nos Estados Unidos, que eu não me cansarei de citar, cada município, (*township*) provê por si mesmo as suas próprias necessidades em matéria de ensino, e dessa compreensão verdadeiramente democrática, é que provém o incomparável progresso do ensino daquele país, onde se encontra uma escola para cada grupo de 180 habitantes.”⁴⁹

Gabriel Prestes entendia, portanto, ser replicável em São Paulo o sistema, adotado dos Estados Unidos, pelo qual os municípios financiavam a instrução primária. As localidades naquele país possuíam os recursos que permitiam torná-las responsáveis pela absoluta maioria das escolas primárias do país, utilizando principalmente impostos sobre propriedade, complementados por dotações dos estados. Além disso, os conselhos de pais e moradores e as câmaras locais tinham autonomia para decidir sobre destinação dos recursos públicos, contratação e avaliação dos professores. Para Gabriel Prestes, porém, a adaptação das instituições escolares dos Estados Unidos não deveria ir tão longe. As localidades e a população beneficiária do ensino em São Paulo não reuniriam o “grau de adiantamento” suficiente para a adequada “intervenção técnica” nos assuntos das escolas primárias, de forma que o controle centralizado do governo estadual seria a alternativa condizente para a organização do ensino elementar. Nesse aspecto, a visão de Gabriel Prestes era similar à

⁴⁸ Gabriel Prestes, “O Ensino Publico - XII”, *O Estado de São Paulo*, 28/5/1892, 1.

⁴⁹ *Ibidem*.

defendida por Arthur Breves durante a legislatura anterior do Congresso paulista. Ambos republicanos afastaram-se das propostas radicais de descentralização e participação direta de pais e moradores defendidas por Rangel Pestana e liberais em anos anteriores.

No Congresso estadual, o novo projeto nº 21 de reforma da instrução pública da comissão mista seguiu as linhas gerais da proposta que havia sido aprovada em 1891, mas introduziu modificações importantes em relação a ela. Um conselho superior de instrução pública seria formado por cinco membros, dos quais apenas um eleito diretamente, por professores públicos. O outro membro externo ao governo seria um delegado das intendências municipais (art. 34 e 35). Os inspetores eleitos nos municípios – previstos pelo substitutivo da Câmara no ano anterior – foram eliminados, dando lugar apenas a inspetores de comarca, reunindo vários municípios, em vez de inspetores distritais (art. 38). Com essa mudança, suprimia-se novamente qualquer elemento de representação local na instrução pública. Tal como o projeto nº 41, reconhecia-se explicitamente que os inspetores substituiriam e exerceriam “todas as atribuições de que eram investidos os conselhos municipais” da lei nº 81 de 1887 e que ainda estavam em funcionamento (art. 38, § 11). Onde se inovou foi no fato de que os inspetores seriam nomeados pelas intendências municipais de cada comarca, escolhidos entre os professores primários (art. 39).⁵⁰

Ao mesmo tempo, o projeto nº 21 da comissão mista preservou o fundo escolar dos municípios, considerando que as intendências deviam “[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, § 1º). Essa era exatamente a proposta defendida por Gabriel Prestes, vista anteriormente. O princípio era reforçado no art. 43 do projeto: “A carga das municipalidades fica um fundo escolar formado ou por uma das verbas de sua receita [câmaras municipais], ou pelo atual imposto escolar e mais pelas multas provenientes da não obediência dos preceitos desta lei”, além de donativos individuais e auxílios que o governo estadual concedesse aos municípios. Essa foi a primeira vez que um projeto de reforma do novo regime republicano admitia a dotação de recursos fiscais próprios das municipalidades para a instrução primária, preservando o sistema adotado desde a Reforma de 1887. A diferença em relação à lei de 1887 que instituiu o fundo escolar foi que, em primeiro lugar, a nova proposta do legislativo paulista flexibilizou a continuidade do imposto de capitação,

⁵⁰ São Paulo, Reformulação da Instrução Pública, 1891, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 167, Projeto nº 21 de 24/5/1892.

podendo as câmaras substituírem-no “por uma das verbas” da receita municipal; em segundo lugar, o fundo escolar não seria mais controlado diretamente pelos conselhos locais de instrução, que foram suprimidos do projeto nº 21 da comissão mista.⁵¹

Como havia acontecido em 1891, o projeto nº 21 da comissão mista do Congresso Legislativo foi alterado por diversas emendas dos parlamentares em sua tramitação. Mas desta vez, chegou-se a um acordo para que a comissão mista tivesse autonomia para decidir se acolheria ou não as emendas propostas.⁵² No Senado, uma das emendas aprovadas foi a de que os inspetores passassem a ser escolhidos entre professores com pelo menos cinco anos de exercício no cargo, sendo nomeados diretamente pelo executivo estadual, em vez das intendências, como previsto no art. 39 original. A inspeção das escolas seria realizada por 30 inspetores de distrito, substituindo os de comarca propostos inicialmente.⁵³

De maior alcance foi a aprovação de outra emenda que considerava inconstitucionais os art. 42 e 43 do projeto nº 21, isto é, justamente as cláusulas que regulavam como as intendências municipais deveriam utilizar o fundo escolar, formado pelo imposto escolar ou outra dotação equivalente do orçamento municipal para o ensino primário.⁵⁴ Desta forma, durante a tramitação no Senado, a comissão mista convergiu para o projeto que havia sido formulado no ano anterior que suprimia a descentralização dos recursos fiscais para a instrução pública. Acompanhando a mesma tendência, duas emendas que buscavam restaurar alguma representação local na fiscalização do ensino foram rejeitadas: uma que propunha substituir os inspetores de comarca por inspetores municipais; e outra que previa que inspetores municipais substituíssem os inspetores de comarca e fossem eleitos pelas “pessoas mais habilitadas do município”.⁵⁵ Assim, tomados em conjunto, o projeto nº 21 de 1892 da comissão mista e as emendas acolhidas durante sua passagem pelo Senado fecharam o círculo com relação à influência local na instrução primária: tanto os representantes municipais quanto o imposto e o fundo escolar foram suprimidos da proposta de reforma do ensino republicana.

⁵¹ *Ibidem*, Projeto nº 21, art. 42 e 43.

⁵² Conf. Gabriel Prestes, em São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados do Estado de S. Paulo*, 76ª Sessão Ordinária, 24 de agosto de 1892, 964.

⁵³ São Paulo, Reformulação da Instrução Pública, 1891, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 167, Emendas ao Projeto nº 21, 91-92.

⁵⁴ *Ibidem*, Emendas ao Projeto nº 21, 92.

⁵⁵ *Ibidem*, Emendas ao Projeto nº 21, 29.

O projeto emendado de reforma da instrução pública foi enviado à Câmara em agosto de 1892.⁵⁶ Gabriel Prestes foi o primeiro a manifestar-se, declarando que as principais divergências que possuía com relação à nova versão do projeto nº 21 limitavam-se à sua “parte doutrinária”. A primeira referia-se à mudança realizada na idade obrigatória do ensino elementar. Enquanto no projeto original da comissão mista o ensino era obrigatório para crianças de ambos os sexos entre 7 e 14 anos, uma emenda acolhida do Senado havia alterado o intervalo para 7 a 12 anos de idade.⁵⁷ A segunda maior discordância de Gabriel Prestes deu-se acerca da inclusão no projeto de dois novos níveis de ensino: o “secundário científico e literário”, de seis anos de duração, oferecidos em três ginásios a serem criados pelo governo; e um curso superior da Escola Normal da capital, com dois anos de duração. Nos dois casos, o deputado criticou o que viu como sobreposição de matérias, inadequação de conteúdos e utilização incorreta de conceitos científicos e filosóficos na definição dos programas de ensino.⁵⁸ Quanto ao restante, Gabriel Prestes afirmou ter discordâncias mínimas, pois o projeto original, para o qual tinha colaborado, “foi aceito [pelo Senado] quase absolutamente em sua parte administrativa, não tendo sofrido alterações radicais em nenhuma das disposições relativas à administração do ensino [e] à fiscalização”.⁵⁹

Houve apenas mais uma manifestação na Câmara sobre o projeto nº 21 emendado pelo Senado, feita pelo deputado Alfredo Pujol, que se limitou a declarar seu desacordo com a inclusão do estudo de latim e grego no ensino secundário. A razão da brevidade das manifestações foi a decisão dos deputados pela discussão única do projeto, tendo em vista a iminente conclusão dos trabalhos do Congresso estadual. Os deputados consideraram que a reforma da instrução pública não deveria, mais uma vez, ser adiada para o ano seguinte.⁶⁰ Alguns dias depois, o governador Bernardino de Campos promulgou a primeira reforma da instrução pública sob o regime republicano, sancionando a versão final do projeto aprovado pelo Congresso Legislativo.⁶¹

A Reforma da Instrução Pública – lei nº 88 de 8 de setembro de 1892 – sancionada por Bernardino de Campos confirmou a supressão das instituições locais, conforme o projeto

⁵⁶ São Paulo, *Annaes da Camara dos Deputados*, 76ª Sessão Ordinária, 24 de agosto de 1892, 955-62.

⁵⁷ *Ibidem*, 965-66.

⁵⁸ *Ibidem*, 966-72.

⁵⁹ *Ibidem*, 964-65.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ São Paulo, Lei nº 88, 8 de setembro de 1892.

aprovado com as emendas do Senado, ao entregar “a direção suprema do ensino” ao presidente do estado e “a sua inspeção a um conselho superior e a inspetores de distritos” (art. 40). O Conselho Superior passou a ser constituído por um “diretor geral nomeado pelo Governo, o diretor da escola normal da capital, o diretor da escola modelo; um professor eleito pelos professores públicos primários; dois delegados das municipalidades e um professor eleito pelos professores dos ginásios” (art. 41). Nesse aspecto, a lei assemelhava-se aos projetos de reforma anteriores, bem como à lei nº 81 de 1887, pois mantinha no Conselho Superior representantes 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 no Ato de 2 de maio de 1885 do governo Almeida Couto e nos projetos de Rangel Pestana de 1883 e 1886. Da mesma forma, a nova lei adotava princípio idêntico ao da Reforma de 1887, restringindo o Conselho Superior de Instrução Pública a um papel consultivo e fiscalizador.⁶²

Ainda mais significativo, a Reforma republicana suprimiu os conselhos municipais de instrução da lei nº 81 de 6 de abril de 1887, substituindo-os em todas as suas atribuições por inspetores distritais (art. 44). Os inspetores distritais passaram a ser nomeados diretamente pelo governador, escolhidos entre professores com mais de cinco anos de exercício da profissão e distribuídos em 30 distritos escolares por todo o estado (art. 45 e 46). A lei nº 88 também eliminou os outros dois símbolos da descentralização, o imposto de capitação e o fundo escolar, presentes nos projetos de reforma de Rangel Pestana, no Ato de 2 de maio de 1885 do governo liberal e até então funcionando plenamente segundo a lei nº 81 de 1887. Em seu lugar, estabeleceu-se o compromisso de que o governo estadual deveria despende 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).⁶³ Com a Reforma da Instrução Pública do novo regime republicano, o financiamento local por meio do imposto escolar foi abandonado e pais e moradores deixaram de ter qualquer papel na administração das escolas primárias. As instituições escolares passavam a subordinar-se integralmente ao governo estadual,

⁶² *Ibidem*. Vários trabalhos analisaram a Reforma de 1892 sob diferentes perspectivas. Entre os principais, ver: Oliveira, *Reforma da Instrução Pública*; Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal*, 38, 92-103; Terezinha Aparecida Q. R. do Nascimento, *A Administração do Ensino Público Paulista na Primeira República* (Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1980).

⁶³ São Paulo, Lei nº 88, 8 de setembro de 1892.

justamente o que havia sido combatido por liberais, Rangel Pestana e outros republicanos poucos anos antes.

A frustração das reformas

A atribulada discussão dos projetos para a primeira reforma da instrução primária da República teve um desfecho abrupto, com a aprovação em discussão única na Câmara dos Deputados do projeto formulado pela comissão mista responsável pela proposta. De qualquer forma, o projeto sancionado pelo governo de Bernardino de Campos consistiu em uma reforma abrangente, contemplando aspectos didáticos, pedagógicos, administrativos e financeiros da escola primária e de outros níveis de ensino. A importância da lei nº 88 de setembro de 1892 é que ela definiu os princípios básicos com que se organizaria o sistema de instrução pública do regime republicano em São Paulo durante as décadas seguintes. O que deveria ser, porém, uma solução duradoura passou imediatamente a sofrer reservas de parlamentares, professores e demais interessados no estado da instrução primária. Ainda mais importante, as duas áreas mais críticas para a universalização do ensino primário, os recursos fiscais e a administração das escolas, continuaram longe de atender às exigências da população em rápido crescimento no estado de São Paulo.

As primeiras ressalvas à lei nº 88 surgiram já no próprio mês de sua aprovação, em setembro de 1892. Tancredo do Amaral, ex-professor da Escola Normal e autor de livros didáticos, publicou um longo artigo na primeira página de *O Estado de São Paulo* comentando os problemas que, segundo ele, teriam de ser sanados na Reforma que acabava de ser promulgada. Ainda que elogiando a abrangência da Reforma e a contribuição de Alfredo Pujol, Bueno de Andrada e Gabriel Prestes, Amaral sustentou que a lei possuía “alguns senões, algumas lacunas que em tempo ainda podem ser preenchidas de modo que não impeçam a completa exequibilidade da dita reforma quando comece a vigorar.” A principal objeção referiu-se aos vencimentos dos professores das escolas primárias, uma vez que a nova legislação dava a entender que “professores simples” concursados teriam os mesmos vencimentos dos formados pela Escola Normal – o que o autor não considerava justo, nem “racional e equitativo”. Além de salários, Amaral também chamou a atenção para o financiamento das escolas. Segundo ele, “[n]ão se ocupa a lei com o imposto escolar, regularizando melhor o modo de sua cobrança ou considerando extinto.”⁶⁴ Como vimos, o

⁶⁴ “Instrução Publica – A Reforma do Ensino”, *O Estado de São Paulo*, 20/9/1892, 1.

imposto e o fundo escolar municipal foram excluídos do projeto nº 21 da comissão mista durante a sua tramitação no Senado. Na prática, a lei nº 88 os revogou ao eliminar qualquer referência ao tributo no sistema aprovado de financiamento das escolas.

A crítica de Tancredo do Amaral recebeu uma resposta imediata de outro professor, Mário de Arantes, que argumentou que “uma lei não pode descer a minuciosidades porque o tempo do legislador é precioso”, cabendo ao regulamento da norma a interpretação e os detalhes de sua implementação. Para Arantes, o empenho do Congresso paulista deu origem a “uma lei modelo para a instrução pública”, cujo “conjunto é grandioso, talhado em grandes moldes, baseado sobre o ensino científico para a educação moderna” – em suma, “[f]ez o congresso paulista apenas o que poucas nações europeias têm conseguido.” Mesmo com uma visão favorável à lei nº 88, Arantes apontava problemas: “É preciso confessar que há, de fato, alguma deficiência na lei; mesmo alguma obscuridade”, devido ao número de emendas surgidas durante a discussão do projeto da comissão mista no Senado.⁶⁵ Diante das críticas ao seu primeiro artigo, em um segundo texto Tancredo do Amaral elogiou os autores e a reforma em geral, mas também observou que “uma lei votada sem tempo preciso para ser amplamente debatida em todas as suas bases, não pode ser perfeita”, possuindo “alguns pontos pouco claros, algum [sic] tanto obscuros”.⁶⁶

A percepção de que a lei nº 88 era deficiente e incompleta acabou levando a Reforma da Instrução Pública de volta à cena no início dos trabalhos do legislativo estadual em 1893. Gabriel Prestes, o principal autor do projeto que constituiu a base para a Reforma de 1892, fez um longo discurso na Câmara dos Deputados a fim de “apresentar (...) algumas medidas aditivas à reforma do ensino que, como todos sabem, foi discutida de um modo por demais insuficiente para serem preenchidas as lacunas que naturalmente devia ter.” Entre os aspectos que deveriam ser modificados, segundo Prestes, encontrava-se o sistema de fiscalização das escolas aprovado pela lei de 1892. O problema residiria na insuficiência dos 30 inspetores distritais previstos para acompanhar e fiscalizar todos os professores e escolas do estado de São Paulo.⁶⁷

⁶⁵ “Reforma da Instrução”, *O Estado de São Paulo*, 21/9/1892, 1.

⁶⁶ “Instrução Pública – II”, *O Estado de São Paulo*, 23/9/1892, 1.

⁶⁷ “Congresso Legislativo - Câmara dos Deputados”, Sessão de 12 de maio de 1893, *O Estado de São Paulo*, 24/5/1893, 1; Tanuri, *Escola Normal*, 96-98.

Embora sublinhasse a debilidade do sistema de fiscalização criado pela Reforma do ano anterior, Gabriel Prestes mais uma vez dedicou-se longamente a rejeitar a participação direta da população e a condenar os conselhos municipais que tinham sido suprimidos pela lei nº 81 recém-aprovada. Segundo o deputado, “a prática de longos anos havia demonstrado a insuficiência dos antigos conselhos municipais”, constituídos que eram na maioria por pessoas “pouco zelosas”, “indiferentes” e “inábeis para a fiscalização técnica”. “Diante da demonstração prática de nossa experiência”, prosseguiu Prestes, “tornava-se evidente a necessidade de uma reforma radical” visando “a efetividade da fiscalização e a competência do pessoal empregado” – no caso, trinta inspetores distritais nomeados pelo executivo entre os professores com cinco anos de experiência, conforme a lei nº 88. Para o deputado, o “progresso do ensino” estava “intimamente ligado à fiscalização”, “a ponto de se poder dizer que tem melhor ensino o país, que tem melhor inspeção”. Por outro lado, “sem competência técnica não pode haver inspeção”. Reforçando o seu argumento com o exemplo de outras nações, o deputado reiterava que a “insuficiência” dos conselhos municipais “já foi provada na prática, não só no nosso país, mas em muitos outros, como na França”.⁶⁸

Para Gabriel Prestes, a fragilidade do sistema de fiscalização adotado pela lei nº 88 de 1892 poderia ser corrigida sem modificar sua orientação centralizadora original. A estrutura de inspetores distritais era “apenas adaptação do que em outros países se pratica com máximo resultado, tendo as vantagens de ser prático, simples e econômico”. Bastaria, primeiro, que se ampliasse o número de 30 para 40 inspetores distritais. Segundo, visto que os distritos cobriam extensas áreas de diversos municípios e os meios de comunicação eram limitados, os inspetores não seriam capazes de fornecer atestados mensais de frequência para todos os professores receberem seus vencimentos. Para solucionar esse problema, sugeriu Gabriel Prestes, o governo poderia contar com os presidentes das câmaras municipais para “atestar o exercício dos professores e adjuntos, a fim de habilitá-los a receber os respectivos vencimentos.” Portanto, o reconhecimento da ineficácia do sistema de inspetores distritais levava à admissão da intervenção local, mas apenas na forma de uma rotina burocrática que mantinha alheios os diretamente interessados na instrução primária.⁶⁹

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*. A ideia foi depois endossada pelo jornal governista, *O Estado de São Paulo*: “A Nova Reforma do Ensino”, 15/10/1893, 1.

Essas propostas, assim como várias outras relacionadas à organização do ensino, foram apresentadas por Gabriel Prestes no projeto nº 48 de 1893, que entrou imediatamente na ordem dos trabalhos do Congresso Legislativo.⁷⁰ O projeto tramitou rapidamente no Senado, onde foi rejeitado o artigo 2º que ampliava para 40 o número de inspetores distritais, e modificou-se marginalmente a redação do art. 3º, que estabelecia a fiscalização da assiduidade dos professores pelos presidentes das câmaras. Com as emendas do Senado, o acompanhamento da frequência dos professores passou a caber ao “representante do executivo municipal” ou ao “intendente de instrução”. Além disso, na ausência de inspetores distritais no município, os presidentes das câmaras poderiam nomear uma comissão para selecionar professores interinos quando houvesse necessidade.⁷¹ A revisão final da Reforma da Instrução Pública foi sancionada pelo governador Bernardino de Campos por meio da lei nº 169, em 7 de agosto de 1893, com o seu regulamento sendo publicado em 27 de novembro do mesmo ano, com nada menos do que 259 artigos.⁷² Em nenhuma etapa da tramitação do projeto nº 48 na Câmara ou no Senado estadual surgiram emendas que visassem ampliar a participação local por meio de conselhos eletivos de pais e professores, ou pelo menos preservar os conselhos municipais da lei nº 81 de 1887 ainda em funcionamento, como havia acontecido nos debates em 1891 e 1892. Aparentemente, a ruptura com as propostas radicais de republicanos e liberais do período pré-15 de novembro se completou com a nova composição política dominante no Congresso Legislativo, que após a queda de Américo Brasiliense reuniu antigos partidários da Comissão Permanente do PRP e membros da dissidência.

Que a reforma de 1892 estabeleceu os fundamentos das instituições escolares do regime republicano em São Paulo também fica claro em propostas apresentadas nos anos seguintes. Por exemplo, em 1897 o legislativo aprovou um projeto oriundo da Câmara dos Deputados determinando a supressão do Conselho Superior de Instrução que havia sido

⁷⁰ “Projecto nº 48, de 1893”, *O Estado de São Paulo*, 24/5/1893, 2. A criação dos grupos escolares baseou-se no art. 2º, §1º e 2º, do projeto nº 48, que posteriormente se converteria na lei nº 169, de 7 de agosto de 1893. O artigo previa a instalação de duas ou mais escolas no mesmo prédio. Os primeiros grupos escolares foram autorizados em 1894. Sobre essa lei e a criação dos grupos escolares, ver Reis Filho, *A Escola e a Ilusão Liberal*, 108-10; Tanuri, *Escola Normal*, 90-96; Rosa Fátima de Souza, *Templos de Civilização: A Implantação da Escola Primária Graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)* (São Paulo: Editora da Unesp, 1998), 41-47.

⁷¹ São Paulo, Reforma da Lei de Instrução Pública, 1893, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 280, Projeto nº 48 com emendas do Senado.

⁷² São Paulo, Lei nº 169, 7 de agosto de 1893; Decreto nº 218, 27 de novembro de 1893.

instalado com a Reforma de 1892.⁷³ A supervisão geral do sistema passaria exclusivamente para o poder executivo e os agentes do governo (art. 1º). Os inspetores de distrito, em número de 30 segundo a lei anterior, também seriam substituídos por 10 inspetores gerais que se encarregariam do estado de São Paulo como um todo, sem vinculação prévia a um distrito ou comarca. Delegados ou representantes das municipalidades ficariam responsáveis pela fiscalização, mas apenas para atestar a assiduidade dos professores (art. 2º-4º). O projeto foi sancionado pelo governador Campos Sales, na lei nº 520 de agosto de 1897.⁷⁴ O regulamento da lei publicado no início de 1898 chegou a ampliar as tarefas burocráticas de delegados ou representantes das municipalidades, como organizar o recenseamento escolar do município e até mesmo propor a criação ou supressão de escolas, mas não parece que as câmaras tenham endossado com entusiasmo as novas atribuições conferidas a elas pela lei estadual, inclusive porque a remuneração do inspetor local foi deixada para as câmaras.⁷⁵

Ainda surgiram no legislativo de São Paulo tentativas de reintroduzir alguma intervenção local mais direta nas escolas primárias, mas todas fracassaram. Em 1899, um projeto da Câmara dos Deputados propôs que a supervisão geral da instrução pública ficasse unicamente sob jurisdição da Inspetoria Geral e as câmaras municipais passassem a ser “os agentes diretos do governo nos serviços do ensino relativos ao respectivos municípios” (art. 39). Os inspetores da lei anterior seriam suprimidos, e as câmaras deveriam nomear anualmente um inspetor escolar que cuidaria de “todos os serviços do ensino” de 1º e 2º graus, além dos grupos escolares. Esses inspetores seriam remunerados pelo governo estadual e teriam de ser escolhidos preferencialmente entre “pessoas que tenham qualquer título científico, literário ou profissional, que lhes abone a aptidão para o cargo.” (art. 40-42). Apesar de municipalizar a supervisão das escolas primárias estaduais, o projeto não previa fontes de recursos locais, como tinham feito os projetos da campanha republicana e havia vigorado até 1892.⁷⁶ A proposta, de qualquer forma, não foi aprovada.

⁷³ São Paulo, Suprime o Conselho Superior de Instrução Pública, 1897, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa 200, Projeto nº 40. O projeto foi assinado pelos deputados Luiz de Toledo Piza e Almeida, Arnolpo Rodrigues de Azevedo e João Francisco Malta Júnior, em 16 de julho de 1897.

⁷⁴ São Paulo, Lei nº 520, 26 de agosto de 1897.

⁷⁵ São Paulo, Decreto nº 518, 11 de janeiro de 1898, art. 23-27. Em 1908, o Inspetor Geral de Ensino registrou a existência de inspetores municipais e criticou o seu pouco empenho, mas não apresentou o número deles nas municipalidades. Conf. São Paulo, Relatório... Inspetor Geral de Ensino, 1907-1908, Anexo I, 41-42, anexo de São Paulo, *Relatório... Secretario de Estado dos Negócios do Interior, 1907-1908*.

⁷⁶ São Paulo, Reforma do Ensino Primário e Normal, 1899, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_LT037, Projeto nº 47. Os autores do projeto foram os deputados Carlos Frederico Moreira Porto, Manoel Bento Domingues de Castro e Antonio de Moraes Barros.

A situação das finanças públicas estaduais também foi motivo para se reavaliar parcialmente a conveniência da centralização, como já havia proposto Gabriel Prestes em 1892. Novamente, o intuito foi mais o de reduzir despesas do que interesse na democratização das instituições do ensino primário. A queda das receitas das exportações de café no início da década de 1900 e seu efeito sobre as rendas públicas, por exemplo, foram uma das principais razões para que os deputados de São Paulo considerassem a repartição do ônus das escolas primárias estaduais com as câmaras municipais. Como vimos no Capítulo 6, no final de 1899 o governo estadual já havia transferido 547 escolas isoladas para as municipalidades, totalizando 15.736 crianças matriculadas.

Em 1903, o deputado Antônio Martins Fontes Júnior submeteu o projeto nº 34 com vistas a reorganizar o ensino primário, tendo como uma de suas motivações principais a contenção dos gastos com as escolas.⁷⁷ O projeto de Fontes Jr. fixava o número de escolas isoladas de cada município de acordo com a sua arrecadação (distribuída em 5 faixas progressivas). O provimento das escolas dependeria das câmaras municipais, mas se estas não cumprissem o determinado pela lei, o governo estadual faria as nomeações de professores à revelia. Segundo a proposta, o governo estadual subvencionaria parte dos vencimentos dos professores, também conforme uma tabela progressiva da receita municipal, enquanto as câmaras teriam de destinar uma cota anual de seus tributos de acordo com a mesma tabela. Caso as câmaras não recolhessem a cota, o governo interviria e arrecadaria por meio de suas estações fiscais uma parte dos impostos e taxas municipais para aquele fim.⁷⁸

Desde a Reforma de 1887, as municipalidades passaram a abrir escolas com recursos do imposto e do fundo escolar e, depois da supressão destes em 1892, com recursos próprios. O projeto de Fontes Junior previa a municipalização das despesas de todas as escolas isoladas rurais e urbanas mantidas pelo estado (ou seja, todas exceto os grupos escolares e as escolas reunidas), oferecendo em contrapartida uma parcela dos fundos para o seu sustento, sendo o restante assumido pelas câmaras municipais de acordo com uma tabela fixada pelo governo. O deputado, afirmando contar com o apoio da administração de Bernardino de Campos, justificou o projeto como uma proposta que visava, além de enfrentar a crise das finanças

⁷⁷ Sobre Fontes Júnior, CPDOC-FGV, “Antônio Martins Fontes Júnior”, *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

⁷⁸ São Paulo, *Reforma da Instrução Pública do Estado de S. Paulo* (S. Paulo: Typ. do Correio Paulistano, 1903), anexo de São Paulo, Projeto nº 34 de 1903, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_261, doc PL 34/1903.

estaduais, “entregar quanto possível às municipalidades a fiscalização do ensino”, afirmando basear-se nas experiências históricas bem-sucedidas de descentralização de vários países.⁷⁹ No entanto, os críticos do projeto, membros da oposição dentro do PRP que como vimos já se rearticulavam em 1903, discordaram em longos discursos dos propósitos do projeto e das justificativas dadas por Fontes Júnior. O deputado Cândido Motta, por exemplo, declarou ser contrário à municipalização como princípio, mas observava que o projeto era “a negação mais completa e mais absoluta da municipalização do ensino”, pois concedia “atribuições exorbitantes ao Estado, fazendo-o entrar na economia íntima das câmaras municipais, impondo-lhes um número limitado de escolas” e porque obrigava “ao encargo sem conceder as vantagens correspondentes.”⁸⁰

Ainda durante sua discussão no legislativo, o projeto nº 34 desencadeou uma série de protestos das localidades. As câmaras representaram o Congresso estadual condenando a violação da autonomia municipal e a ameaça que a proposta representava à situação financeira já combalida das municipalidades. Um exemplo foi a câmara de Brotas, na região da Araraquarense, que afirmou que as medidas do projeto feriam “de frente a autonomia dos Municípios, cujos edis têm o sagrado dever de defendê-la”. Os signatários declaravam que tinham “em devido apreço o serviço da instrução pública”, tanto assim que a câmara de Brotas não só mantinha “quatro escolas no Município” como auxiliava com “subvenções aos professores estaduais”.⁸¹ Por sua vez, ao apresentar seu pedido de rejeição do projeto de Fontes Junior, os membros da câmara de Mogi-Guaçu, na Mogiana, julgavam “interpretar os desejos de todos os munícipes que, como Tocqueville, achavam ser ‘na comuna que reside a força dos povos livres.’”⁸² O projeto ainda continuou em discussão em 1904, mas não foi aprovado.

Se, de um lado, a participação direta da população na direção do ensino primário desapareceu dos projetos de reforma em São Paulo, por outro lado, a crescente necessidade de recursos para a instrução pública reviveu o interesse nas antigas propostas de tributação

⁷⁹ “Congresso Legislativo - Câmara”, *Correio Paulistano*, 4/10/1903, 2. Sessão ordinária de 3 de outubro de 1891.

⁸⁰ “Congresso Legislativo - Câmara”, *Correio Paulistano*, 2/10,1903, 3. 42ª sessão ordinária de 1 de outubro de 1903. Sobre o deputado, CPDC-FGV, “Cândido Mota”, *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

⁸¹ São Paulo, Ofício da Câmara Municipal de Brotas, 1903, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_213, doc 6.

⁸² São Paulo, Ofício da Câmara Municipal de Mogi-Guaçu, 1903, Fundo Império, Acervo Histórico ALESP, caixa C_213, doc 9.

específica para o financiamento das escolas primárias que tinham sido adotadas com a lei de 1887 e eliminadas com a reforma de 1892. O primeiro reconhecimento oficial da oportunidade de buscar fórmulas alternativas para o sustento da instrução pública ocorreu durante o segundo governo de Jorge Tibiriçá (1/5/1904 a 1/5/1908). Em sua mensagem ao Congresso Legislativo em 1907, Tibiriçá notou que “os lugares nas escolas e grupos escolares” eram “solicitados com instância, disputados mesmo”, o que era “sinal característico do estado de adiantamento de nosso povo.” O resultado era que “entre nós as escolas transbordam de alunos e são insuficientes para o grande número de crianças que anualmente as procuram.”⁸³ A constatação do governador não era exagerada: na época, estimava-se oficialmente que 73% das crianças em idade escolar estavam fora das escolas públicas e particulares no estado de São Paulo.⁸⁴

Segundo Jorge Tibiriçá, o governo vinha se empenhando em oferecer o maior número possível de escolas, dados os recursos disponíveis, mas “centenas de crianças ficam anualmente privadas do benefício do ensino”. Para enfrentar a oferta insuficiente de vagas, dizia o governador, eram necessários mais recursos, pois “a continuarem os encargos da instrução a pesar exclusivamente sobre a renda ordinária do Estado, não só perdurarão os males existentes, como aumentarão, com o crescimento progressivo da nossa população.” A solução imaginada por Tibiriçá voltou à fórmula da tributação específica: “cumpre que seja criada uma fonte de renda especial, formando o fundo escolar, para que possam ser atendidos os reclamos do ensino.”⁸⁵

O diagnóstico de Jorge Tibiriçá foi provavelmente influenciado pelas ideias de seu Secretário do Interior, Gustavo de Oliveira Godoy, médico e republicano histórico de Pindamonhangaba, em seu Relatório de 1906.⁸⁶ Gustavo de Godoy submeteu ao governador uma análise detalhada da situação do ensino primário no estado, dizendo que era “considerável o número de crianças desejosas de aprender que procuraram as nossas escolas públicas... mas, é doloroso dizê-lo, contam-se por centenas as que voltam para os lares sem conseguir as matrículas, por falta de lugares.” Não bastariam, segundo o Secretário, “os

⁸³ São Paulo, *Mensagem... Jorge Tibiriçá*, 14 de julho de 1907, 334.

⁸⁴ São Paulo, *Relatório... Secretaria do Interior, 1908-1909*, 18. A estimativa de Oscar Thompson para 1908 foi ainda maior: 76% das crianças em idade escolar fora das salas de aula, conf. Thompson, “O Custo do Ensino”, 319-20.

⁸⁵ São Paulo, *Mensagem... Jorge Tibiriçá*, 14 de julho de 1907, 334.

⁸⁶ CPDOC-FGV, “Gustavo de Godói”, *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

esforços, zelo e dedicação” dos poderes públicos, pois “é mister que o governo disponha de recursos pecuniários correspondentes às necessidades a satisfazer.” Mesmo com a destinação de uma parcela substancial da receita do estado para a instrução, “jamais será essa verba suficiente para manter e garantir a existência dos nossos institutos de educação... e, muito menos, para melhorar e desenvolver o ensino de acordo com o progresso de nosso Estado.” Para o Secretário, o principal obstáculo da instrução primária era claro: “A parte econômica do ensino afigura-se-nos o problema mais importante, mais momentoso, a estudar e resolver.”⁸⁷

Ao lado da transferência de uma parte das escolas dos bairros para as municipalidades, a principal solução vislumbrada por Gustavo de Godoy consistia na criação do fundo escolar. Esse fundo seria formado, primeiro, por “um *imposto escolar*” que recairia “sobre todo indivíduo varão, nacional ou estrangeiro, maior de 21 anos, que exercer emprego ou profissão ou viver de seus bens ou rendas”; e, segundo, por “uma *taxa escolar*, recaindo sobre bancos, empresas industriais, comerciais, telegráficas, telefônicas e outras congêneres.”⁸⁸ A proposta, como se vê, era semelhante ao fundo escolar que foi arrecadado entre 1887 e 1892 com a lei nº 81, exceto pela incidência limitada aos contribuintes do sexo masculino e por incluir a tributação sobre empresas.

A frustração com o estado do ensino não se limitava aos governantes. Na mesma época (1909), o Diretor da Escola Normal, Oscar Thompson, traçou um quadro ainda mais desalentador da instrução primária em São Paulo. Na opinião de Thompson, o problema que atingia as escolas não era a ausência de interesse dos pais e crianças, motivo tradicionalmente ressaltado pelos mais diversos comentadores. “Aqui mesmo na capital”, dizia, “concorrem muitas vezes à matrícula crianças analfabetas, de dez anos e até mais idade, que assim estiveram sem escola, não pela incúria dos pais, mas pela falta de vagas nos estabelecimentos de instrução pública.” O que mais chamava a atenção do Diretor era o fenômeno que ocorria em São Paulo: mesmo com a lei de obrigatoriedade do ensino nunca tendo sido implementada, “as crianças enchem voluntariamente as escolas e a população reclama, todos os anos, o aumento das mesmas.” Diante da demanda dos pais e moradores, faltariam ao

⁸⁷ São Paulo, *Relatorio... Secretario de Estado dos Negocios do Interior*, 1906, 28-29.

⁸⁸ *Ibidem*, 29-30, itálicos no original. O Secretário do Interior do governo seguinte, Carlos Augusto Pereira Guimarães, propôs um esquema um pouco diferente: uma taxa fixa sobre a propriedade urbana e rural, um imposto sobre álcool e fumo, e um imposto de capitação para maiores de 21 anos com renda superior a 1:200\$000 anuais. Conf. São Paulo, *Relatorio... Secretaria do Interior*, 1908-1909, 19.

governo “recursos pecuniários para aumentar o número de estabelecimentos de ensino”, mesmo com a parcela expressiva da receita estadual destinada à instrução pública. Pelos seus cálculos, havia mais de 300 mil crianças sem instrução no estado, correspondendo a 76% da população em idade escolar do estado de São Paulo.⁸⁹

Segundo Oscar Thompson, sem avaliar e resolver o problema dos recursos necessários para os estabelecimentos de ensino, “qualquer reforma poderá contribuir para uniformizar e melhorar processos e métodos de ensino, nunca, porém, para dotar o estado com o número de escolas necessárias a toda sua população.” A solução proposta para superar a reduzida oferta de escolas foi novamente a adoção do imposto escolar, baseada na experiência de países como os Estados Unidos, cujo sistema de ensino elementar, na opinião de Thompson, “desperta e atrai a atenção dos povos mais adiantados.”⁹⁰ O Diretor da Escola Normal lembrou que a Reforma de 1885 em São Paulo previa a criação desse imposto que, implementado com a lei nº 81 de 1887, passou a ser cobrado “pelos conselhos municipais até a Proclamação da República” – o que é incorreto, pois como foi visto o imposto continuou vigorando até 1892.⁹¹

Oscar Thompson também relembrou o argumento apresentado pelo Secretário do Interior, Gustavo de Godoy, em favor do imposto e da taxa escolar sobre homens adultos e empresas, respectivamente. Diante de possível resistência a um novo tributo, Thompson ofereceu uma resposta simples: garanta-se ao povo que, com o novo imposto, “nenhum professor ou diretor de escola poderá sob pretexto algum recusar-lhe o ambicionado lugar para o filho, pupilo ou protegido e... a ideia ora proposta será recebida com decidida e unânime simpatia.” A contribuição dos maiores de 21 anos deveria ser de 5 mil-réis por ano, o que geraria uma receita estimada de 7 mil contos. Também seria possível requisitar às câmaras municipais uma contribuição de 2% de sua receita, o que produziria uma arrecadação aproximada de 350 contos de réis. Somada às receitas já destinadas pelo governo estadual à educação primária, haveria “a bela soma de 15 ou 16 mil contos de réis.” Segundo Thompson, “[e]ssa importância seria suficiente para tornar as escolas públicas paulistas os melhores estabelecimentos de ensino da América do Sul e o orgulho de nosso povo.”⁹²

⁸⁹ Thompson, “O Custo do Ensino”, 314-15, 319-20.

⁹⁰ *Ibidem*, 318-19.

⁹¹ *Ibidem*, 323.

⁹² *Ibidem*, 318-19, 323-27.

Apesar da aparente convergência de opiniões, a criação de um novo imposto escolar nos moldes do que existiu entre 1887 e 1892 continuou sendo debatida nos anos seguintes, mas nunca chegou a ser aprovada.

Apesar do interesse renovado nas fórmulas de financiamento que haviam sido abandonadas pela Reforma da Instrução Pública de 1892, as propostas de Jorge Tibiriçá, Gustavo de Godoy e Oscar Thompson mantinham a exclusão dos conselhos ou representantes locais na arrecadação e na administração dos tributos. Nas recomendações do secretário Gustavo de Godoy, por exemplo, os municípios apenas fariam parte da solução dos problemas identificados aceitando a transferência das escolas dos bairros e responsabilizando-se por seu sustento.⁹³ Da mesma forma, Gustavo de Godoy não cogitou o retorno dos conselhos municipais da Lei de 1887 à função de acompanhar e fiscalizar as escolas nas localidades, nem muito menos os órgãos eletivos de pais e professores propostos anteriormente por republicanos e liberais. Essa opção não se deveu ao fato do Secretário ter uma opinião particularmente positiva acerca da experiência do sistema de inspeção então vigente, a cargo de 10 inspetores escolares desde a lei nº 520 de 1897. Ao contrário, Gustavo de Godoy constatou que devido às distorções na implementação, ao número insuficiente de inspetores e às vastas distâncias territoriais, a inspeção era realizada “imperfeitamente e com resultados quase nulos.” Mesmo assim, o Secretário não foi além de recomendar “o aumento de mais 5 inspetores escolares” para aperfeiçoar o sistema de fiscalização das escolas primárias do estado de São Paulo. A época das propostas de participação direta dos interessados imediatos na instrução primária parecia, de fato, encerrada.

De maneira geral, nos anos seguintes à reforma de 1892, consolidou-se o abandono das antigas ideias radicais de sustento e direção da instrução primária que os republicanos defenderam até a queda da Monarquia e, em alguns casos, durante os primeiros meses do novo regime político. Como mencionamos no capítulo anterior, é difícil determinar com segurança as causas dessas mudanças, mas algumas razões parecem ter sido especialmente importantes. Uma delas foi o próprio afastamento de Rangel Pestana do debate sobre a instrução pública estadual, na medida em que ele se distanciou (ou foi alijado, como sustentava) das decisões do PRP e passou a participar majoritariamente da política nacional. Pestana foi o responsável, a convite de Prudente de Moraes, pelo projeto de criação da Escola

⁹³ *Ibidem*, 29.

Normal e pela indicação de seu primeiro diretor, Caetano de Campos.⁹⁴ Mas seu envolvimento com as questões do ensino público do novo governo parece ter se encerrado neste momento. Como observou Casemiro Reis Filho sobre a proposta de descentralização das escolas após a República, “nem mesmo [Rangel Pestana] lutou por ela como membro, seja do governo, do Partido Republicano ou da comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição Federal. Ou, se lutou, não ficou eco.”⁹⁵ Seja qual for o motivo do silêncio de Rangel Pestana, a sua liderança nas questões da instrução primária não teve herdeiros com a mesma influência, autoridade e, sobretudo, que compartilhassem os mesmos princípios radicais, entre os deputados eleitos para a Assembleia Legislativa de São Paulo a partir de 1890.

Mas é provável que tenham havido outras razões ainda mais importantes para a revisão das concepções dos republicanos sobre a instrução primária. E essas razões vinculam-se aos mesmos motivos por trás dos conflitos partidários que marcaram o Partido Republicano Paulista desde sua criação e que se intensificaram logo no início da República. Em primeiro lugar, as propostas radicais de financiamento e direção da instrução primária, defendidas pelos republicanos até 1890, contrastaram com a linha oposta a reformas econômicas e sociais que o Partido seguiu antes e depois da proclamação da República. Os dois temas que deixaram clara essa última posição do PRP foram a abolição imediata e o parcelamento da grande propriedade, via adoção do imposto territorial e expropriação de terras incultas, como defenderam Tavares Bastos e os abolicionistas radicais. A orientação oficial e majoritária dos republicanos foi a de entender a abolição do trabalho escravo e a reformulação das instituições agrárias como resultados naturais de um processo evolutivo econômico e social, que não deveria ser precipitado pela intervenção direta da ação política. Deliberadamente ou não, essa posição oficial ajustou-se aos interesses de elites agrárias, que, por princípio, desejavam postergar ao máximo o fim do trabalho servil, opunham-se à abolição sem indenização e recusavam medidas que afetassem a grande propriedade rural. De certo modo, o abandono pelos republicanos do programa de financiamento local e participação popular na escola primária, após 1890, representou um alinhamento com a sua posição majoritária sobre outras reformas econômicas e sociais da época, igualmente sensíveis e controversas.

⁹⁴ Tanuri, *Ensino Normal*, 82-84.

⁹⁵ Reis Filho, *A Educação e a Ilusão Liberal*, 43-44.

Em segundo lugar, a disputa pelo controle de cargos e negócios associados à máquina administrativa pública parece ter sido uma motivação importante para que as partes envolvidas reavaliassem, por exemplo, a tese – defendida durante os últimos anos do Império – de autonomia de conselhos municipais eleitos localmente para arrecadar o imposto escolar, aplicar seus recursos e supervisionar professores e nomeações. O abandono dessa proposta não chega de fato a surpreender, tendo em vista que autonomia local representa a antítese da tutela e do poder centralizado. Ao chegarem ao poder, os republicanos e seus aliados utilizaram as vantagens da centralização política em seu benefício, tanto para a construção de um vasto sistema de clientela e *rent-seeking*, quanto para a consolidação de um novo regime constitucional em que a autonomia do governo local era tolhida e limitada, de forma similar ao que ocorria no Império.

Em terceiro lugar, a chegada ao poder também explicitou as divergências doutrinárias existentes no PRP. Ao contrário dos anos anteriores, com a proclamação da República a capacidade dos municípios e da população local influírem nas questões da instrução pública passou a ser questionada explicitamente ou virtualmente rejeitada. O período coincidiu com o auge na difusão das ideias positivistas, que concebiam a intervenção popular nos organismos do Estado e nas políticas públicas como uma influência anárquica, a ser substituída por técnicos que dominassem o verdadeiro conhecimento científico. Essa nova posição ficou clara na atuação de Arthur Breves e Gabriel Prestes, os dois principais republicanos que lideraram os debates e redigiram os projetos de reforma da instrução pública do regime político recém-instalado. O número dos que propugnavam pelas antigas ideias do radicalismo ou do republicanismo radical declinou, ou pelo menos sua influência sobre a política estadual e as instituições educacionais foi ofuscada pelos grupos que privilegiavam a centralização do poder econômico e político. Na consolidação do regime republicano, fechava-se, enfim, o círculo do poder oligárquico em São Paulo, refletido – como era de esperar – nas políticas da instrução primária.

CONCLUSÃO

O atraso educacional tem sido uma das características mais persistentes da história econômica e social brasileira. Desde o século XIX, as explicações oferecidas para o estado precário da instrução primária no Brasil têm enfatizado as causas mais variadas, da falta de consciência de famílias e governos sobre a importância da educação à ausência de ação do governo central ou o baixo nível de desenvolvimento econômico. Esta tese, no entanto, baseia-se em explicações distintas sobre as raízes do atraso educacional brasileiro. O argumento geral apresentado anteriormente foi o de que as relações entre as esferas de governo definidas pelo regime constitucional e a elevada desigualdade econômica condicionaram ideias, atitudes e políticas que deixaram uma marca profunda sobre a instrução primária no Brasil.

Um dos fatores que prejudicaram mais diretamente as escolas primárias foi o modo com que governo central e governos subnacionais tiveram suas receitas e atribuições distribuídas durante o Império e a República. Encarregados da provisão do ensino elementar pelas Constituições do período, províncias e estados e, posteriormente, municípios tiveram de assumir suas múltiplas responsabilidades na oferta de bens e serviços públicos com recursos relativamente exíguos, diante da fatia majoritária das receitas fiscais absorvida pelo governo central. Com a centralização das rendas públicas vinha a limitação da autonomia administrativa e política dos governos subnacionais, especialmente no caso das municipalidades, submetidas a um estrito regime de tutela pelas administrações provinciais e estaduais. Os Capítulos 2 e 6 analisaram os princípios e eventos políticos que fizeram com que as câmaras municipais tivessem sua autonomia financeira e administrativa tolhida nas primeiras décadas após a Independência, situação que foi mantida praticamente intocada com o novo regime republicano. Em vez de um desdobramento meramente administrativo, a anulação das câmaras refletiu a concepção negativa dominante sobre a oportunidade ou capacidade do “povo” intervir na esfera pública de forma consequente. Nessa visão, as instituições democráticas do autogoverno (*self-government*) local seriam impraticáveis no Brasil.

Quanto às suas rendas, governos provinciais/estaduais e municipalidades dependeram basicamente de tributos tradicionais sobre comércio, consumo e serviços para seus gastos correntes e investimentos. As tentativas de ampliação e diversificação das fontes tributárias

concentraram-se em atividades urbanas, deixando praticamente intocada a propriedade da terra, principal base da riqueza da época. A opção de preservar os proprietários de terra de uma tributação correspondente ao seu nível de riqueza teve implicações diretas sobre o financiamento da instrução pública.

A maior novidade relacionada aos recursos destinados às escolas primárias de São Paulo surgiu ainda no Império, com a Reforma da Instrução Pública de 1887. O fundo escolar criado pela lei provincial nº 81, de 6 de abril de 1887, foi constituído por recursos de um novo imposto de capitação, complementado por doações e multas, que seriam destinados exclusivamente às escolas primárias e administrados por um conselho local. A importância dessa lei deve-se ao fato de que, pela primeira vez na educação primária de São Paulo, colocou-se em prática uma tentativa de descentralizar o sustento e a direção das escolas, conforme foi proposto por Tavares Bastos em 1870 e vinha sendo defendido na Assembleia Legislativa de São Paulo por republicanos e liberais radicais desde o início da década de 1880. Como observado no Capítulo 6, o novo imposto para as escolas possuía uma série de limitações. A maior delas era que, com um valor único de 1 mil-réis, o imposto escolar incidia de maneira indiscriminada sobre todos os indivíduos adultos, independentemente de sua renda e riqueza. A alternativa adotada pelos países líderes da educação primária da época, de um imposto local sobre a propriedade rural e não-rural, foi descartada pelos legisladores paulistas.

A despeito de suas limitações, a implementação do imposto escolar trouxe recursos significativos para os municípios. Em apenas 1 ano e meio de vigência, sua arrecadação atingiu mais de 16% de toda a verba despendida pelo governo com escolas primárias em São Paulo no mesmo período. Portanto, a decisão dos republicanos de suprimir o imposto escolar, ao promover sua Reforma da Instrução Pública em 1892, parece ter sido determinada mais por razões políticas do que econômicas. De fato, o potencial de crescimento dos recursos do imposto escolar era aparentemente expressivo. Os exercícios contrafactuais realizados no Capítulo 6 sugerem que o gasto *per capita* com instrução primária seria de duas a oito vezes maior do que o efetivamente realizado pelas câmaras municipais após a suspensão do imposto escolar em 1892, a depender do período considerado. Mesmo sem contar com o imposto escolar depois dessa data, os municípios deram continuidade aos investimentos em escolas primárias, mas possivelmente em nível inferior ao que os conselhos de instrução

poderiam ter realizado caso o fundo escolar tivesse sido mantido. De sua parte, o governo estadual prosseguiu responsabilizando-se pela maior parte das escolas primárias em São Paulo, mas contando exclusivamente com os recursos ordinários de seu orçamento, extraídos do fundo geral de impostos.

Os reflexos das decisões de como financiar a instrução primária apareceram nos indicadores de matrículas e despesas em escolas. O Capítulo 3 mostrou que, durante o Império, os primeiros aumentos mais substanciais das despesas com instrução primária ocorreram somente na década de 1870. Nesse período, não apenas houve aumento da participação dos gastos com ensino no total das despesas públicas e elevação do dispêndio *per capita* com instrução primária, como também ocorreu crescimento expressivo do esforço fiscal destinado à educação – o que chamamos de “esforço educacional”. Esse último conceito leva em conta a capacidade de sustento (dada pela receita fiscal *per capita*) da educação primária pelo governo e pela sociedade em geral, medindo mais precisamente o empenho realizado pelo setor público para atender as crianças em idade escolar. O aumento do esforço educacional na década de 1870 significou que as despesas reais com instrução primária cresceram ainda mais rapidamente do que as rendas públicas, que já se expandiam em ritmo acelerado em meio ao *boom* inicial do café. O mesmo aconteceu durante a década de 1880. No entanto, essa tendência reverteu-se drasticamente no início da década seguinte. Os cálculos realizados no Capítulo 7 indicam que, nos anos do regime republicano analisados nesta tese, o esforço educacional manteve-se em torno da metade do realizado durante os últimos 10 anos do Império.

Esse último resultado traz várias implicações para a avaliação do desempenho educacional durante as primeiras décadas do período republicano. Como tem sido ressaltado pela historiografia, este foi um momento de reestruturação do sistema escolar, de importantes inovações organizacionais, como a criação dos grupos escolares, e de rápido crescimento de despesas e matrículas nas escolas estaduais paulistas. Os dados compilados no Capítulo 7 confirmam essa percepção: a despesa real *per capita* com instrução primária cresceu em média 2,4% ao ano entre 1890 e 1920. O gasto crescente com escolas elementares fez, por consequência, com que a taxa de matrícula no ensino primário dobrasse, passando de 20 para 40 crianças por 1.000 habitantes entre 1886-1890 e 1916-1920. O que tem escapado da maioria das análises, porém, é que esse aumento das despesas e matrículas ficou aquém da

capacidade potencial de investimento público na educação primária, tendo em vista o excepcional crescimento das receitas fiscais provocado pelo *boom* da economia cafeeira no período. Apenas entre 1890 e 1920, a receita fiscal *per capita* estadual subiu em média 3,9% ao ano em termos reais, portanto muito acima da expansão dos gastos com a educação primária (2,4% ao ano). A especificação de contrafactuais simples no Capítulo 7 tornou essa questão mais clara: se o esforço educacional observado durante os últimos cinco anos do Império fosse mantido durante todo o período republicano (até 1920), as despesas com instrução primária ficariam por volta de 50 a 150% acima dos gastos efetivamente realizados, a depender do ano em questão. Mais revelador ainda é quando são considerados os recursos necessários para atender ao conjunto da população infantil sem acesso às escolas primárias. Com o mesmo esforço educacional realizado nos últimos anos do Império, os recursos públicos estaduais seriam suficientes para alfabetizar praticamente a totalidade das crianças de 7 a 12 anos de São Paulo no ano de 1918. Se as escolas públicas foram incapazes de atender mais de 50% das crianças em idade escolar sem acesso à educação, como era o caso do estado de São Paulo no final da década de 1910, o motivo não se devia à inexistência de receitas públicas que poderiam ter sido empregadas na instrução primária. O atraso educacional, portanto, prevaleceu em meio à riqueza acumulada com a notável expansão econômica de São Paulo.

Uma das explicações mais comuns para a insuficiência dos investimentos públicos na instrução primária no Brasil tem sido a inexistência de demanda por educação da parte das famílias que não possuíam recursos para matricular seus filhos em escolas privadas. Os Capítulos 4 e 8, no entanto, apresentaram evidências que sugerem que essa hipótese deve ser revista ou, pelo menos, qualificada. Pobreza e analfabetismo impunham um alto custo para a ação coletiva de pais e moradores sem acesso a escolas primárias. Além disso, na maior parte do período aqui tratado, os recursos e o poder para criar escolas permaneceram concentrados nas mãos do executivo e do legislativo provincial/estadual. Quando no início da década de 1890 as câmaras municipais começaram a instalar suas primeiras escolas primárias, elas ofereceram um número de vagas muito inferior ao das escolas estaduais. Reivindicar escolas, portanto, era uma iniciativa difícil e complexa. Na maioria das vezes, pais e moradores tinham de organizar-se localmente e buscar exercer pressão sobre membros do governo provincial e estadual, superando as distâncias em que se encontravam e enfrentando a

precária burocracia governamental. Combinados, pobreza, analfabetismo, centralização e burocracia inibiam as iniciativas locais e criavam poucos incentivos, se algum, para que as famílias se envolvessem com as escolas primárias.

É diante dessas condições adversas que as evidências de mobilização por escolas ganham um significado especial. Pais e moradores organizaram-se em diversas regiões de São Paulo e submeteram petições às câmaras municipais e ao legislativo provincial/estadual requerendo a instalação de escolas, desde as primeiras décadas do Império. Pelos indícios encontrados nos documentos enviados à Assembleia Legislativa, esses indivíduos possuíam, em geral, poucos recursos e incluíam lavradores, artesãos, pequenos comerciantes, empregados, funcionários públicos e operários. Em vários casos, a maioria dos signatários das petições fazia parte de famílias pobres. As reivindicações surgiram tanto em núcleos urbanos quanto em áreas rurais, bem como incluíram pedidos de vagas e escolas para as crianças do sexo feminino, as que mais sofriam com a exclusão educacional. Durante a maior parte do século XIX, as petições foram submetidas por famílias quase exclusivamente de origem nacional. Com a imigração em massa, a presença de pais e moradores europeus ou descendentes nos abaixo-assinados aumentou de forma significativa, mas na maioria das vezes o número de brasileiros continuou dominante. Aparentemente, a chegada dos imigrantes deu novo e expressivo impulso às reivindicações por escolas primárias, as quais já vinham sendo manifestadas anteriormente por famílias brasileiras. E talvez de maneira ainda mais surpreendente, uma grande parcela dos que reivindicaram escolas era formada por pais analfabetos, o que sugere que a percepção do valor da educação para as crianças não estava restrita às famílias alfabetizadas ou abastadas.

A efetividade das reivindicações de pais e moradores e sua extensão precisa são aspectos de difícil mensuração. Vários abaixo-assinados, assim como pedidos de câmaras municipais e conselhos de instrução, foram acolhidos pelos membros da Assembleia Legislativa e transformaram-se em leis que criaram escolas em diferentes partes da província e do estado de São Paulo. Se essas reivindicações não foram capazes de transformar radicalmente a oferta da instrução primária, é provável que as causas principais residam em outros fatores que restringiram os gastos com escolas primárias. Um deles foi mencionado anteriormente e tratado com destaque nos capítulos desta tese. A cadeia de poder que concentrava recursos no centro e anulava o governo representativo local limitava a autonomia

financeira e a participação das localidades na provisão de bens e serviços públicos, inclusive a instrução primária. O outro fator que minou a expansão das escolas primárias em São Paulo foi a distribuição desigual do poder político nos governos local e provincial/estadual. Como sustentado nos capítulos anteriores, em um contexto de alta desigualdade econômica e política, as elites agrárias e suas ramificações foram capazes de resistir à imposição de tributos sobre suas propriedades e rendas que pudessem subsidiar escolas públicas para a maioria da população sem recursos de São Paulo. O grande problema na análise do papel da centralização e da desigualdade, no entanto, consiste em identificar e mapear suas relações de causa e efeito de maneira razoavelmente precisa, bem como testar sua plausibilidade. Uma alternativa é a que vem sendo desenvolvida por estudos econométricos citados na Introdução e em outras partes desta tese. A abordagem aqui adotada, complementar à anterior, buscou combinar análise de dados quantitativos com reconstituição detalhada de atores sociais, instituições, ideias e políticas – aspectos estes que podem ser quantificados apenas de modo limitado e parcial.

Seguindo essa estratégia, e complementando a análise quantitativa anterior, os Capítulos 5 e 9 trataram das propostas de reforma educacional discutidas e implementadas pela Assembleia Legislativa de São Paulo até a proclamação da República. Foi possível ver que, a partir de meados do século XIX, um número crescente de parlamentares e jornalistas defendeu a obrigatoriedade e a liberdade do ensino, entendidas como soluções para o estado precário da instrução primária. A frustração com os resultados da adoção desses princípios pela legislação educacional da Província, em meados da década de 1870, contribuiu para trazer novas propostas ao debate da instrução pública. Além disso, uma nova geração de políticos e publicistas, com ideias liberais e radicais, passou a defender a regeneração ou a transformação do sistema político, o que incluía a difusão do ensino primário. Por fim, as próprias iniciativas de moradores das localidades e câmaras municipais reivindicando escolas pressionavam por mudanças. As repercussões apareceram rapidamente nas discussões sobre a instrução pública nos anos seguintes.

Em primeiro lugar, publicistas e deputados da Assembleia Legislativa de São Paulo passaram a encarar o fato de que a expansão das escolas primárias requeria a mobilização em grande escala de recursos públicos. Com as poucas verbas destinadas ao ensino básico, seria impossível atender ao princípio constitucional que garantia educação primária gratuita a

todos os cidadãos. Em segundo lugar, a descentralização da instrução primária e a autonomia das localidades ganharam cada vez mais apoio como princípios gerais da reforma da instrução pública. O Capítulo 9 identificou que, já no início da década de 1880, os republicanos, liderados por Rangel Pestana, e pelo menos parte dos deputados liberais, defendiam uma mudança radical do ensino primário em São Paulo. Essa mudança combinava financiamento local, por meio de um imposto escolar, e a participação direta da população na direção das escolas, mediante um conselho de instrução eletivo de pais e moradores. Tal proposta subvertia décadas de centralização de recursos e políticas do ensino primário nas mãos do legislativo e executivo provinciais. Mais que uma mudança administrativa, os seus autores conceberam a reforma da instrução pública como um caminho para o autogoverno (*self-government*) local, que resultaria do exercício da autonomia financeira e da participação direta da população nos negócios públicos.

Os capítulos 9 e 11 mostraram, porém, que a proposta de reformulação radical das instituições da educação primária em São Paulo enfrentou reações contrárias e sofreu profundas mudanças nos anos seguintes. Inicialmente, apesar de dois projetos e uma Lei (Ato de 2 de maio de 1885, do presidente Almeida Couto) com os princípios de autonomia local terem sido aprovados pela Assembleia Legislativa entre 1883 e 1886, a volta ao poder dos conservadores com o gabinete do Barão de Cotegipe (20 de agosto de 1885 a março de 1888) levou à reaglutinação dos que se opunham às propostas de liberais e republicanos. Imediatamente, o Ato de 2 de maio foi suspenso pelo novo incumbente conservador na presidência da Província. Diante do impasse, a solução negociada no legislativo paulista eliminou justamente os aspectos mais radicais do Ato de 2 de maio de 1885 e do projeto reapresentado por Rangel Pestana e seus aliados liberais em 1886. A nova Reforma da Instrução Pública, finalmente sancionada pela lei nº 81 de 6 abril de 1887, aboliu os cargos eletivos de pais e professores do Conselho Superior de Instrução. Na mesma direção, a Reforma de 1887 substituiu a cláusula original, que previa representantes eleitos diretamente por pais e professores para os conselhos locais de instrução, por outra com representantes nomeados pelas câmaras municipais e pelo presidente da Província. A experiência inédita de participação popular na direção das escolas primárias foi suprimida sem ter chegado a ser implementada.

Apesar da eliminação dos conselhos locais eletivos, a lei nº 81 de 1887 preservou a outra inovação educacional que vinha sendo propugnada por liberais e republicanos. O fundo escolar, constituído principalmente pelo imposto de capitação, foi regulamentado e acumulou recursos não desprezíveis, que foram administrados de forma independente pelos conselhos de instrução de cada município. Além disso, mesmo sendo nomeados pelas câmaras e pela presidência da Província, os conselhos municipais mostraram-se atuantes nas localidades. Os ajustes realizados na lei nº 81 pela administração de Rodrigues Alves, no final do Império, e por Prudente de Moraes, já na República, facilitaram sua aplicação e corrigiram as distorções que desviavam recursos do fundo escolar, canalizando a totalidade da arrecadação do imposto escolar para prédios, materiais e equipamentos das escolas primárias. A experiência de descentralização administrativa e financeira, ainda que depurada da participação direta da população local, continuou sendo implementada até os primeiros meses da República. Na opinião do governador Prudente de Moraes, o novo regime republicano teria finalmente a oportunidade de levar adiante o programa de transformação das instituições do ensino primário, tendo por base a participação das famílias, o desenvolvimento das instituições locais e a descentralização das rendas.

Os acontecimentos posteriores à inauguração da República, no entanto, foram em direção contrária à prevista por Prudente de Moraes. No Capítulo 11 vimos que uma nova abordagem sobre as instituições locais começou a ser articulada e defendida pela imprensa republicana e por deputados na Assembleia Legislativa, que então reunia tanto republicanos históricos como liberais e conservadores que se juntaram ao PRP após 1889. Nessa abordagem, municípios e população local foram colocados em xeque como entidades autônomas e capazes de assumir algum papel relevante nas questões da instrução primária. Assim como em outras esferas dos negócios públicos, o ensino primário deveria ser encarado como assunto de natureza técnica, ou seja, somente poderia ser conduzido por aqueles que possuíam conhecimento especializado, a partir dos órgãos superiores e centralizados do governo estadual. A intervenção popular nas instituições escolares foi reelaborada como um princípio inadequado e anárquico, contrário à necessária orientação unificada e racional das políticas governamentais.

O primeiro fato que chama a atenção nesses novos princípios que emergem logo após a queda da Monarquia é o seu contraste com as ideias sobre a instrução primária defendidas

pelos republicanos desde 1881. Rangel Pestana destacou-se como a figura mais representativa dessas ideias. Jornalista, deputado provincial, fundador e organizador do PRP, Pestana foi o principal autor dos projetos de reformulação radical das instituições do ensino primário, exercendo inclusive influência sobre a frustrada Reforma decretada pelo presidente liberal Almeida Couto, em 1885. A reorientação da perspectiva dos republicanos sobre a instrução primária, portanto, correspondeu a uma ruptura com a política seguida pelo PRP até por ocasião do curto governo de Prudente de Moraes. Rangel Pestana ainda participou da reorganização da Escola Normal nos meses seguintes à queda da Monarquia, mas logo afastou-se dos assuntos relacionados à instrução pública e nunca mais voltou ao tema. Os que assumiram o seu lugar, militantes mais jovens e também republicanos históricos, destacaram-se nas discussões a seguir. Arthur Breves e Gabriel Prestes, deputados eleitos como representantes dos professores públicos, lideraram os debates na Assembleia Legislativa que definiram o conteúdo das instituições da instrução primária do novo regime político, culminando com a Reforma da Instrução Pública de 1892. Desta vez, os conselhos de instrução que haviam sobrevivido parcialmente à Reforma de 1887, com os seus membros indicados pelas câmaras municipais e pelo presidente da Província, foram definitivamente eliminados. Do mesmo modo, a descentralização financeira, também preservada pela lei nº 81 de 1887, acabou anulada: o imposto e o fundo escolar administrados pelas localidades foram extintos, restabelecendo-se o antigo sistema de financiamento exclusivo e centralizado da instrução primária pelo governo estadual. Assim como ocorria no Império, os recursos públicos para as escolas primárias continuaram sendo constrangidos por interesses e outras prioridades do governo estadual, a despeito do crescimento excepcional da riqueza privada e das rendas públicas de São Paulo.

O segundo fato que vale ser notado é que as novas concepções relativas à instrução primária surgiram em meio ao abandono geral das teses de descentralização e autonomia local pelo PRP. Em sua origem na década de 1870, os republicanos assumiram boa parte da agenda dos liberais radicais para a regeneração do sistema político, o que incluía a descentralização do poder político em benefício das administrações municipais e o respeito ao voto dos cidadãos como expressão do autogoverno local. Contudo, durante a consolidação do novo regime republicano, o que prevaleceu foi a recomposição dos mecanismos de ascendência econômica e política do governo central sobre os estados e destes últimos sobre

os municípios. Conseguida a eleição direta dos governadores, no novo regime federativo republicano somente as oligarquias dos estados de maior poder econômico conseguiram preservar sua margem de autonomia, ao mesmo tempo que eram capazes de influenciar as políticas nacionais. Mas no âmbito dos estados, o predomínio dos governadores e das assembleias estaduais era praticamente absoluto com relação às câmaras municipais. A repartição das rendas públicas entre as entidades federativas continuou inviabilizando a autonomia das municipalidades. Juntas, as máquinas administrativas e políticas do governo federal e dos governos estaduais foram mobilizadas para eleger senadores, deputados e vereadores do novo regime, em um processo que continuou distorcendo as instituições representativas como um todo e anulando, em particular, o autogoverno local.

Como analisado nos Capítulos 10 e 11, é nesse contexto mais amplo do ocaso das ideias radicais que as propostas de transformação da instrução primária em São Paulo foram abandonadas. Na verdade, esse desfecho parece ter sido um ajuste tardio à posição majoritária do PRP acerca de outras reformas durante as últimas décadas do Império. Desde a sua fundação, o Partido rejeitou a abolição imediata e sem indenização do regime servil, provocando divisões entre seus membros e a reprovação dos abolicionistas. Da mesma forma, o PRP opôs-se à reformulação das instituições agrárias por meio do imposto territorial e da expropriação de terras ociosas, propostas estas que ganharam novo alento a partir da década de 1870. Para Tavares Bastos e abolicionistas radicais, a emancipação efetiva dos escravos somente se daria com um imposto territorial progressivo, o parcelamento da grande propriedade rural, o acesso à terra pelos libertos e nacionais livres e a generalização da instrução. Programas radicais como esses não encontravam lugar na concepção evolutiva e gradual das mudanças sociais e políticas adotada pelos teóricos do PRP, nem entre os pragmáticos do Partido interessados em assegurar o apoio das elites econômicas ao novo regime político.

As transformações das instituições da instrução primária defendidas pelos republicanos entre 1881 e 1889 pouco combinavam com sua oposição a reformas econômicas e sociais de natureza radical. Descentralização administrativa, autonomia financeira e participação direta da população no sistema educacional significavam uma ruptura com as formas tradicionais de sustento e direção das escolas, baseadas no controle centralizado de cargos e recursos públicos de grande porte. Além disso, descentralização e participação direta

de pais e moradores abriam a possibilidade de que novos recursos e impostos pudessem ser reivindicados para a expansão das escolas primárias, em potencial conflito com proprietários de terra e outros membros da elite. O abandono dessas propostas radicais para a instrução primária representou mais um passo para que o PRP se mostrasse apto a tornar-se o partido do poder em um sistema social e político dominado pela oligarquia econômica. Na consolidação do regime republicano, o atraso educacional mostrou-se mais arraigado e persistente do que pais, moradores e reformadores radicais imaginaram em seus momentos de otimismo e esperança.

APÊNDICE

Apêndice A - Dados e fontes da instrução primária nos países

Tabela 1.1 – Taxa de matrícula da instrução primária, 1850-1890 (por 1.000 habitantes)

Fontes: Matrículas - Peter Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. I (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), Appendix A: Alemanha (1890), Prússia (1850), Bélgica (1850, 1870, 1890), Dinamarca (1890), França (1850, 1870, 1890), Holanda (1850, 1870, 1890), Suíça (1870, 1890), Suécia (1870, 1890), Inglaterra e Gales (1850, 1870, 1890), Itália (1850, 1870, 1890), Grécia (1870, 1890), Espanha (1870, 1890), Portugal (1850, 1870, 1890), Canadá (1870, 1890), Estados Unidos (1850, 1870, 1890); Japão (1870, 1890), Austrália (1870); Argentina (1890); Bolívia (1890), Chile (1890), Costa Rica (1890), Equador (1890), Guatemala (1890), Peru (1890), México (1890); U.S., Bureau of Education, *Report of the Commissioner of Education for the Year 1873* (Washington: Government Printing Office, 1875): Alemanha (1870), Dinamarca (1870); Argentina (1870), Equador (1870); Henry Barnard, *National Education in Europe; being an Account of the Organization, Administration, and Statistics of Public Schools of Different Grades in the Principal States* (Hartford: Case, Tiffany, & Co., 1854), 622: Suécia (1850); E. Levasseur, “Comparative Statistics of Primary Education”, *American Statistical Association* 3 (1893), 481: Espanha (1850); Fernando Campos Harriet, *Chile. Desarrollo Educacional, 1910-1960* (Santiago: Editorial Universitaria, 1960), 26: Chile (1850, 1870); Maria Teresa Ramírez and Irene Salazar, “The Emergence of Education in the Republic of Colombia in the 19th Century: Where Did We Go Wrong?”. Manuscrito, 2008: Colômbia (1850); U.S., Bureau of Education, *Circulars of Information, n° 1, 1873* (Washington: Government Printing Office, 1873), 50: Uruguai (1870); Relatórios dos Presidentes de Províncias do Império do Brasil: Brasil (1850).

População - Angus Maddison, *The World Economy: A Millenial Perspective* (Paris: OECD, 2001), banco de dados disponível em <http://www.ggd.net/maddison/Maddison.htm>, exceto Inglaterra e Gales, Prússia (1850) e Brasil; B. R. Mitchell, *International Historical Statistics. Europe, 1750-2005*, 6th ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007): Inglaterra e Gales; Otto Hübner, *Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik* (Leipzig: Verlag von Heinrich Hübner, 1857), parte II, 43: Prússia; Joaquim Norberto de Souza Silva, “Investigações sobre os Recenseamentos... 1870”; Brasil, *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*, vol. I.; *Synopse do Recenseamento de 31 de Dezembro de 1890*: Brasil.

Notas:

- a) as estatísticas dos países referem-se aos mesmos anos da Tabela (1850, 1870 e 1890) ou a anos próximos, de acordo com a disponibilidade dos dados.
- b) A taxa de matrícula do Chile em 1870 foi obtida por interpolação dos dados de 1865 e 1875.
- c) Matrículas do Brasil em 1850 ou anos próximos extraídas dos Relatórios dos Presidentes das Províncias e do Ministério do Interior. A população livre e escrava utilizada foi a do ano de 1855 ou anos vizinhos, a partir dos dados compilados por Souza Silva, “Investigações sobre os Recenseamentos... 1870”.

Tabela 1.2 – Taxa de matrícula da instrução primária, 1910-1930 (por 1.000 habitantes)

Fontes: Matrículas - Lindert, *Growing Public*, para todos os países, exceto Brasil; Brasil, *Ensino Primário*; Brasil, Ministério da Educação e Saúde, *O Ensino no Brasil, Ano I - 1932*. População - Maddison, *World Economy*, exceto Brasil; Brasil, IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940*, Apêndice.

Notas:

a) as estatísticas dos países referem-se aos mesmos anos da Tabela (1910, 1920 e 1930) ou a anos próximos, de acordo com a disponibilidade dos dados.

Tabela 1.3 – Taxa de analfabetismo, 1870-1930 (porcentagem da população)

Fontes: U.S., Bureau of Education, *Report of the Commissioner of Education, 1872, 1873, 1880, 1892-1893*; Alemanha (1870, 1890); Bélgica (1870 e 1890), Holanda (1890), Espanha (1870 e 1890), França (1870), Suíça (1890), Grécia (1870), Inglaterra (1890), Itália (1870), Noruega (1890); U.S., Department of Commerce, *Illiteracy in Foreign Countries* (Washington: Bureau of Census, s.d.); Alemanha (1910), Holanda (1910), Inglaterra (1910), Suíça (1910); UNESCO, *Progress of Literacy in Various Countries. A Preliminary Statistical Study of Available Census Data since 1900* (Paris: UNESCO, 1953); Espanha (1900, 1910 e 1920); Bélgica (1900, 1910, 1920 e 1930); França (1900, 1910, 1920 e 1930); Grécia (1910, 1920 e 1930); Canadá (1900, 1910 e 1920); U.S., Department of Education, *120 years of American education. A Statistical Portrait* (Washington: National Center for Education Statistics, 1993); Estados Unidos; Australia, Minister of State for Home Affairs, *Census of the Commonwealth of Australia, 1911*, vol. II, part IV; *1921*, vol. I, part VII; *1931*, vol. II, part XX (Melbourne: McCarron, Bird & CO., Printers, 1917; Melbourne: H. J. Green Government Printer, s.d.; Canberra: L. F. Johnston Government Printer, s.d.); Egil Johansson, “Literacy Campaigns in Sweden”, in *National Literacy Campaigns. Historical and Comparative Perspectives*, ed. Robert F. Arnove and Harvey Graff (New York: Springer, 1987), 94; Suécia; Italia, Istituto Nazionale di Statistica. Serie Storiche. L’Archivio della Statistica Italiana. <http://timeseries.istat.it/>, Tabela 7.2; España, Instituto Nacional de Estadística, *Anuario Estadístico de España, Año LVII, 1982* (Madrid: I.N.E. Artes Gráficas, s.d.), 59; Espanha (1900, 1910, 1920 e 1930); Portugal, Instituto Nacional de Estatística, *Anuário Estatístico, 1961*, vol. I (s.l., Instituto Nacional de Estatística, s.d.), cap. II; Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century* (Washington: IADB, 1998), 354: América Latina exceto Brasil; Teixeira de Freitas, *O que dizem os números*, 138, Quadro nº 67: Brasil.

Notas:

a) as estatísticas dos países referem-se aos mesmos anos da Tabela (1870, 1890, 1900, 1910, 1920 e 1930) ou a anos próximos, de acordo com a disponibilidade dos dados.

b) Na ausência de estatísticas oficiais de alfabetização, as estimativas são baseadas em dados de serviço militar para Alemanha (1870, 1890, 1910), Holanda (1890), Noruega (1890), Suécia (1870, 1890, 1900, 1910 e 1920), Suíça (1890 e 1910); e certificados de casamentos para Holanda (1910) e Inglaterra (1890 e 1910).

b) o cálculo da taxa de analfabetismo utiliza no denominador a população total para Bélgica (1870 e 1890), França (1870), Espanha (1870 e 1890), Grécia (1870) e Austrália (1890, 1900 e 1910); população igual a 5 anos ou mais para Itália (1870) e Canadá (1900, 1910 e 1920); igual a 7 anos ou mais para Bélgica (1900, 1910, 1920 e 1930) e Portugal (1890, 1900, 1910,

1920 e 1930); igual a 8 anos ou mais para Grécia (1910, 1920 e 1930); igual a 10 anos ou mais para França (1900, 1910, 1920 e 1930), Espanha (1900, 1910, 1920 e 1930) e Canadá (1930); igual a 14 anos ou mais para Argentina (1870-1930) e Estados Unidos (1870-1930); e igual a 15 anos ou mais para todos países da América Latina (1870-1930), exceto Argentina. Os dados referem-se aos anos indicados na Tabela ou próximos.

Apêndice B - Séries históricas da instrução primária em São Paulo

Tabela B-1 Despesas *per capita* com instrução pública em províncias e estados, Brasil, 1845-1920 (valores nominais, em réis)

Províncias/Estados	1845	1855	1867	1874	1886	1907	1920
Alagoas	321,5	439,6	488,7	353,6	768,8	444,6	334,3
Amazonas	-	755,8	237,8	947,2	2.736,3	3.805,1	1.160,7
Bahia	441,9	256,2	222,6	194,4	479,3	283,6	192,3
Ceará	173,4	153,1	303,7	202,1	421,7	640,4	549,1
Espírito Santo	419,6	349,3	363,6	722,7	1.295,9	1.301,5	715,4
Goiás	238,6	116,0	202,5	254,6	504,8	296,3	113,2
Maranhão	280,8	140,3	244,2	397,4	399,1	515,8	312,4
Mato Grosso	252,9	247,9	88,6	347,2	1.068,5	841,6	1.299,8
Minas Gerais	398,3	480,0	230,7	213,5	548,4	793,3	553,7
Pará	567,5	361,2	768,4	1.128,6	3.311,1	4.796,2	858,3
Paraíba	239,7	331,5	510,9	274,2	488,6	374,7	493,7
Paraná	-	478,9	524,5	431,7	625,3	1.377,2	995,3
Pernambuco	144,1	244,2	320,4	472,7	1,310,9	538,6	261,9
Piauí	129,9	282,1	235,8	240,6	351,5	325,9	168,5
Rio de Janeiro	288,8	359,8	188,4	945,6	1.540,2	1.077,3	727,8
Rio Grande do Norte	201,5	204,5	173,5	328,6	818,5	365,6	396,5
Rio Grande do Sul	731,6	673,2	465,8	629,5	1.143,9	1.761,9	936,5
Santa Catarina	244,4	718,3	441,5	370,0	591,8	582,4	807,7
São Paulo	227,9	278,0	231,9	368,3	1.021,1	2.969,1	2.398,8
Sergipe	333,0	467,5	191,9	670,1	929,7	673,5	802,6
Brasil	302,6	333,2	276,3	379,4	821,0	1.215,3	797,3

Fontes:

- despesas - 1845-1886: Relatórios Provinciais, vários anos; 1907 e 1920: Brasil, Relatórios do Ministério da Fazenda de 1908 e 1909; Brasil, *Estatística das Finanças*; Brasil, *Ensino Primário*, 10-11.
- população - população livre e escrava de diversas fontes compiladas por Souza Silva, "Investigações sobre os Recenseamentos... 1870"; Brasil, *Anuário Estatístico do Brasil*, vários anos.

Notas: despesas em réis. Os números abrangem todos os níveis de ensino. Os dados do Brasil excluem as despesas e a população da Capital do Império e da República.

Tabela B-2 Receitas e despesas, governo provincial e estadual de São Paulo, 1836-1920 (valores nominais, em réis)

Ano	Receitas	Despesas	Ano	Receitas	Despesas	Ano	Receitas	Despesas
1836	292.701.359	171.323.607	1865	1.205.030.055	1.125.074.961	1894	45.465.282.532	42.428.012.406
1837	338.289.390	208.145.337	1866	1.173.381.099	1.287.823.704	1895	55.538.162.780	50.107.658.921
1838	436.044.153	285.791.421	1867	1.205.381.908	1.078.241.481	1896	57.329.364.791	51.831.675.081
1839	315.903.550	306.708.441	1868	1.593.857.929	1.185.193.313	1897	48.571.165.491	58.711.992.318
1840	430.728.169	411.828.239	1869	2.025.086.693	1.264.675.360	1898	42.279.559.926	54.787.497.922
1841	326.429.787	203.086.924	1870	1.605.113.861	1.462.546.306	1899	57.341.105.916	33.749.274.190
1842	405.418.878	679.267.035	1871	1.420.097.635	2.225.132.664	1900	42.651.253.690	36.297.974.562
1843	292.913.824	363.078.524	1872	1.596.514.747	1.961.795.377	1901	45.684.952.197	45.692.059.610
1844	327.312.143	270.617.626	1873	1.954.962.091	2.004.586.301	1902	37.648.582.098	40.912.996.419
1845	408.516.055	586.813.178	1874	2.828.990.913	2.695.089.790	1903	34.127.184.992	40.742.990.452
1846	574.138.548	585.852.322	1875	2.475.778.745	3.257.017.177	1904	42.603.824.052	35.872.995.655
1847	706.223.325	615.132.335	1876	2.506.017.634	2.951.981.220	1905	67.346.641.040	111.860.684.473
1848	571.828.132	503.324.220	1877	2.070.721.661	4.076.021.662	1906	58.993.243.827	61.614.855.592
1849	431.746.032	451.959.038	1878	3.323.446.692	2.702.304.502	1907	66.400.439.471	68.569.960.004
1850	457.922.434	523.608.625	1879	3.761.865.811	3.036.812.974	1908	42.693.415.262	67.988.649.851
1851	489.531.136	503.759.530	1880	3.768.465.835	3.065.705.904	1909	56.659.990.204	67.757.574.102
1852	587.094.469	598.563.666	1881	3.520.594.000	3.426.068.236	1910	43.280.869.074	65.851.704.310
1853	716.307.146	614.898.456	1882	4.014.688.381	3.744.679.546	1911	63.946.167.691	83.859.847.924
1854	840.057.040	706.673.929	1883	3.625.332.333	3.789.095.375	1912	75.640.562.561	96.643.849.415
1855	797.586.240	981.350.342	1884	3.785.791.485	3.792.846.849	1913	76.007.986.367	107.738.246.156
1856	971.002.024	1.068.730.392	1885	4.397.153.165	4.325.375.155	1914	65.711.403.534	100.459.860.773
1857	1.014.026.685	852.481.656	1886	3.802.109.858	4.480.729.521	1915	79.315.931.168	93.697.072.023
1858	991.627.121	1.087.294.081	1887	5.700.937.620	5.461.742.189	1916	79.248.019.165	87.444.201.178
1859	1.038.215.210	1.089.447.032	1888	3.825.933.163	4.081.035.274	1917	82.556.094.887	95.754.782.350
1860	1.122.540.335	911.801.167	1889	6.533.006.348	6.702.354.356	1918	77.642.474.480	96.979.380.368
1861	1.299.110.116	941.880.245	1890	6.013.424.591	6.046.272.959	1919	94.231.873.515	110.902.106.227
1862	1.310.012.278	1.150.508.177	1891	18.877.117.044	14.643.716.834	1920	175.678.985.205	174.665.071.697
1863	1.090.365.073	1.057.667.814	1892	37.581.395.614	34.019.752.076			
1864	968.848.404	2.027.765.405	1893	34.534.020.592	43.313.010.412			

Fontes: São Paulo, *Annuário Estatístico*, 1910, 132; *Annuário Estatístico*, 1922-1926, 477.

Notas: até 1889, os dados referem-se aos anos fiscais (p.ex., 1840 = 1839-1840).

Tabela B-3 Índices de preços encadeados, 1836-1920 (ano-base = 1913)

Ano	Índice	Ano	Índice	Ano	Índice
1836	0,3201613	1865	0,6226590	1894	1,1895000
1837	0,3984910	1866	0,6434143	1895	1,0853000
1838	0,4519782	1867	0,6469928	1896	1,1546000
1839	0,4223655	1868	0,7157000	1897	1,3526000
1840	0,5002910	1869	0,7228570	1898	1,4137000
1841	0,5002860	1870	0,7157000	1899	1,3749000
1842	0,3357520	1871	0,6678000	1900	1,2517000
1843	0,4159309	1872	0,7082000	1901	1,0894000
1844	0,3540033	1873	0,6979000	1902	0,9570000
1845	0,3976668	1874	0,7204000	1903	0,9433000
1846	0,4630005	1875	0,6553000	1904	0,9907000
1847	0,4384642	1876	0,7036000	1905	0,8271000
1848	0,4850788	1877	0,7271000	1906	0,8860000
1849	0,4331375	1878	0,7067000	1907	0,9400000
1850	0,3814681	1879	0,6766000	1908	0,9861000
1851	0,3900565	1880	0,6264000	1909	0,8785000
1852	0,4050862	1881	0,6387000	1910	0,8672000
1853	0,4380084	1882	0,6486000	1911	0,9366000
1854	0,4709306	1883	0,6397000	1912	1,0428000
1855	0,5002743	1884	0,6214000	1913	1,0000000
1856	0,5246081	1885	0,6229000	1914	0,8675000
1857	0,5482262	1886	0,5966000	1915	0,9825000
1858	0,5224610	1887	0,5736000	1916	1,1875000
1859	0,5346279	1888	0,5596000	1917	1,2925000
1860	0,5446477	1889	0,6472000	1918	1,4000000
1861	0,5396378	1890	0,6529000	1919	1,5225000
1862	0,5503733	1891	0,8186000	1920	1,8125000
1863	0,5518047	1892	1,0101000		
1864	0,5847269	1893	1,1748000		

Fontes: 1835-1849: Lobo, “Evolução dos Preços”, 60, ponderação de 1919; 1850-1869: Goldsmith, *Brasil 1850-1984*, 31, média de quatro índices; 1870-1913: Catão, “A New Wholesale Price Index”, 530; 1914-1920: Goldsmith, *Desenvolvimento Financeiro*, 158.

Tabela B-4 Despesas com instrução pública e instrução primária, governo de São Paulo, 1836-1920 (valores em réis)

Ano	Despesa com instrução pública	Despesa com instrução primária	Ano	Despesa com instrução pública	Despesa com instrução primária	Ano	Despesa com instrução pública	Despesa com instrução primária
1836	18.910.386	10.185.805	1865	118.315.597	84.725.419	1894	3.217.809.114	2.510.407.147
1837	19.115.154	10.296.101	1866	125.652.467	93.237.203	1895	4.170.337.812	3.083.948.680
1838	20.638.737	11.796.582	1867	135.038.533	103.829.896	1896	4.789.604.977	3.300.020.106
1839	24.338.412	14.761.939	1868	134.695.031	107.315.579	1897	5.495.208.024	4.078.429.159
1840	21.483.965	13.827.501	1869	145.013.469	119.719.813	1898	5.608.878.922	4.205.827.266
1841	23.072.720	15.263.509	1870	174.310.597	157.155.068	1899	5.727.828.108	4.145.514.709
1842	24.089.386	15.283.220	1871	221.874.837	194.164.900	1900	5.702.436.879	4.154.095.480
1843	24.919.262	16.926.932	1872	277.940.052	250.604.539	1901	6.346.853.255	4.539.971.030
1844	24.850.950	16.106.444	1873	302.834.827	284.431.996	1902	7.039.194.642	5.159.450.164
1845	31.243.526	19.321.031	1874	329.314.242	322.194.390	1903	6.977.645.073	5.132.939.120
1846	34.865.253	20.572.007	1875	315.948.605	310.073.879	1904	6.398.206.174	4.753.317.910
1847	38.007.855	21.397.882	1876	333.849.834	326.229.744	1905	6.883.938.077	5.151.292.097
1848	40.052.095	21.514.747	1877	351.100.304	344.728.113	1906	7.484.407.302	5.579.763.383
1849	43.256.321	22.170.433	1878	360.061.535	352.315.685	1907	8.551.869.864	6.199.628.889
1850	49.163.190	26.480.894	1879	375.126.644	367.432.937	1908	8.996.207.533	6.988.466.665
1851	49.661.861	27.859.411	1880	396.898.282	389.156.522	1909	9.817.468.425	7.627.835.839
1852	55.290.205	34.338.364	1881	439.401.999	432.788.083	1910	10.335.858.771	8.217.797.444
1853	51.051.863	32.950.107	1882	497.689.557	448.540.518	1911	11.926.436.886	8.977.436.886
1854	55.291.715	38.014.894	1883	570.219.487	526.373.477	1912	12.831.740.811	9.985.740.811
1855	58.216.104	40.040.639	1884	647.101.800	637.671.645	1913	14.749.940.000	11.488.940.000
1856	62.455.076	42.972.413	1885	698.751.377	657.571.629	1914	15.875.041.830	11.590.041.830
1857	77.845.346	53.581.984	1886	775.713.340	728.638.592	1915	16.616.336.358	12.410.336.358
1858	87.774.348	60.439.085	1887	794.177.730	756.886.600	1916	18.428.104.651	13.930.104.651
1859	80.485.237	55.440.947	1888	870.692.251	828.095.307	1917	18.799.774.474	14.271.774.474
1860	80.026.463	55.145.765	1889	993.228.108	885.325.528	1918	18.600.550.160	14.036.550.160
1861	96.602.300	66.593.241	1890	1.130.506.905	1.023.229.465	1919	19.737.131.911	15.084.131.911
1862	90.513.227	73.657.201	1891	1.978.999.141	1.819.309.363	1920	24.807.386.885	19.232.386.885
1863	90.928.537	64.426.968	1892	1.592.344.912	1.399.489.454			
1864	100.169.167	72.922.613	1893	2.906.937.128	2.508.810.038			

Fontes: Instrução pública - 1836-1888: São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1922, 396-98; 1889-1910: São Paulo, *Anuario Estatístico*, 1910, 216; 1911-1920: São Paulo, *São Paulo, 1889-1939*, 9-10; Instrução primária - 1836-1888: São Paulo, Orçamentos e balanços, vários anos; 1889: São Paulo, *Anuario Estatístico*, 1910, 216; 1890-1920: São Paulo, *São Paulo, 1889-1939*, 10.

Nota: nos anos sem dados de instrução primária disponíveis entre 1836 e 1888, a despesa com esse nível de ensino foi estimada a partir dos gastos previstos com instrução primária em relação ao total da instrução pública citados no orçamento provincial aprovado pela Assembleia Legislativa para um determinado ano. O coeficiente obtido foi multiplicado pela despesa efetiva com instrução pública. Os anos cujas despesas em instrução primária foram extraídas dos balanços são 1843, 1862, 1876, 1878, 1880, 1883, 1887 e 1889-1920.

Tabela B-5 Participação da instrução pública nas despesas públicas, governo de São Paulo, 1836-1920 (em porcentagem)

Ano	Total da instrução pública	Instrução primária	Ano	Total da instrução pública	Instrução primária	Ano	Total da instrução pública	Instrução primária
1836	11,0	5,9	1865	10,5	7,9	1894	7,6	5,9
1837	9,2	4,9	1866	9,8	7,5	1895	8,3	6,2
1838	7,2	4,1	1867	12,5	9,9	1896	9,2	6,4
1839	7,9	4,8	1868	11,4	9,2	1897	9,4	6,9
1840	5,2	3,4	1869	11,5	9,6	1898	10,2	7,7
1841	11,4	7,5	1870	11,9	10,8	1899	17,0	12,3
1842	3,5	2,2	1871	10,0	9,4	1900	15,7	11,4
1843	6,9	4,7	1872	14,2	13,6	1901	13,9	9,9
1844	9,2	6,0	1873	15,1	14,6	1902	17,2	12,6
1845	5,3	3,3	1874	12,2	12,0	1903	17,1	12,6
1846	6,0	3,5	1875	9,7	9,5	1904	17,8	13,3
1847	6,2	3,5	1876	11,3	11,1	1905	6,2	4,6
1848	8,0	4,3	1877	8,6	8,5	1906	12,1	9,1
1849	9,6	4,9	1878	13,3	13,0	1907	12,5	9,0
1850	9,4	5,1	1879	12,4	12,1	1908	13,1	10,3
1851	9,9	5,5	1880	12,9	12,7	1909	14,5	11,3
1852	9,2	5,7	1881	12,8	12,6	1910	15,7	12,5
1853	8,3	5,4	1882	13,3	12,0	1911	14,2	10,7
1854	7,8	5,4	1883	15,0	13,9	1912	13,3	10,3
1855	5,9	4,1	1884	17,1	16,8	1913	13,7	10,7
1856	5,8	4,0	1885	16,2	15,2	1914	15,8	11,5
1857	9,1	6,3	1886	17,3	16,3	1915	17,7	13,2
1858	8,1	5,6	1887	14,5	13,9	1916	21,1	15,9
1859	7,4	5,1	1888	21,3	20,3	1917	19,6	14,9
1860	8,8	6,0	1889	14,8	13,2	1918	19,2	14,5
1861	10,3	7,1	1890	18,7	16,9	1919	17,8	13,6
1862	7,9	6,4	1891	13,5	12,4	1920	14,2	11,0
1863	8,6	6,1	1892	4,7	4,1			
1864	4,9	3,6	1893	6,7	5,8			

Fontes: percentuais calculados com os dados das Tabelas B-2 e B-4.

Tabela B-6 Matrículas no ensino primário público, governo de São Paulo, 1836-1920

Ano	Número de matrículas	Taxa de matrícula (por mil habitantes)	Ano	Número de matrículas	Taxa de matrícula (por mil habitantes)	Ano	Número de matrículas	Taxa de matrícula (por mil habitantes)
1836	1.631	5	1865	7.346	11	1894	29.379	17
1837	1.734	5	1866	7.596	11	1895	30.884	17
1838	1.966	6	1867	7.967	12	1896	32.467	17
1839	2.458	7	1868	7.253	10	1897	37.373	19
1840	2.717	8	1869	7.505	10	1898	43.021	21
1841	2.912	8	1870	8.859	11	1899	46.567	21
1842	2.623	7	1871	11.460	14	1900	30.831	14
1843	2.668	7	1872	11.861	14	1901	32.349	14
1844	2.490	6	1873	12.758	15	1902	40.253	16
1845	2.651	7	1874	13.722	16	1903	40.347	16
1846	2.430	6	1875	12.962	14	1904	46.696	18
1847	2.693	6	1876	13.445	14	1905	50.112	18
1848	2.985	6	1877	13.774	14	1906	53.731	19
1849	3.308	8	1878	14.238	15	1907	60.421	21
1850	4.216	10	1879	13.740	14	1908	68.612	23
1851	5.157	11	1880	13.210	13	1909	79.394	25
1852	5.283	12	1881	15.144	14	1910	99.203	30
1853	5.001	12	1882	14.815	14	1911	117.204	35
1854	5.559	13	1883	16.483	15	1912	122.514	35
1855	5.754	13	1884	19.563	17	1913	133.911	37
1856	5.451	12	1885	23.244	20	1914	147.862	39
1857	5.847	12	1886	25.048	21	1915	148.245	38
1858	6.247	13	1887	26.939	22	1916	159.713	40
1859	6.844	13	1888	27.104	21	1917	161.731	39
1860	7.120	14	1889	27.271	20	1918	171.492	40
1861	6.589	12	1890	27.438	20	1919	184.094	41
1862	5.443	10	1891	27.607	19	1920	192.833	42
1863	5.498	9	1892	27.776	18			
1864	6.544	11	1893	27.947	17			

Fontes: 1836-1887: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província, vários anos; 1893: São Paulo, *Relatorio... Secretario dos Negocios do Interior*, 1895, 137; 1896: São Paulo, *Mensagem... Campos Salles*, 7 de abril de 1897, 100; 1898-1920: São Paulo, *Anuario do Ensino*, 1916, 566; 1917, 362-65; 1918, 542-44; 1919, 72-103; 1920-1921, 444-45.

Nota:

- a) as matrículas foram obtidas por interpolação nos anos 1836, 1838, 1847-1848, 1873, 1888-1892, 1894-1895 e 1897;
- b) os dados entre 1836 e 1853 incluem os municípios do que viria a constituir a província do Paraná a partir de 19 de dezembro de 1853;
- c) as taxas *per capita* (por 1.000 habitantes) foram calculadas com o total da população, isto é, livres e escravos.

Tabela B-7 Frequência média anual de alunos nas escolas primárias públicas, governo de São Paulo, anos selecionados, 1860-1919 (em %)

Ano	Frequência de alunos
1860	75,2
1865	73,9
1870	79,7
1875	79,4
1880	87,7
1886	78,1
1907	77,5
1914	78,2
1919	60,8

Fontes: 1860-1880: Relatório da Instrução Pública de 1885, s.p., anexo de São Paulo, *Relatório... João Alfredo Corrêa de Oliveira, 15 de fevereiro de 1886*; 1886: Relatório da Instrução Pública de 1886, 23, anexo de São Paulo, *Relatório... Barão do Parnahyba, 17 de janeiro de 1887*; 1907: São Paulo, *Anuario do Ensino, 1907-1908*, 27, 35, 37; *Anuario do Ensino, 1913*, 533, 558; *Anuario do Ensino, 1919*, 77, 84, 86, 90, 92, 93, 103.

Tabela B-8 Número de matriculados em escolas primárias privadas, Província de São Paulo, anos selecionados, 1850-1870

Ano	Masculino	Feminino	Total
1850	1.153	702	1.855
1853	-	-	1.229
1854	1.124	351	1.475
1855	1.230	500	1.730
1856	931	308	1.239
1857	1.446	482	1.928
1858	1.236	529	1.765
1859	1.120	614	1.734
1860	1.136	675	1.811
1862	1.169	792	1.961
1863	1.224	582	1.806
1864	1.375	361	1.736
1865	1.417	822	2.239
1866	1.263	689	1.952
1867	1.594	797	2.391
1870	1.316	839	2.151

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província, vários anos.

Nota: números parciais e incompletos, de acordo com os diretores da instrução pública da província de São Paulo. Foram incluídos apenas os anos em que os relatos consideraram as estimativas pelo menos aproximadas à realidade.

Tabela B-9 Matrículas de alunos e alunas no ensino primário público, governo de São Paulo, 1836-1880

Ano	Matrícula total	Alunos	Alunas	Razão meninas/ meninos	Ano	Matrícula total	Alunos	Alunas	Razão meninas/ meninos
1836	1.631	1.477	154	10,4	1859	6.844	4.873	1.971	40,4
1837	1.734	1.570	164	10,4	1860	7.120	4.954	2.166	43,7
1838	1.966	1.780	186	10,4	1861	6.589	4.614	1.975	42,8
1839	2.458	2.226	232	10,4	1862	5.443	3.785	1.658	43,8
1840	2.717	2.385	332	13,9	1863	5.498	3.697	1.801	48,7
1841	2.912	2.603	309	11,9	1864	6.468	4.340	2.128	49,0
1842	2.623	2.278	345	15,1	1865	7.273	4.979	2.294	46,1
1843	2.668	2.378	290	12,2	1866	7.596	5.036	2.560	50,8
1844	2.490	2.109	381	18,1	1867	7.967	5.290	2.677	50,6
1845	2.651	2.344	307	13,1	1868	7.253	4.512	2.741	60,7
1846	2.430	2.002	428	21,4	1869	7.505	4.642	2.863	61,7
1847	2.693	2.108	585	27,7	1870	8.859	5.770	3.089	53,5
1848	2.985	2.337	648	27,7	1871	11.460	7.554	3.906	51,7
1849	3.305	2.452	853	34,8	1872	11.861	7.823	4.038	51,6
1850	4.216	3.157	1.059	33,5	1873	12.758	8.165	4.593	56,2
1851	5.157	4.063	1.094	26,9	1874	13.722	8.514	5.208	61,2
1852	5.283	4.000	1.283	32,1	1874	12.962	8.061	4.901	60,8
1853	5.001	3.786	1.215	32,1	1876	13.445	8.033	5.412	67,4
1854	5.559	4.208	1.351	32,1	1877	13.774	8.222	5.552	67,5
1855	5.754	4.237	1.430	33,8	1878	14.238	8.788	5.450	62,0
1856	5.451	4.131	1.320	32,0	1879	13.740	8.548	5.192	60,7
1857	5.847	4.178	1.669	39,9	1880	13.210	7.986	5.224	65,4
1858	6.247	4.482	1.765	39,4					

Fontes: São Paulo, Relatórios dos Presidentes da Província, vários anos.

Nota: a distribuição das matrículas entre meninos e meninas em 1836-1838, 1847-1848, 1853 e 1873 foi estimada a partir dos anos vizinhos.

Tabela B-10 Despesas estaduais e municipais com instrução, São Paulo, 1889-1920 (valores nominais, em réis)

Ano	Inspetoria de ensino	Instrução primária	Instrução secundária	Ensino profissional	Instrução superior	Subvenções a escolas particulares	Total despesas estaduais	Câmaras municipais
1889	18.740.680	885.325.528	46.371.900			42.790.000	993.228.108	
1890	21.219.330	1.023.229.465	53.525.210			32.532.900	1.130.506.905	
1891	25.728.780	1.819.309.363	84.074.308			49.886.690	1.978.999.141	
1892	42.524.148	1.399.489.454	90.991.310			59.340.000	1.592.344.912	
1893	113.878.450	2.508.810.038	223.402.290		7.224.900	53.621.450	2.906.937.128	
1894	155.624.610	2.510.407.147	309.942.179		154.625.228	87.209.950	3.217.809.114	46.237.794
1895	160.592.699	3.083.948.680	594.855.838		214.494.282	116.446.313	4.170.337.812	98.462.105
1896	195.473.519	3.300.020.106	788.421.772		288.845.640	216.843.940	4.789.604.977	116.598.908
1897	185.183.907	4.078.429.159	674.031.898		321.618.240	235.944.820	5.495.208.024	97.981.333
1898	172.220.520	4.205.827.266	723.149.629		404.730.935	102.950.572	5.608.878.922	126.774.008
1899	114.391.240	4.145.514.709	789.252.366		430.461.821	248.207.972	5.727.828.108	164.847.664
1900	108.678.780	4.154.095.480	728.703.266		445.559.370	265.399.983	5.702.436.879	465.087.344
1901	110.000.000	4.539.971.030	826.525.135		541.978.113	328.378.977	6.346.853.255	525.264.284
1902	114.386.876	5.159.450.164	840.381.365		586.196.460	338.779.777	7.039.194.642	694.140.480
1903	100.536.700	5.132.939.120	884.869.539		568.319.796	290.979.918	6.977.645.073	596.097.039
1904	82.060.240	4.753.317.910	826.768.412		490.419.618	245.639.994	6.398.206.174	553.003.941
1905	96.166.600	5.151.292.097	781.288.150		600.748.857	254.442.373	6.883.938.077	647.812.426
1906	96.967.370	5.579.763.383	841.373.422		690.727.958	275.575.169	7.484.407.302	546.331.313
1907	97.059.850	6.199.628.889	1.215.554.499		484.498.818	555.127.808	8.551.869.864	633.915.807
1908	97.200.000	6.988.466.665	1.080.255.677		456.687.687	373.597.504	8.996.207.533	629.968.605
1909	92.087.150	7.627.835.839	1.110.507.519		482.737.917	504.300.000	9.817.468.425	611.034.856
1910	112.200.000	8.217.797.444	1.198.701.538		453.859.789	353.300.000	10.335.858.771	760.720.532
1911	188.000.000	8.977.436.886	1.483.000.000		443.000.000	835.000.000	11.926.436.886	834.537.480
1912	197.000.000	9.985.740.811	1.965.000.000	186.000.000	498.000.000		12.831.740.811	839.807.215
1913	222.000.000	11.488.940.000	2.219.000.000	283.000.000	537.000.000		14.749.940.000	828.154.967
1914	290.000.000	11.590.041.830	2.926.000.000	271.000.000	798.000.000		15.875.041.830	824.372.563
1915	267.000.000	12.410.336.358	2.883.000.000	267.000.000	789.000.000		16.616.336.358	746.421.919
1916	282.000.000	13.930.104.651	2.989.000.000	279.000.000	948.000.000		18.428.104.651	756.597.537
1917	283.000.000	14.271.774.474	2.920.000.000	299.000.000	1.026.000.000		18.799.774.474	735.455.188
1918	325.000.000	14.036.550.160	2.752.000.000	323.000.000	1.164.000.000		18.600.550.160	720.836.079
1919	321.000.000	15.084.131.911	2.801.000.000	332.000.000	1.199.000.000		19.737.131.911	869.095.866
1920	436.000.000	19.232.386.885	3.477.000.000	421.000.000	1.241.000.000		24.807.386.885	706.714.263

Fontes: Instrução pública - 1836-1888: São Paulo, *Annuário do Ensino*, 1922, 396-98; 1889-1910: São Paulo, *Annuário Estatístico*, 1910, 216; 1911-1920: São Paulo, *São Paulo*, 1889-1939, 9-10; Instrução primária - 1836-1888: São Paulo, Orçamentos e balanços, vários anos; 1889: São Paulo, *Annuário Estatístico*, 1910, 216; 1890-1920: São Paulo, *São Paulo*, 1889-1939, 10; Câmaras municipais: 1889-1910: São Paulo, *Annuário Estatístico*, 1910, 216; 1911-1920: São Paulo, Anuários Estatísticos, vários anos.

Nota: a despesa com instrução das Câmaras Municipais em 1920 foi estimada por interpolação.

Tabela B-11 Despesa real per capita por níveis de ensino, governo de São Paulo, 1889-1920 (em réis de 1913)

Ano	Instrução primária	Instrução secundária	Instrução superior	Total instrução pública	Ano	Instrução primária	Instrução secundária	Instrução superior	Total instrução pública
1889	1.022	54	-	1.146,4	1905	2.284	346	266	3.052,9
1890	1.132	59	-	1.250,4	1906	2.229	336	276	2.990,3
1891	1.527	71	-	1.660,7	1907	2.253	442	176	3.108,0
1892	905	59	-	1.030,2	1908	2.337	361	153	3.007,8
1893	1.327	118	4	1.538,2	1909	2.763	402	175	3.555,7
1894	1.248	154	77	1.599,6	1910	2.910	424	161	3.659,8
1895	1.598	308	111	2.161,5	1911	2.840	469	140	3.773,5
1896	1.529	365	134	2.219,7	1912	2.739	539	137	3.519,2
1897	1.535	254	121	2.068,0	1913	3.171	612	148	4.071,0
1898	1.441	248	139	1.921,1	1914	3.552	897	245	4.865,2
1899	1.389	264	144	1.918,9	1915	3.246	754	206	4.346,5
1900	1.454	255	156	1.996,1	1916	2.910	624	198	3.849,3
1901	1.762	321	210	2.463,6	1917	2.641	540	190	3.478,8
1902	2.200	358	250	3.001,7	1918	2.317	454	192	3.069,8
1903	2.143	369	237	2.913,2	1919	2.208	410	175	2.888,9
1904	1.824	317	188	2.454,6	1920	2.289	414	148	2.953,2

Fontes: ver Tabelas B-10 e B-3.

Tabela B-12 Matrículas em escolas públicas e privadas, Estado de São Paulo, 1908-1920

Ano	Escolas públicas estaduais	Escolas públicas municipais	Escolas particulares	Total de matrículas
1908	68.612	12.207	28.668	109.487
1909	79.394	13.561	28.648	121.603
1910	99.203	10.178	44.169	153.550
1911	117.204	14.384	39.308	170.896
1912	122.514	14.455	47.733	184.702
1913	133.911	10.605	47.908	192.424
1914	147.862	11.772	40.284	199.918
1915	148.245	12.806	40.631	201.682
1916	159.713	13.310	41.853	214.876
1917	161.731	12.533	47.657	221.921
1918	171.492	12.464	48.387	232.343
1919	184.094	15.246	54.996	254.336
1920	192.833	15.090	43.597	251.520

Fontes: ver Tabela B-6 para escolas estaduais; para escolas municipais e particulares: São Paulo, *Annuário do Ensino*, 1908, 97; 1916, 516; 1917 (vol. I), 368; 1918, 548-49; 1920-1921, 448-49.

Notas: as matrículas das escolas privadas da Capital em 1908 foram estimadas pela mesma proporção do ano de 1909.

Tabela B-13 Matrículas de alunos e alunas no ensino primário público, governo de São Paulo, 1881-1920

Ano	Matrícula total	Alunos	Alunas	Razão meninas/ meninos	Ano	Matrícula total	Alunos	Alunas	Razão meninas/ meninos
1881	15.144	9.378	5.766	61,5	1901	32.349	18.113	14.236	78,6
1882	14.815	9.232	5.583	60,5	1902	40.253	21.491	18.762	87,3
1883	16.483	10.019	6.464	64,5	1903	40.347	22.300	18.047	80,9
1884	19.563	11.811	7.752	65,6	1904	46.696	23.815	22.881	96,1
1885	23.244	13.971	9.273	66,4	1905	50.112	25.811	24.301	94,1
1886	25.048	15.974	9.074	56,8	1906	53.731	27.853	25.878	92,9
1887	26.939	-	-	-	1907	60.421	30.751	29.670	96,5
1888	27.104	-	-	-	1908	68.612	34.965	33.647	96,2
1889	27.271	-	-	-	1909	79.394	40.400	38.994	96,5
1890	27.438	-	-	-	1910	99.203	52.094	47.109	90,4
1891	27.607	-	-	-	1911	117.204	60.779	56.425	92,8
1892	27.776	-	-	-	1912	122.514	64.920	57.594	88,7
1893	27.947	14.726	13.221	89,8	1913	133.911	69.805	64.106	91,8
1894	29.379	-	-	-	1914	147.862	79.563	68.299	85,8
1895	30.884	-	-	-	1915	148.245	73.412	74.833	101,9
1896	32.467	-	-	-	1916	159.713	87.219	72.494	83,1
1897	37.373	-	-	-	1917	161.731	87.577	74.154	84,7
1898	43.021	24.467	18.554	75,8	1918	171.492	92.591	78.901	85,2
1899	46.567	26.542	20.025	75,4	1919	184.094	98.912	85.182	86,1
1900	30.831	17.468	13.363	76,5	1920	192.833	102.430	90.403	88,3

Fontes: ver Tabela B-6.

Notas: Quando discrepantes, as somas das matrículas do sexo masculino e feminino prevalecem sobre o total apresentado nas fontes. Distribuição de gênero não encontrada para os anos de 1887-1892 e 1894-1897.

Apêndice C - Exemplos de petições de pais e moradores por escolas primárias

[illegible]

Joaz^o F^o A^o
 Joaz A^o de Lameira
 Arago de Fran^{co} Pinto ou Arado F^o A^o de Lameira
 Ignacio Torres Leite
 Antonio Reis de Aguiar
 Joaz F^o de Silva
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Chales L^o de Oliveira
 Arago de Pedro F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de Fran^{co} de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Joaz F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Antonio Reis de Aguiar
 Arago de Fran^{co} de Aguiar
 Antonio Manuel Reis
 Domingos de Costa e Silva
 Arago de Estancia de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Antonio de Aguiar
 Bento de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de Fran^{co} de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de Manuel de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de Joze de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Joze Manuel de Aguiar
 Manuel de Aguiar
 Arago de Fran^{co} de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Francisco de Aguiar
 Antonio de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar
 Arago de F^o de Aguiar - Joaz F^o de Aguiar

Petição de pais e moradores à Assembleia Provincial, Pinheiros, 1886

24 de Abril de 1886
 24 de Abril de 1886
 1930
 Representantes dos habitantes da bairro de Lavíndas, município de Pinheiros, sobre a concessão da criação de um colégio para as meninas d'aquelle bairro
 Proferido por
 Os abaixo assignados
 Proprietarios e residentes nos bairros de Lavíndas, Estação da Estrada de Ferro de Dom Pedro II. Municipios de Villa de Pinheiros, comprehendidos a
 Opina manifestando de que se como cada um para a sua familia muito tempo vem reputadamente impetun de P. Q. C. esta medida, visto entre esta localidade avellado menor de alumnas, que necessitam a falta de sustentação. C' sempre defficultar-se com a educação mórte de meninas, porque este lugar deita da Villa de Pinheiros seis habitantes, tornando se penoso a frequencia nas escolas de aquelle lugar. Confiados nos bons resultados e justicias de P. Q. C., expomos as attencões
 Estação de Lavíndas, 2 de Abril de 1886.
 Juiz Emilio Rito Lavíndas Elitio Fortunato Ferraz Elitio Victor Alvaro Ferraz Lavíndas Elitio Lavíndas Elitio
 Continuar

Antonio Alves Pinto Com. p. gado Subrio
 Lucas Valladao Flores, Proprietario
 Antonio Affonso da Silva, Contador
 Manoel da Rocha Andrade Proprietario
 Joao da Rocha Andrade Eleitor
 Jose Pontes dos Santos Artista
 Joao Pontes Teny: Agente de Comercio e Eleitor
 Antonio Pontes de Almeida Negociante
 Jose Baptista de Ota Guerra, Artista
 Antonio de Souza de Souza Negociante
 Manoel Pinto Horta Negociante
 Francisco Eucharis Contador
 Joaquim Pinto Horta Proprietario
 Pedro Ferraz de Oliveira Eleitor
 Jose Leite Simoes, Lavrador e Eleitor
 Simoes de Sousa Negociante
 Justo Tragedez Ferraz Eleitor
 Francisco Parboza Pinto Chap. da Estancia e Eleitor
 Manoel Albuquerque Soares, Chap. da Estancia
 Antonio Salustiano da Rocha Andrade Eleitor
 Jose Antonio Ramos Auxiliario
 Antonio Tavares de Almeida, Engenheiro
 Antonio de Almeida Negociante Eleitor
 Antonio de Almeida Eleitor
 Francisco de Paula Bittencourt
 Joao de Almeida, Negociante
 Joao Carlos de Almeida Eleitor
 Silveira Lopes Leite Lavrador
 Vicente Fernandes Barreira, Negociante
 Alfredo Fernandes Lopes, Lavrador
 Joao de Almeida, Lavrador
 Joao de Almeida, Lavrador
 Gerzelio de Almeida, Lavrador

Continuar

José Pereira de Carvalho, Agente
 Claudio José Ribeiro, negociante
 Antonio de Souza Capelão, Empregado da Est.
 João Passos de Oliveira, lavr.
 Domingos da Silva, empregado
 Antonio Saldanha, lavr.
 Jacinto de Souza, vlt.ista, Eleitor
 Joaquim Brito, Cascoiro
 José Augusto da Rocha, lavr.
 João Baptista Ribeiro, negociante.

Cotação de Lavoura, 2 de Maio de 1856.

Petição de pais e moradores ao Presidente da Província, Lorena, 1887

15-7-88
 24/12-88 Ill.^{mo} e Ex.^{mo} Snr.
 Barão da Bocaina
 - 12-7-88
 Representação de moradores da Colônia das Cannas, pedindo
 criação de uma escola naquele lugar.

Os abaixo assignados, Colonos Por-
 tuguezes, Italianos, Belgas e Brasileiros,
 residentes na Colônia das Cannas, Munici-
 pio de Lorena, recorrem a V. Ex.^a, que tem
 sido protector da nossa Colônia, pedindo
 encarecidamente para se dignar interceder pe-
 rante o Governo, a fim de que seja estabele-
 cida logo uma Escola nesta Colônia, onde pos-
 samos dar educação e instrução aos nossos fi-
 lhos, que actualmente não accendo sem saber
 ler nem escrever, o que é bem triste. Ex.^{mo} Snr.
 de vir-se em um centro povoado como estamos.
 Agora, que tomamos a deliberação de nos
 dirigir a V. Ex.^a neste sentido, temos esperança
 que mereceremos ser attendidos, prometendo que
 sabremos ficar verdadeiramente gratificados.
 Colônia das Cannas 8 de Outubro de 1887.

João Thomaz
 Antonio Francisco
 Harbot Alphonse
 Lhoste Emile
 Goubert Charles Louis

Van Eyken Bernard
 Bronchevin Edouard Henri
 Bronchevin Jules
 Marton Antonio
 Lave & Dage
 Eugène Dorege
 Pains Gervais

Abrao das Colonas, Ultramar, Eymais
 Florali Angelo, Petromaris Pompeio,
 Sachidate Pedro, Marista Ger-
 man, Marton Jona, Rodrigo
 Carlos, Rodrigo Luiz, Rodrigo
 Jona, Rodrigo Jona, Ligabue
 Achile, Olaneta Pedro, Petromar-
 man Antonio, Machioni Jacques,
 Neto Charles Luiz, Ultramar Pedro,
 por meio da mesma casa.

Antonio Pereira Jona
 Martiniano Thos da Rocha

Henri Bronchevin
 Vana Van Eyken
 Jose Pereira dos Reis
 Antonio Santa Catalina

Theophilo de Freitas Castro
 Antonio de Freitas Castro
 João Aquino Gomes
 José Augusto de Andrade
 José Augusto de Barros de
 Mac. Simão de Augusto de Andrade
 Miguel Rodrigues dos Santos
 Francisco Ribeiro dos Santos
 João Mendes de Almeida
 Nicolau et al. dos P. P.

Antonio Alipandir Lamy	1
Bento José dos Santos Condiado	3
José Barnabé de Oliveira	2
Francisco Dias Martins	2
Dr. Francisco Gonçalo de Moraes	1
Antonio de Santa Maria	
Por Benedito Florêncio dos Santos	1
Sebastião Conceição de Freitas	
João Gomes Costa	1
Algo de D.º Aires de Araújo	1
Antonio de Santa Anna Espinosa	
Algo de D.º de Viqueira	1
Bento Leite de F.º de L.	
Algo de Antonio Rodrigues da Almeida	3
Heliancio de Moraes de Moraes	
Benedito Gomes dos Santos	4
Por Joaquim José de Moraes	1
Manoel Serapim de Tavares	
Por Antonio Manoel dos Santos	1
Hidoro de Santa Maria Neves	
Algo de Lucas de Paula (M.º)	2
Pedro de F.º de L.	
Emigdio de Sales Galvão	2
Manoel Antonio de Santa Maria	1
João F.º de L. de S.º Moraes	1

Petição de pais e moradores à Câmara Municipal, Rio das Pedras, 1913

35

Ata da sessão assignada de moradores
do Bairro de Cabral, do Município de
Rio das Pedras, Estado de São Paulo, à sua
Câmara Municipal, pedindo a sua in-
tervenção ao governo Estadual, para
que seja creada, como Escola Mista
Estadual, com sede no mesmo Bair-
ro, obrigando ter numero, maior que
sufficiente para matricia, na mesma Es-
ta, o que provem com relação dos nomes
de meninos e meninas, na idade de
7 para 16 annos, que a este juntam.

Bairro de Cabral, 1 de Setembro de 1913

João Candido de Negreiros e Sousa

Juvenal Ferreira Leite

João Pereira Leite

Evaristo Artuso

Giuseppe Tira

A. Rago Sebastião Gomes

Luiz Brecoma

A. Rago Govani Guadagnu

A. Rago Milan Luigi

Domingos Mazzucato

Pietro Artuso

Giuseppe Battista, Ricci

A. Rago Govani Guadagnu

A. Rago Jose Garcia

A. Rago Joachim. Copracé

A. Rago Natária. Pereira. Leite

A. Rago Marcelino. Vieira

A. Rago Antonio. Alves

A. Rago Mariano. Beneditto

A. Rago Gilre. Lapiaro

12 29
pag. 122

A Rego. Rodrigues. Manoel.
 A Rego. Gaspar. Joaquim.
 A Rego. Filizopa. Manoel.
 A Rego. Manoel. Compaira.
 A Rego. Sebastiao. F. de Almeida.
 " " Benedicto. de Souza.
 " " Luiz. Cabral.
 " " Luiz. Cabral.
 " " Magalhães. Guiz.

71 23
 13 132

REFERÊNCIAS

Arquivos

Acervo Histórico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Projetos de lei, orçamentos e prestações de contas de municípios e do governo provincial/estadual, posturas municipais, documentos variados dos municípios.

Arquivo Público do Estado de São Paulo

Jornais, Anuários do Ensino, Anuários Estatísticos, relatórios das secretarias do governo do estado de São Paulo.

Biblioteca Nacional - BNDigital

Jornais e relatórios de presidentes de província e governadores dos estados.

Biblioteca da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)

Publicações oficiais e periódicos do governo do estado de São Paulo.

Jornais

A Aurora Paulistana

A Constituinte

A Phenix

A Província de São Paulo/O Estado de São Paulo

A Redenção

Cidade do Rio

Correio Nacional

Correio Paulistano

Diario de S. Paulo

Diario Official de São Paulo

Gazeta de Notícias

O Observador Constitucional

O Governista

O Paiz

Opinião Liberal

O Ypiranga

Radical Paulistano

Revista de Engenharia

Publicações Oficiais

Australia, Minister of State for Home Affairs. *Census of the Commonwealth of Australia, 1911*. Vol. II. Melbourne: McCarron, Bird & CO., Printers, 1917.

———. *Census of the Commonwealth of Australia, 1921*. Vol. II. Melbourne: H. J. Green Government Printer, s.d.

- . *Census of the Commonwealth of Australia, 1931*. Vol. II. Melbourne: Canberra: L. F. Johnston Government Printer, s.d.
- Brasil. *Annaes do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Deputados, vários anos.
- . *Annaes do Congresso Constituinte da Republica*. 2ª ed. revista, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.
- . *Anais do Senado do Império do Brasil*. Senado, vários anos.
- . *Collecção das Leis do Imperio do Brazil*. Rio de Janeiro, vários anos.
- Brasil. Directoria do Serviço de Estatística. *Finanças. Quadros Synopticos da Receita e Despeza do Brazil (Periodo de 1822 a 1913)*. Rio de Janeiro: Typographia do Ministerio da Agricultura, 1914.
- Brasil. Directoria Geral de Estatística. *Relatorio e Trabalhos Estatisticos apresentados ao Illm. e Exm. Sr. Conselheiro Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira, Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, pelo Director Geral Interino Dr. José Maria do Coutto*. Rio de Janeiro: Typographia de Hippolyto José Pinto, 1873.
- . *Relatorio e Trabalhos Estatisticos apresentados ao Illm. e Excm. Sr. Conselheiro Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira, Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, pelo Director Geral Interino Dr. José Maria do Coutto, em 30 de abril de 1875*. Rio de Janeiro: Typographia de Pinto, Brandão & Comp., 1873.
- . *Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872*. Vol. I. Rio de Janeiro: Typ. de Leuzinger e Filhos, 1876.
- . *Synopse do Recenseamento de 31 de Dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1905.
- . *Estatistica da Instrucção. Estatistica Escolar*. Vol. I. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1916.
- . *Estatistica das Finanças do Brazil. Receitas, Despesas e Dividas Publicas da União, dos Estados e dos Municipios*. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1926.
- . *Ensino Primário*. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1927.
- . *Recenseamento do Brazil, Realizado em 1 de setembro de 1920*. População. Vol. IV, 4ª parte. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1929.
- Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil, 1939/1940*. Rio de Janeiro: IBGE: s.d.
- Brasil. Ministério da Fazenda. *Proposta e Relatorio Apresentados á Assembléa Geral Legislativa pelo Ministro da Fazenda Visconde do Rio Branco, 15ª Legislatura*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1873.
- Brasil. Ministério da Educação e Saúde. *O Ensino no Brasil, Ano I - 1932* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1939).
- . *Relatorio e Projecto de Lei da Comissão Encarregada de Rever e Classificar as Rendas Geraes, Provinciaes e Municipaes do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

- Brasil. Ministério do Império. *Relatorio apresentado á Assembléa Geral na Segunda Sessão da Decima Quarta Legislatura pelo Ministro e Secretário dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Souza*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1870.
- . *Instrução Publica. Projeto apresentado á Câmara dos Srs. Deputados na Sessão de 6 de Agosto de 1870, pelo Exm. Sr. Deputado Paulino José Soares de Sousa, Ministro do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1870.
- Brasil. Ministerio da Justiça. *Relatorio da Repartição dos Negocios da Justiça apresentado á Assembléa Geral Legislativa na Sessão Ordinaria de 1841, pelo Respectivo Ministro e Secretario de Estado, Paulino José Soares de Sousa*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1841.
- . *Relatorio da Repartição dos Negocios da Justiça apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 1ª Sessão da 5ª Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario de Estado, Paulino José Soares de Sousa*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1843.
- . *Relatorio da Repartição dos Negocios da Justiça apresentado á Assembléa Geral Legislativa na Quarta Sessão da Decima Quinta Legislatura, pelo Respectivo Ministro e Secretario de Estado, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.
- Brasil. *Leis, Decretos e Modelos Relativos á Ultima Reforma Eleitoral*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1881.
- . *O Imperio do Brazil na Exposição Universal de 1876 em Philadelphia*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1875.
- Ceará. *Falla com que o Ex.mo Sr. Dr. José Julio de Albuquerque Barros, Presidente da Provincia do Ceará, abriu a 1ª Sessão da 24ª Legislatura da Assembléa Provincial no dia 1 de novembro de 1878*. Fortaleza: Typ. Brasileira, 1879.
- . *Mensagem dirigida á Assembléa Legislativa em 17 de julho de 1905 pelo Presidente do Estado, Dr. Antonio Pinto Nogueira Accioly*. Fortaleza: Typo-Lithographia a Vapor, 1905.
- Código de Instrução Publica da Provincia de São Paulo*. S. Paulo: Typographia Dous de Dezembro, 1857.
- Commissão Central de Estatística. *A Provincia de São Paulo em 1888. Relatorio apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Provincia de S. Paulo pela Commissão Central de Estatística*. S. Paulo: Typographia King, 1888.
- Espanña, Instituto Nacional de Estadística. *Anuario Estadístico de España, 1982* (Madrid: I.N.E. Artes Gráficas, s.d.)
- Italia, Istituto Nazionale di Statistica. Serie Storiche. L'Archivio della Statistica Italiana. <http://timeseries.istat.it/>.
- Paraíba. *Mensagem do Governador Dr. Alvares Lopes Machado (Major de Engenheiros) ao Congresso Constituinte do Estado da Parahyba em 1º de julho de 1892*. Parahyba: Typographia e Lithographia a Vapor Manoel Henriques, 1892.

- . *Mensagem apresentada pelo Presidente do Estado da Parahyba [João Suassuna] á Assembléa Legislativa, na abertura de sua 2ª Sessão Ordinária da 5ª Legislatura*. s.ed., 1925.
- Piauí. *Relatorio com que o Exm. Sr. Presidente Dr. Francisco José Viveiros de Castro abriu a 1ª Sessão da 27ª Legislatura da Assembléa Provincial do Piahuy no dia 2 de junho de 1888*. Theresina: Typ. do Telephone, 1888.
- Portugal, Instituto Nacional de Estatística. *Anuário Estatístico, 1961*. Vol. I. s.l., Instituto Nacional de Estatística, s.d.
- Rio Grande do Sul. *Mensagem enviada á Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo Presidente Antonio Augusto Borges de Medeiros, na 1ª Sessão Ordinária da 4ª Legislatura, em 20 de setembro de 1901*. Porto Alegre: Officinas typographicas d' "A Federação", 1901.
- . *Mensagem enviada á Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo Presidente Antonio Augusto Borges de Medeiros, na 1ª Sessão Ordinária da 7ª Legislatura, em 20 de setembro de 1913*. Porto Alegre: Officinas typographicas d' "A Federação", 1913.
- . *Mensagem enviada á Assembléa dos Representantes do Estado do Rio Grande do Sul pelo Presidente Antonio Augusto Borges de Medeiros, na 2ª Sessão Ordinária da 10ª Legislatura, em 23 de setembro de 1925*. s.ed., s.d.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Provincial de S. Pedro do Rio Grande do Sul na 2ª sessão da 8ª Legislatura pelo Conselheiro Joaquim Antão Fernandes Leão*. Porto Alegre: Typ. do Correio do Sul, 1859.
- . *Relatorio [apresentado á Assembleia Legislativa pelo Presidente de S. Pedro do Rio Grande do Sul, Henrique D'Ávila] em 4 de março de 1881*. s.ed., 1881.
- Santa Catarina. *Mensagem lida pelo Exmo. Sr. Coronel Gustavo Richard, Governador do Estado, na 2ª Sessão da 7ª Legislatura do Congresso Representativo em 2 de agosto de 1908*. Joinville: Typ. Bohem, 1908.
- São Paulo. Assembleia Legislativa. *Actas e Annaes da Assembleia Legislativa Provincial*, vários anos.
- . *Annaes da Camara dos Deputados e do Senado do Estado de São Paulo, 1891-1892*.
- . *Reforma da Instrucção Publica do Estado de S. Paulo*. S. Paulo: Typ. do Correio Paulistano, 1903.
- São Paulo. Directoria Geral da Instrucção Publica. *Annuario do Ensino do Estado de São Paulo*, vários anos.
- . *Relatorio sobre o Estado da Instrucção Publica na Provincia de S. Paulo no anno de 1880 apresentado ao Presidente da Provincia, Illmo. e Exm. Sr. Dr. Laurindo Abelardo de Brito pelo inspector geral o bacharel Francisco A. de Souza Carvalho*. Santos: Typographia a Vapor do Diario de Santos, 1881.
- . *Reforma da Instrucção Publica expedida pelo Exm. Presidente da Provincia Dr. José Luiz de Almeida Couto por Acto de 2 de maio de 1885*. S. Paulo: Typ. a Vapor do Diario Liberal, 1885.

- São Paulo. Departamento Estadual de Estatística. *São Paulo, 1889-1939*. São Paulo: DEE, 1940.
- São Paulo. Departamento Estadual do Trabalho. *A Imigração e as Condições de Trabalho em São Paulo*. S. Paulo: Typographia Brasil, de Rothschild & Cia., 1915.
- São Paulo. *Discurso recitado pelo Ex^{mo} Presidente, Raphael Tobias de Aguiar, no dia 7 de janeiro de 1841, por Occasião da Abertura da Assembléa Legislativa da Provincia de S. Paulo*. S. Paulo: Typographia de Costa Silveira, 1841.
- . *Discurso recitado pelo Ex^{mo} Presidente, Manuel Felisardo de Souza e Mello, no dia 7 de janeiro de 1844, por Occasião da Abertura da Assembléa Legislativa da Provincia de S. Paulo*. S. Paulo: Typographia do Governo, 1844.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Doutor Vicente Pires da Motta, Presidente da Provincia de São Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no dia 15 de fevereiro de 1849*. São Paulo: Typographia do Governo, 1849.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Dr. José Thomaz Nabuco d'Araujo, Presidente da Provincia de São Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no dia 1º de maio de 1852*. São Paulo: Typographia do Governo arrendada por Antonio Louzada Antunes, 1852.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Dr. José Antonio Saraiva, Presidente da Provincia de S. Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no dia 15 de fevereiro de 1855*. S. Paulo: Typographia 2 de Dezembro de Antonio Louzada Antunes, 1855.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Doutor Antonio Roberto d'Almeida, Vice-Presidente da Provincia de S. Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no dia 15 de fevereiro de 1856*. S. Paulo: Typographia Dous de Dezembro, 1856.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Senador José Joaquim Fernandes Torres, Presidente da Provincia de S. Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no anno de 1859*. S. Paulo: Typographia Imparcial de Joaquim Roberto de Azevedo Marques, 1859.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor José Joaquim Fernandes Torres, Presidente da Provincia de S. Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no anno de 1860*. S. Paulo: Typographia Imparcial de Joaquim Roberto de Azevedo Marques, 1860.
- . *Discurso com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor Conselheiro Antonio José Henriques, Presidente da Provincia de São Paulo, abriu a Assembléa Legislativa Provincial no anno de 1861*. S. Paulo: Typ. Imparcial de Joaquim Roberto de Azevedo Marques, 1861.
- . *Documentos com que o Illustrissimo e Excellentissimo Senhor, Senador José Joaquim Fernandes Torres, Presidente da Provincia de S. Paulo, instruiu o Relatorio da Abertura da Assembléa Legislativa Provincial no dia 2 de fevereiro de 1858*. S. Paulo: Typographia Dous de Dezembro de Antonio Louzada Antunes, 1858.

- . *Documentos que acompanham o Relatório que o Ill^{mo} e Ex^{mo} Sr. Conselheiro Dr. Vicente Pires da Motta apresentou à Assembléa Legislativa Provincial na Sessão do Anno de 1864*. S. Paulo: Typ. Imparcial de J.R. de Azevedo Marques, 1864.
- . *Exposição com que o Exm. Snr. Dr. Barão de Jaguará passou a Administração da Provincia de São Paulo ao Exm. Snr. General Dr. José Vieira Couto de Magalhães, no dia 10 de junho de 1889*. São Paulo: Typographia a vapor de Jorge Seckler, 1889.
- . *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.
- . *Falla dirigida à 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: Typographia do Ypiranga, 1883.
- . *Mensagem dirigida ao Congresso Legislativo de S. Paulo, pelo Vice-Presidente do Estado, Dr. José Alves de Cerqueira Cesar, no dia 7 de abril 1892*. s.c., s.ed., 1892.
- . *Mensagem enviada ao Congresso Legislativo a 7 de abril de 1896, por Bernardino de Campos, Presidente do Estado*. s.c.: s.ed., 1896.
- . *Mensagem enviada ao Congresso do Estado a 7 de abril de 1899 pelo Dr. Fernando Prestes de Albuquerque, Presidente do Estado*. S. Paulo: Typographia do “Diario Official”, 1899.
- . *Mensagem enviada ao Congresso do Estado a 7 de abril de 1891 pelo Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, Presidente do Estado*. S. Paulo: Typographia do “Diario Official”, 1901.
- . *Mensagem enviada ao Congresso do Estado a 7 de abril de 1905 pelo Presidente do Estado Dr. Jorge Tibiriçá*. S. Paulo: Typographia do “Diario Official”, 1905.
- . *Mensagem enviada ao Congresso Legistativo, a 14 de julho de 1907, pelo Dr. Jorge Tibiriçá, Presidente do Estado*. s.c.: s.ed., 1907.
- . *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo, em 14 de julho de 1917, pelo Dr. Altino Arantes, Presidente do Estado de São Paulo*. s.c.: s.ed., 1917.
- . *Mensagem apresentada ao Congresso Legislativo, em 14 de julho de 1918, pelo Dr. Altino Arantes, Presidente do Estado de São Paulo*. s.c.: s.ed., 1918.
- . *Relatorio com que o Ill^{mo} e Ex^{mo} Sr. Doutor Francisco Ignacio Marcondes Homem de Mello entregou a Presidencia da Provincia ao Ill^{mo} e Ex^{mo} Sr. Coronel Joaquim Floriano de Toledo, 5º Vice-Presidente da mesma Provincia, no dia 24 de outubro de 1864*. S. Paulo: Typ. Imparcial de J.R. de Azevedo Marques, 1864.
- . *Relatorio apresentado à Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Provincia, o Exm. Sr. Dr. Antonio Candido da Rocha, no dia 2 de fevereiro de 1870*. S. Paulo: Typographia Americana, 1870.
- . *Relatorio apresentado à Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Provincia, o Exm. Sr. Dr. Antonio da Costa Pinto Silva, no dia 5 de fevereiro de 1871*. S. Paulo: Typ.o graphia Americana, 1871.

- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Exm. Sr. Dr. João Theodoro Xavier, Presidente da Provincia, no dia 14 de fevereiro de 1875*. S. Paulo: Typographia do “Diario”, 1875.
- . *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.
- . *Relatorio com que o Exmo. Sr. Dr. Sebastião José Pereira passou a Administração da Provincia ao 5º Vice-Presidente, Monsenhor Joaquim Manoel Gonçalves de Andrade*. S. Paulo, Typ. do “Diario”, 1878.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo 2º Vice-Presidente da Provincia, o Exm. Snr. Barão de Tres Rios, no dia 2 de fevereiro de 1879*. São Paulo: Typ. de Jorge Seckler, 1879.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Provincia, Laurindo Abelardo de Brito, no dia 5 de fevereiro de 1880*. Santos: Typ. á Vapor do Diario de Santos, 1880.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de S. Paulo pelo Presidente da Provincia, Laurindo Abelardo de Brito, no dia 13 de janeiro de 1881*. Santos: Typographia a Vapor do Diario de Santos, 1881.
- . *Relatorio com que passou a Administração da Provincia de S. Paulo ao Exmo. Presidente João Alfredo Corrêa de Oliveira, o Vice-Presidente Dr. Elias Antonio Pacheco e Chaves*. S. Paulo: Typographia do “Correio Paulistano”, 1885.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da rovincia, Barão do Parnahyba, no dia 17 de janeiro de 1887*. São Paulo: Typograhpia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1887.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Provincia, Exm. Snr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, no dia 10 de janeiro de 1888*. São Paulo, Typographia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1888.
- . *Relatorio com que o Exm. Snr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves passou a Administração da Provincia de S. Paulo ao Exm. Snr. Francisco Antonio Dutra Rodrigues, 1º Vice-Presidente, no dia 27 de abril de 1888*. São Paulo, Typographia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1888.
- . *Relatorio apresentado á Assembléa Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Provincia, Dr. Pedro Vicente de Azevedo, no dia 11 de janeiro de 1889*. São Paulo, Typographia a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1889.
- . *Regulamentos expedidos pelo Exmo. Governo Provincial para execução de diversas Leis Provinciais colligidos e anotados pelo Bacharel José Candido de Azevedo Marques e mandados imprimir pelo Exmo. Sr. Dr. João Theodoro Xavier, Presidente da Província de São Paulo, na forma da Lei que autorizou a reimpressão Provincial*. São Paulo: Typografia do Correio Paulistano de J.R. de Azevedo Marques, 1874.
- . *Relatorio apresentado ao Illm. e Exm. Snr. Dr. Francisco de Paula Rodrigues Alves, Presidente da Provincia de S. Paulo, pelo Inspector do Thesouro Provincial, Bacharel*

- José Joaquim Cardoso de Mello*. São Paulo: Typographia a vapor de Jorge Seckler, 1888.
- São Paulo. Repartição de Estatística e Archivo do Estado. *Annuario Estatistico de São Paulo*, vários anos.
- São Paulo. Secretaria da Fazenda. *Relatorio do Secretario da Fazenda do Estado de São Paulo*, vários anos.
- São Paulo. Secretaria dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. *Relatorio do Secretario da Agricultura do Estado de São Paulo*, vários anos.
- São Paulo. Secretaria dos Negocios do Interior. *Relatorio do Secretario dos Negocios do Interior do Estado de São Paulo*, vários anos.
- UNESCO. *Progress of Literacy in Various Countries. A Preliminary Statistical Study of Available Census Data since 1900*. Paris: UNESCO, 1953.
- U.S., Bureau of Education. *Historical Summaries and Reports on the Systems of Public Instruction in Spain, Bolivia, Uruguay, and Portugal - Circulars of Information*. Number 1. Washington: Government Printing Office, 1873.
- . *Report of the Commissioner of Education made to the Secretary of the Interior for the Year 1870, with Accompanying Papers*. Washington: Government Printing Office, 1875.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year 1872*. Washington: Government Printing Office, 1873.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year 1873*. Washington: Government Printing Office, 1875.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year 1880*. Washington: Government Printing Office, 1882.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year 1892-1893*. Vol. I. Washington: Government Printing Office, 1895.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1906*. Vol. 1. Washington: Government Printing Office, 1907.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1911*. Vol. I, Washington: Government Printing Office, 1912.
- . *Report of the Commissioner of Education for the Year Ended June 30, 1915*. Vol. I, Washington: Government Printing Office, 1915.
- U.S., Department of Commerce. *Illiteracy in Foreign Countries*. Washington: Bureau of Census, s.d.
- U.S., Department of Education. *120 Years of American Education: A Statistical Portrait*. Washington: National Center of Education Statistics, 1993.

Referências bibliográficas

- “A Correspondencia de Americo Brasiliense (1889-1892), com notas de J. M. C. A”. *Revista do Arquivo Municipal* LVII (maio 1939): 203-46.
- Abranches, Dunshee. *Actas e Actos do Governo Provisorio*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.
- Ahmad, Ehitsham, and Nicholas Stern. “Taxation for Developing Countries”. In *Handbook of Development Economics*, edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan. Vol. II. Amsterdam: Elsevier, 1989.
- Almanach Administrativo, Commercial e Industrial da Provincia de São Paulo para o anno de 1885*. Terceiro Ano. São Paulo: Jorge Seckler, 1884.
- Almeida, José Ricardo Pires de. *L’Instruction Publique au Brésil. Histoire et Législation*. Rio de Janeiro: Imp. G. Leuzinger & Filhos, 1889.
- Alonso, Angela. *Ideias em Movimento. A Geração de 1870 na Crise do Brasil-Império*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- Alves, Silvano R. L. “A Instrução Pública em Indaiatuba: 1854-1930. Contribuição para a História da Educação Brasileira”. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- Ananias, Mauricéia. “A Legislação sobre a Instrução Pública Primária na Província de São Paulo: A Lei nº 34 de 16 de Março de 1846 e o seu Processo de Elaboração nos Anais da Assembléia Legislativa”. *III Congresso Brasileiro de História da Educação*, Curitiba, novembro de 2004.
- . “A Legislação da Instrução Primária na Província de São Paulo, 1834-1868. Fontes e Historiografia”. Tese de Doutorado, Unicamp, 2005.
- Andrada, Bueno de. “A Oposição em Santos”. *O Estado de São Paulo*, 28/3/1890, 2.
- Araújo, Orestes. *Historia de la Escuela Uruguaya*. Tomo I. Montevideo: Imp. Dornalech & Reyes, 1905.
- Assis Brasil, J. F. *Do Governo Presidencial na Republica Brasileira*. Lisboa: Companhia Editora Nacional, 1896.
- Assis Cintra. *Bernardino de Campos e seu Tempo*. São Paulo: s.ed., 1953.
- “Auxiliadora da Instrução”. *Novo Milênio - Santos*, acessado em 17/9/2015, <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0250i.htm>.
- Azevedo, Elciene. “Entre Escravos e Doutores: A Trajetória de Luiz Gama na Imperial Cidade de São Paulo”. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1997.
- . “Antonio Bento, Homem Rude do Sertão: Um Abolicionista nos meandros da Justiça e da Política”. In *Locus: Revista de História* 13 (2007): 123-43.
- Azevedo, Fernando. *A Cultura Brasileira*. São Paulo: Melhoramentos, 1971.
- Badini, Cássia Maria. *Sorocaba no Império. Comércio de Animais e Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2002.

- Ball, Molly. "Inequality in São Paulo's Old Republic: A Wage Perspective, 1891-1930". PhD diss., University of California, Los Angeles, 2013.
- Bandeira Jr., Antonio Francisco. *A Indústria no Estado de S. Paulo em 1901*. São Paulo: Typo do Diario Official, 1901.
- Barbalho U. C., João. *Constituição Federal Brasileira. Commentarios*. 2^a ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia Editores, 1924.
- Barbosa, Rui. "Reforma do Ensino Primário e várias Instituições Complementares da Instrução Pública". (1883). In *Obras Completas de Rui Barbosa*. Vol. X, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1941.
- Bardhan, Pranab. "Decentralization of Governance and Development". *Journal of Economic Perspectives* 16 (Fall 2002): 185-205.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee. "Capture and Governance at Local and National Levels". *American Economic Review* 9 (May 2000): 135-39.
- Barman, Roderick J. *Brazil: The Forging of a Nation, 1798-1852*. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- Barnard, Henry. *National Education in Europe; being an Account of the Organization, Administration, and Statistics of Public Schools of Different Grades in the Principal States*. Hartford: Case, Tiffany, & Co., 1854.
- Barros, Surya A. P. de. "Negrinhos que por ahí andão: A Escolarização da População Negra em São Paulo (1870-1920)". Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2005.
- Barroso, José Liberato. *A Instrução Publica no Brasil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1867.
- Basile, Marcello. "Revolta e Cidadania na Corte Regencial". *Tempo* 11 (2007): 31-57.
- . "O Laboratório da Nação: A Era Regencial (1831-1840)". In *O Brasil Imperial*, ed. Keila Grinberg e Ricardo Salles. Vol. II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- . "Ideias Radicais no Rio de Janeiro Regencial: Elementos para um Debate". *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo, julho 2011.
- Bassanezzi, Maria Silvia C. Beozzo (org.). *São Paulo do Passado: Dados Demográficos*. Campinas: Nepo/Unicamp, 1998/1999.
- Bastable, C.F. *Public Finance*. 3rd ed. New York: Macmillan, 1903.
- Beiguelman, Paula. "A Grande Imigração em São Paulo I". *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* 3 (1968): 99-116.
- . "A Grande Imigração em São Paulo II". *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros* 4 (1968): 145-57.
- Bethell, Leslie, and José Murilo Carvalho. "Brazil from Independence to the Middle of the Nineteenth Century". In *Cambridge History of Latin America*, edited by Leslie Bethell. Vol. III. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Bezerra, Maria Cristina S. "Imigração, Educação e Religião: um Estudo Histórico-Sociológico do Bairro dos Pires de Limeira, uma Comunidade Rural de Maioria Teuto-Brasileira". Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2001.

- . “Educação Étnica: A Pluralidade das Propostas Educacionais de Origem Germânica no Estado de São Paulo” Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- Bird, Richard. “Assessing Tax Performance in Developing Countries: A Critical Review of the Literature”. In *Taxation and Economic Development. Twelve Critical Studies*, edited by J.F.J. Toye. London: Frank Cass, 1978.
- Blake, Augusto Victorino Alves Sacramento. *Diccionario Bibliographico Brasileiro*. 7 vols. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.
- Bohrer, George. *Da Monarquia à República. História do Partido Republicano do Brasil, 1870-1889*. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.
- Bontempi Júnior, Bruno. “Brasileiros e Não Yankees: Americanismo e Patriotismo em ‘A Educação Nacional’ (1890)”. *Educação em Foco* 7 (2003): 127-36.
- Brasiliense, Americo. *Os Programas dos Partidos e o 2º Imperio. Exposição de Principios*. São Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1878.
- Buarque, Felício. *Origens Republicanas. Estudos de Gênese Política em Refutação ao Livro do Sr. Dr. Affonso Celso O Imperador no Exílio*. Recife: Livraria Internacional, 1894.
- Buesco, Mircea. “No Centenário da Lei Saraiva”. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro* 330 (jan.-mar. 1981): 179-86.
- Caicedo, Felipe Valencia. “The Mission: Economic Persistence, Human Capital Transmission and Culture in South America”. Manuscrito, 2014.
- Calmon, Pedro. *História Social do Brasil*. 3º tomo. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1939.
- Campos, Cristina de. “Ferrovias e Saneamento em São Paulo. O Engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a Construção da Rede de Infra-estrutura Territorial e Urbana Paulista, 1870-1893”. Tese de Doutorado, Universidade de Campinas, 2007.
- Carvalho, José Murilo. “Liberalismo, Radicalismo e Republicanismo nos Anos Sessenta do Século Dezenove”. *Center for Brazilian Studies Working Paper Series*, University of Oxford, Number CBS-87-07, 2007.
- . “República, Democracia e Federalismo. Brasil, 1870-1891”. *Varia História* 45 (2011): 141-57.
- . *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial. Teatro de Sombras: A Política Imperial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- Carvalho Filho, Irineu de, and Renato P. Colistete. “Education Performance: Was It All Determined 100 Years Ago? Evidence from São Paulo, Brazil”. In *MPRA Papers*, nº 24.494. Munich: University Library of Munich, Aug. 2010.
- Carvalho, Laerte Ramos de. “A Educação e seus Métodos”. In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 1. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- Casalecchi, José Ênio. *O Partido Republicano Paulista, 1889-1926*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

- Castanha, André Paulo. “O Ato Adicional de 1834 e a Instrução Elementar no Império: Descentralização ou Centralização?” Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos, 2007.
- . *Edição Crítica da Legislação Nacional Primária do Brasil Imperial: A Legislação Geral e Complementar referente à Côrte entre 1827 e 1889*. Francisco Beltrão: Unioeste/Navegando Publicações, 2013.
- Castro, Paulo Pereira. “A ‘Experiência Republicana’, 1831-1840”. In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 2. São Paulo: Difel, 1985.
- Castro, Sertório de. *A República que a Revolução Destruiu*. 2ª ed. Brasília, Editora UnB, 1982.
- Catão, Luís A. V. “A New Wholesale Price Index for Brazil during the Period 1870-1913”. *Revista Brasileira de Economia* 46 (out.-dez.1992): 519-33.
- Cavalcanti, Amaro. *Elementos de Finanças. Estudo Theorico-Pratico*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.
- Cavalcanti, Themistocles Brandão. *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro (O Estado – Autarchias – Organização – Funções)*. Vol. 1. 2ª ed. (Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.
- Cavazotti, Maria Auxiliadora. *O Projeto Republicano de Educação Nacional na Versão de José Veríssimo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- Cerasoli, Josianne Francis. *A Grande Cruzada: Os Engenheiros e as Engenharias de Poder na Primeira República*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, 1998.
- Colistete, Renato Perim. “Regiões e Especialização na Agricultura Cafeeira: São Paulo no Início do Século XX”. *Revista Brasileira de Economia* 69 (2015): 331-54.
- Conrad, Robert. *Os Últimos Anos da Escravatura no Brasil, 1850-1888*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- Cornelius, Janet. “*When I Can Read My Title Clear*”. *Literacy, Slavery, and Religion in the Antebellum South*. Columbus: University of South Carolina Press, 1991.
- Costa, Hernani Maia. “As Barreiras de São Paulo: Estudo Histórico das Barreiras Paulistas no Século XIX”. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1984.
- Costa, Jean Carlos de Carvalho e Ingrid Carla Cruz Biserra. “Intelectuais, Instrução e Esfera Pública no Brasil Império: Uma Análise do Pensamento Político e Educacional de Tavares Bastos”. In *Temas sobre a Instrução Pública no Brasil Imperial (1822-1889)*, editado por Jean Carlos de Carvalho Costa, Mauricéia Ananias e Rose Mary de Souza Araújo. Vol. II. João Pessoa: Marca de Fantasia, 2014.
- Costa, Paulo de Tarso. “Imprensa, Abolição e República”. *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 31/5/1975, 4-5.
- CPDOC-FGV. “Antônio Martins Fontes Júnior”. *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.

- CPDC-FGV. “Cândido Mota”. *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>
- CPDOC-FGV. “Cândido Rodrigues”. *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.
- CPDOC-FGV. “Gustavo de Godói”. *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.
- CPDOC-FGV. “Manuel Albuquerque Lins”. *Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)*, <https://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>.
- Cruz, Mariléia dos Santos. “A Educação dos Negros na Sociedade Escravista do Maranhão Provincial”. *Outros Tempos* 6 (dez. 2009): 110-29.
- Cruz Costa, João da. *O Positivismo na República: Notas sobre a História do Positivismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1956.
- Cubberley, Ellwood P. *Public Education in the United States. A Study and Interpretation of American Educational History*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1919.
- . *The History of Education*. Camb., Mass.: The Riverside Press, 1920.
- Davatz, Thomas. *Memórias de um Colono no Brasil (1850)*. Tradução, prefácio e notas de Sergio Buarque de Holanda. S. Paulo: Livraria Martins, s.d.
- Dean, Warren. “Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil”. *The Hispanic American Historical Review* 51 (Nov. 1971): 606-25.
- Dexter, Edwin G. *A History of Education in the United States*. London: Macmillan, 1906.
- Dolhnikoff, Miriam. *O Pacto Imperial. Origens do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- Diniz, Adalton Franciozo. “Centralização Política e Concentração da Riqueza: As Finanças do Império Brasileiro no Período de 1830 a 1889”. *História e Economia* 1 (2005): 47-65.
- “Dr. Bernardino de Campos (Um Perfil Biográfico)”. *Almanak Historico-Litterario do Estado de São Paulo*. São Paulo: s. ed., 1897 [?].
- “Dr. Frederico Abranches”. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* 11 (1903): 5-6.
- Duarte, Paulo. “Julio Mesquita e ‘O Estado’”. *O Estado de São Paulo*, 18/8/1962, 9-18.
- Duque, Gonzaga. *Revoluções Brasileiras (Resumos Históricos)*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1898.
- Egas, Eugenio. *Galeria dos Presidentes de S. Paulo. Periodo Monarchico, 1822-1889*. Vol. I. S. Paulo: Secção de Obras de “O Estado de São Paulo”, 1924.
- Einhorn, Robin. *American Taxation, American Slavery*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- Ellis Jr., Alfredo Ellis. *Um Parlamentar Paulista da República. Subsídios para a História da República em S. Paulo e Subsídios para a História Econômica de S. Paulo*. São Paulo: João Bentivegna, 1949.

- Engerman, Stanley L., Elisa V. Mariscal, and Kenneth L. Sokoloff. "The Evolution of Schooling in the Americas, 1800-1925". In *Human Capital and Institutions. A Long-Run View*, edited by David Eltis, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. *Economic Development in the Americas since 1500. Endowments and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- "Entrevista com Professor Evaristo Morais Filho". 8 de março de 1988. In Projeto História Oral, Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência, Universidade Estadual de Campinas, https://www.cle.unicamp.br/arquivoshistoricos/Audiovisual/Depoimentos_Historal/eevaristo.pdf.
- Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- Ferreira, Salete Beatriz Braga Xavier. "A Expansão Escolar Campineira e a Grande Lavoura no Fim do Império (1860-1889)". Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1982.
- Fishlow, Albert. "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil". In *International Economics and Development: Essays in Honor of Raúl Prebisch*, edited by L.E.D. Marco. New York: Academic Press, 1971.
- Flory, Thomas. *Judge and Jury in Imperial Brazil, 1808-1871. Social Control and Political Stability in the New State*. Austin: University of Texas Press, 1981.
- Fonseca, Marcos Vinícius. "Pretos, Pardos, Crioulos e Cabras nas Escolas Mineiras do Século XIX". Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2007.
- Fonseca, Silvia Carla Pereira de Brito. "Federalismo: A Experiência Americana de um Conceito (1820-1835)". *Locus: Revista de História* 36 (2001): 85-116.
- "Francisco Inácio Homem de Mello". In Instituto Histórico e Geográfico de Santos, acessado em 7/9/2015, <http://www.ihgs.com.br/cadeiras/patronos/franciscohomemdemelo.html>
- "Francisco de Paula Souza e Mello". In Câmara dos Deputados, acessado em 22 de abril de 2014, http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/presidentes/francisco_melo.html.
- Frankema, Ewout. *Has Latin America always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Leiden: Brill, 2009.
- Freire, Felisbello. *Historia Constitucional da Republica dos Estados Unidos do Brasil*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Typ. Aldina, 1894.
- . *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.
- . *Commentarios à Constituição do Estado de São Paulo*. S. Paulo: Typographia do Diario Oficial, 1901.
- Glen, W. Cunningham. *The Elementary Education Act, 1870. With Introduction, Notes, and Index, and Appendix Containing the Incorporated Statutes*. London: Shaw and Sons, 1870.

- Go, Sun. "The Rise and Centralization of American Public Schools in the 19th Century". PhD diss., University of California-Davis, 2009.
- Godoi, Lidiany Cristina de Oliveira. "O Plano de Ensino do Grêmio de Professores Paulistas para a Primeira Reforma da Instrução Pública (1891)". *História da Educação* 40 (maio-agosto 2013): 345-56.
- Goldin, Claudia and Lawrence Katz. *The Race between Education and Technology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008.
- Goldsmith, Raymond W. *Brasil 1850-1984. Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.
- Goulart, Arthur. "Julio Ribeiro". *Almanak Historico-Litterario do Estado de S. Paulo para o Anno de 1897*. Organizado por Oscar Monteiro (São Paulo: s.ed., 1897): 197-98.
- Graham, Richard. *Britain and the Onset of Modernization in Brazil, 1850-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
- . *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- . "Nos Tumbeiros Mais uma Vez? O Comércio Interprovincial de Escravos no Brasil". *Afro-Ásia* 27 (2002): 121-60.
- Grininger, Valdemar. "Imigração Suíça em São Paulo: A História da Colônia Helvetia". Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1991.
- Grossi, Vincenzo Grossi. *Storia della Colonizzazione Europea al Brasile e della Emigrazione Italiana nello Stato di S. Paulo*. Roma: Oficina Poligrafica Romana, 1905.
- Hahner, June. "The Paulistas' Rise to Power: A Civilian Group Ends Military Rule". *The Hispanic American Historical Review* 47 (May 1967): 149-65.
- . *Relações entre Civis e Militares no Brasil, 1889-1898*. São Paulo: Pioneira, 1975.
- Hall, Michael. "The Origins of Mass Immigration in Brazil, 1871-1914". PhD diss., Columbia University, 1969.
- Hamdan, Juliana Cesário. "Tavares Bastos: Processo Formativo e a Defesa da Educação na Formação do Pensamento Político Brasileiro (1855-1868)". *Anais do X Congresso Luso Brasileiro de História da Educação*, Curitiba, 2014.
- Hanley, Anne. "A Failure to Deliver. Municipal Poverty and the Provision of Public Services in Imperial São Paulo, Brazil 1822-1889". *Journal of Urban History* 39 (2012): 513-35.
- Harriet, Fernando Campos. *Chile. Desarrollo Educacional, 1910-1960*. Santiago: Editorial Universitaria, 1960.
- Hilsdorf, Maria Lucia Spedo. *Francisco Rangel Pestana: O Educador Esquecido*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.
- Hippolyto da Silva, [José]. "Dr. Antonio Bento". *A Redempção*, 13/5/1899, 3-4.
- Hippeau, Cécile. *L'Instruction Publique aux États-Unis. Écoles Publiques, Collèges, Universités, Écoles Spéciales*. Paris: Didier et Cie., 1878.

- Holanda, Sérgio Buarque de. “São Paulo”. *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 2. 5ª ed. São Paulo: Difel, 1985.
- . “A Herança Colonial – Sua Desagregação”. In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 3, 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- . “Do Império à República”. In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 7. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- Holloway, Thomas. *Imigrantes para o Café. Café e Sociedade em São Paulo, 1886-1934*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- Hoyt, John. *Report on Education. Paris Universal Exposition, 1867*. Washington: Government Printing Office, 1870.
- Hübner, Otto. *Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik*. Leipzig: Verlag von Heinrich Hübner, 1857.
- Iglésias, Francisco. “Vida Política, 1848-1868”. In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Sérgio Buarque de Holanda. Tomo II, vol. 5. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- In Memoriam. Martinho Prado Junior, 1843-1943*. São Paulo: s.ed., 1943.
- James, Herman G. *The Constitutional System of Brazil*. Washington: Carnegie Institution, 1923.
- Johansson, Egil. “Literacy Campaigns in Sweden”. In *National Literacy Campaigns. Historical and Comparative Perspectives*, edited by Robert F. Arnove and Harvey Graff. New York: Springer, 1987.
- “José Cesário da Silva Bastos”. *Novo Milênio - Santos*, acessado em 20/9/2015, <http://www.novomilenio.inf.br/santos/poli1892e.htm>
- “José Maria Correia de Sá e Benevides”. CDPB. *Dicionário Bio-Bibliográfico*, acessado em 10/10/2015, http://www.cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_benevides.html.
- Kang, Thomas. “Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: Uma Análise Comparativa, 1930-1964”. *Estudos Econômicos* 41 (Jul.-Set. 2011): 573-98.
- Karepovs, Dainis (coord.). *Prudente de Moraes. Parlamentar da Província de São Paulo (1868-1889)*. São Paulo: Assembleia Legislativa de São Paulo, 2004.
- Krasner, Stephen D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization* 36 (Spring 1982), 185-205.
- Kreutz, Lúcio. “A Educação de Imigrantes no Brasil”, in *500 Anos de Educação no Brasil*, editado por Eliana M. T. Lopes e Luciano Mendes de Faria Filho. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- . “Escolas Comunitárias de Imigrantes no Brasil: Instâncias de Coordenação e Estruturas de Apoio”. *Revista Brasileira de Educação* 15 (dez. 2000): 159-76.
- Levasseur, E. “Comparative Statistics of Primary Education”. *American Statistical Association* 3 (1893): 481-86.

- Levi, Darrel Erville. "The Prados of São Paulo: An Elite Brazilian Family in a Changing Society, 1840-1930". PhD diss., Yale University, 1974.
- Lafaye, Jacques. "Literature and Intellectual Life in Colonial Spanish America". In *The Cambridge History of Latin America - Colonial Latin America*, edited by Leslie Bethell. Vol. II. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Laxe, João Baptista Cortines. *Regimento das Camaras Municipaes*. 2ª ed. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.
- Leal, Aurelino. *Historia Constitucional do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil*. 2ª ed. (São Paulo: Alfa-Omega, 1979).
- Lessa, Renato. *A Invenção Republicana. Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira*. São Paulo: Vértice, 1988.
- Lindert, Peter. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. 2 vols. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- . "The Unequal Lag in Latin American Schooling since 1900: Follow the Money". *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010): 375-405.
- Lins, Ivan. *História do Positivismo no Brasil*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1964.
- Lobo, Eulália Maria Lahmeyer. "Evolução dos Preços e do Padrão de Vida no Rio de Janeiro, 1820-1930 - Resultados Preliminares". *Revista Brasileira de Economia* 25 (out.-dez. 1971): 235-65.
- Lopes, Levindo Ferreira. *Camaras Municipaes. Notas e Observações à Lei de 1º de Outubro de 1828*. Rio de Janeiro: Livraria Popular de A.A. da Cruz Coutinho, 1884.
- Love, Joseph. *São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- Loy, Jane Meyer. "Modernization and Educational Reform in Colombia". PhD diss., University of Wisconsin, 1969.
- Macedo, Joaquim Manoel de. *Anno Biographico Brasileiro*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Typ. e Lith. do Imperial Instituto Artístico, 1876.
- Machado, Carlos Vieira. *O Imposto de Consumo no Brasil. Apontamentos, 1772-1922*. s.l., s.ed., 1922.
- Machado, Lourival Gomes. "A República e os Paulistas". *O Estado de São Paulo*, 25/1/1954, 74-76.
- Maddison, Angus. *The World Economy: A Millenial Perspective*. Paris: OECD, 2001.
- Maia, João de Azevedo Carneiro. *O Município. Estudos sobre Administração Local*. Rio de Janeiro: Typ. de Leuzinger & Filhos, 1883.
- Maranhão, Ricardo. "Américo Brasiliense, Organizador Republicano". *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 1/3/1975, 3-6.
- Marcílio, Maria Luiza. *História da Escola em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Instituto Fernand Braudel, 2005.

- Marcus, Howard. "Provincial Government in São Paulo: The Administration of João Teodoro Xavier (1872-1875)". PhD diss., Yale University, 1973.
- Melo Franco, Afonso Arinos de. *Rodrigues Alves. Apogeu e Declínio do Presidencialismo*. 2 vols. Brasília: Senado Federal, 2001.
- Mendonça, Lucio de. "Dr. M. F. de Campos Salles". In *Almanach Literario de S. Paulo para 1879, publicado por José Maria Lisboa*. S. Paulo: Typ. da Provincia, 1878.
- . "Uma Pagina Escripta ha Cincoenta Annos". *O Estado de São Paulo*, 21/6/1930, 3.
- Medina, José Toribio. *La Instrucción Pública en Chile*. Santiago de Chile: Imprenta Elzeveriana, 1905.
- Mennucci, Sud. *O Precursor do Abolicionismo no Brasil (Luiz Gama)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.
- Mimesse, Eliane. "A Questão da Nacionalização do Ensino: Escolas Italianas na Cidade de São Paulo no Início do Século XX". *Revista HISTEDBR On-line* 48 (dez. 2012): 286-95.
- Mitchell, B. R. *International Historical Statistics. Europe, 1750-2005*. 6th ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
- Monteiro, Tobias. *Pesquisas e Documentos para a História*. Rio de Janeiro: CDPB, 2011 [1913].
- Moraes, Carmen S. Vidigal. "O Ideário Republicano e a Educação: o Ensino em Campinas no final do Século XIX". *Revista da Faculdade de Educação* II (1/2), 1985: 101-34.
- . "Instrução 'Popular' e Ensino Profissional: Uma Perspectiva Histórica". In *Brasil 500 Anos. Tópicos em História da Educação*, editado por Diana Gonçalves Vidal e Maria Lúcia Spedo Hilsdorf. São Paulo: Edusp, 2001.
- Moreira D'Azevedo, M. D. "Instrução Publica nos Tempos Coloniaes do Brazil". *Revista Trimensal do Instituto Historico e Geographico Brasileiro* LV, parte II (1893): 141-58.
- Musacchio, Aldo, André Martínez Fritscher, and Martina Viarengo. "Colonial Institutions, Trade Shocks, and the Diffusion of Elementary Education in Brazil, 1889-1930". *Journal of Economic History* 74 (Sept. 2014): 730-66.
- Nabuco, Joaquim. *Um Estadista do Império. Nabuco de Araújo. Sua Vida, suas Opiniões, sua Época, por seu Filho Joaquim Nabuco*. Tomo primeiro. Rio de Janeiro: H. Garnier, s.d.
- . "Discurso num 'Meeting' Popular". In *O Abolicionismo. Conferências e Discursos Abolicionistas*. Obras Completas de Joaquim Nabuco. Vol. VII. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S. A., s.d.
- . "Discurso de 11 de Junho de 1889". In *Discursos Parlamentares, 1879-1889*. Obras Completas de Joaquim Nabuco. Vol. XI. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, s.d.
- Nagle, Jorge. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1974.
- . "A Educação na Primeira República". In *História Geral da Civilização Brasileira*, editado por Boris Fausto. Tomo III, vol. 9, 8ª ed. (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006).

- Nascimento, Terezinha Aparecida Q. R. do. “A Administração do Ensino Público Paulista na Primeira República”. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 1980.
- Needell, Jeffrey D. *The Party of Order. The Conservatives, the State, and the Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- Newland, Carlos. “La Educación Elemental en Hispanoamerica: Desde la Independencia hasta la Centralización de los Sistemas Educativos Nacionales”. *Hispanic American Historical Review* 71 (May 1991).
- . “The *Estado Docente* and its Expansion: Spanish American Elementary Education, 1900-1950”. *Journal of Latin America Studies* 26 (May 1994): 449-67.
- Nogueira, Oracy. “Contribuição à História do Municipalismo no Brasil”. *Revista Brasileira dos Municípios* 59/60 (1962): 105-37.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- North, Douglas C., William R. Summerhill, and Barry R. Weingast. “Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America”. In *Governing for Prosperity*, edited by Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root (New Haven: Yale University Press, 2000).
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Nozoe, Nelson Hideiki. *São Paulo: Economia Cafeteira e Urbanização. Estudo da Estrutura Tributária e das Atividades Econômicas na Capital Paulista (1889-1933)*. São Paulo: IPE-USP, 1984.
- Nugent, Jeffrey B., and James A. Robinson. “Are Factors Endowments Fate?”. *Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010): 45-82.
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried, and Francis G. Castles. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- OCDE. *Pisa 2012 Results in Focus*. Paris: OCDE, 2013.
- Oliveira, Candido Baptista de. *Sistema Financeiro do Brasil*. S. Petersburgo: Typographia Privilegiada de Fischer, 1842.
- Oliveira, Carlos Eduardo França de. “Construtores do Império, Defensores da Província: São Paulo e Minas Gerais na Formação do Estado Nacional e dos Poderes Locais, 1823-1834”. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2014.
- Oliveira, Lidiany Cristina de. *A Reforma da Instrução Pública Paulista de 1892: Conflitos e Disputas*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- Oliveira Viana, Francisco José de. *Pequenos Estudos de Psicologia Social*. 3ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1942 [1921].
- . *O Ocaso do Império*. Brasília: Senado Federal, 2004 [1925].

- . *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999 [1949].
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. 2nd ed., Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- Otoni, Teophilo Benedicto. *Circular dedicada aos Srs. Eleitores de Senadores pela Provincia de Minas Geraes no Quatriennio Actual*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Typ. do Correio Mercantil, 1860.
- Partido Republicano. *Programma dos Candidatos. Eleição na Provincia de S. Paulo*. S. Paulo: Typographia de Jorge Seckler, 1881.
- Paula Souza, Antonio Francisco. *Republica Federativa do Brazil*. São Paulo: Typographia do Ypiranga, 1869.
- Pestana, Paulo Rangel. “Campanhas de um Mestre”. *O Estado de São Paulo*, 17/6/1907, 1.
- Pinto, Adolpho Augusto. *Historia da Viação Publica de S. Paulo (Brasil)*. São Paulo: Typographia e Papelaria de Vanorden & Cia., 1903.
- Plehn, Carl. *Revenue Systems and State and Local Governments*. Washington: Government Printing Office, 1907.
- Pontes, Carlos. *Tavares Bastos (Aureliano Candido), 1839-1875*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.
- Prestes, Gabriel. “O Ensino Publico”. *O Estado de São Paulo*, várias edições, maio 1892.
- Ramírez, Maria Teresa, and Irene Salazar. “The Emergence of Education in the Republic of Colombia in the 19th Century: Where Did We Go Wrong?”. Manuscrito, 2008.
- Rangel Pestana [R.P.], Francisco. “O Dr. Martinho Prado Junior”. *Almanach Litterario de S. Paulo para 1880*. Anno V (São Paulo: Typ. da “Provincia”, 1879).
- Rebouças, André. “Imposto Territorial”. *O Novo Mundo - Periodico Brasileiro* IX (abril 1879): 82-83.
- . “Imposto Territorial - Elementos para o Cadastro Nacional”. *Revista de Engenharia*, vários números, março a novembro de 1889.
- Reis Filho, Casemiro dos. *A Educação e a Ilusão Liberal. Origens da Escola Pública Paulista*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- Reynolds, Clark. *A Shift-Share Analysis of Regional and Sectoral Productivity Growth in Contemporary Mexico*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis, 1980.
- Ribas, A. J. *Discursos Parlamentares do Dr. Gabriel José Rodrigues dos Santos*. Rio de Janeiro: Typographia Paula Brito, 1863.
- Ribeiro, Julio. *Cartas Sertanejas*. Rio de Janeiro: Faro & Nunes Editores, 1885.
- Ribeiro, João Coelho Gomes Ribeiro. *A Gênese Histórica da Constituição Federal. Subsídio para sua Interpretação e Reforma*. Rio de Janeiro: Officinas Graph. da Liga Marítima Brasileira, 1917.

- Ribeiro, Luaê Carregari Carneiro. “Uma América em São Paulo: A Maçonaria e o Partido Republicano Paulista (1868-1889)”. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2011.
- Riker, William H. “The Origin of Federal Government”. In *The Development of American Federalism*. Boston: Kluwer, 1987.
- Rocha, Justiniano José da. *Acção, Reacção, Transacção. Duas Palavras acerca da Actualidade Política do Brazil*. Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Comp., 1855.
- Rocha, Rudi, Claudio Ferraz, and Rodrigo R. Soares. “Human Capital Persistence and Development”. Trabalho apresentado nos Seminários do Departamento de Economia, FEA-USP, Junho 2015.
- Rodden, Jonathan. *Hamilton’s Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Rodrigues, João Lourenço Rodrigues. “Escorço Biográfico do Professor Gabriel Prestes”. *O Estado de São Paulo*, várias edições, setembro-outubro 1945.
- Romanelli, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Vozes, 1986.
- Roure, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. 2 vols. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 1979.
- Saboia, Edith. “Francisco Rangel Pestana (Notas Biográficas por Ocasão do Centenário do seu Nascimento, 1839-1939)”. *Revista do Arquivo Municipal* LXI (set.-out. 1939): 23-42.
- Salles, Alberto. *Política Republicana*. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1882.
- . “A Instrucção Publica nos Estados-Unidos e no Brazil”. *Almanach Litterario de S. Paulo para 1879*. IV Anno. S. Paulo: Typ. da ‘Provincia’, 1878.
- Santos, José Maria dos. *A Política Geral do Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1989 [1930].
- . *Os Republicanos Paulistas e a Abolição*. São Paulo: Livraria Martins, 1942.
- . “Martinho Prado Junior”. In *Memoriam. Martinho Prado Junior, 1843-1943*. São Paulo: s.ed., 1943.
- . *Bernardino de Campos e o Partido Republicano Paulista. Subsídios para a História da República*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1960.
- Schueler, Alessandra F. Martinez de. “Crianças e Escolas na Passagem do Império para a República”. *Revista Brasileira de História* 19 (set. 1999): 59-84.
- Silva, Antonio Marcelo J. F. da. “Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro”. Tese de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2005.
- Silva, Carolina Paes Barreto da. “A Trajetória D’ O Repúblico no Fim do Primeiro Reinado e no Início da Regência: Os Discursos Impressos de Antônio Borges da Fonseca sobre a Política Imperial (1830-1832)”. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, 2010.
- Silva, João Manuel Pereira. *Historia do Brazil de 1831 a 1840*. Rio de Janeiro: Dias da Silva Junior, 1878.

- Silva, Lígia Osorio. *Terras Devolutas e Latifúndio. Efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.
- Silva, Noemi Santos. “O ‘Batismo da Instrução’: Projetos e Práticas de Instrução Formal de Escravos, Libertos e Ingênuos no Paraná Provincial”. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, 2014.
- Silva, Tânia Soares. “Paula Souza, ‘Arauto da Modernidade’. Um Estudo da Elite Paulista (1843-1917)”. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.
- Silva, Wlamir. “É Crime dar Vivas à Federação?”. *Revista do Arquivo Público Mineiro* 50 (jul.-dez. 2014): 54-61.
- Silveira, Hovanir Alcântara. “Américo de Campos”. *O Estado de São Paulo*, Suplemento do Centenário, 15/3/1975, 5-6.
- Simões, Ricardo Torre. *Paula Ferreira. Memórias de uma Família*. s.c.: Clube dos Autores, 2014.
- Sisson, S. A. *Galeria dos Brasileiros Ilustres*. 2 vols. Brasília: Senado Federal, 1999 [1861].
- Slemian, Andréa. “Sob o Império das Leis: Constituição e Unidade Nacional na Formação do Brasil (1822-1834)”. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2006.
- . “‘Delegados do Chefe da Nação’: A Função dos Presidentes de Província na Formação do Império do Brasil (1823-1824)”. *Almanack Braziliense* 6 (nov. 2007): 20-38.
- Souza, Bruno Gabriel Wietzel de. “The Combined Effect of Institutions and Human Capital for Economic Development: A Case Study of German Immigration to São Paulo, Brazil, 1840-1920”. Master dissertation, Georg-August-Universität Göttingen, 2014.
- Souza, Francisco Belisário Soares de. *Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- Souza, Josefa Eliana. “Uma Compreensão a partir de Referente Norte-Americano do ‘Programa de Instrução Pública’ de Aureliano Candido Tavares Bastos (1861-1873)”. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.
- Souza, Rosa Fátima de. *Templos de Civilização: A Implantação da Escola Primária Graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)*. São Paulo: Editoria da Unesp, 1998.
- Souza Silva, Joaquim Norberto de. “Investigações sobre os Recenseamentos da População Geral do Imperio e de cada Provincia de Per Si tentados desde os Tempos Coloniais até Hoje”, Anexo de Brasil. *Relatorio apresentado á Assembleia Geral na Segunda Sessão da Decima Quarta Legislatura pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio*, Paulino José Soares de Souza. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1870.
- Summerhill, William R.. *Order against Progress. Government, Foreign Investment, and Railroads in Brazil, 1854-1913*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- . *Inglorious Revolution. Political Institutions, Sovereign Debt, and Financial Underdevelopment in Imperial Brazil*. New Haven: Yale University Press, 2015.
- Suprinyak, Carlos Eduardo. *Tropas em Marcha: o Mercado de Animais de Carga no Centro-Sul do Brasil Imperial*. São Paulo: Annablume, 2008.

- Tanuri, Leonor Maria. *O Ensino Normal no Estado de São Paulo, 1890-1930*. São Paulo: Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1979.
- Tarquinio de Sousa, Octavio. *Diogo Antônio Feijó*, vol. VII, História dos Fundadores do Império do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1957.
- . *Bernardo Pereira de Vasconcelos*, vol. V, História dos Fundadores do Império do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960.
- . “Um Admirável Burguês”. In *Fatos e Personagens em torno de um Regime*, vol. IX. História dos Fundadores do Império do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960.
- . “Aspectos Econômicos das Lutas Políticas do Império”. In *Fatos e Personagens em torno de um Regime*, vol. IX, História dos Fundadores do Império do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio Editôra, 1960.
- Tavares Bastos, Aureliano Cândido. *Males do Presente e as Esperanças do Futuro: Estudos Brasileiros*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1939 [1861].
- . *Cartas do Solitário. Estudos sobre Reforma Administrativa, Ensino Religioso, Africanos Livres, Trafico de Escravos, Liberdade de Cabotagem, Abertura do Amazonas, Comunicações com os Estados Unidos, etc.* 2ª ed. Rio de Janeiro: s.ed., 1863.
- . “Receita Provincial – X”. *A Reforma*, 24/10/1869, 1.
- . *A Provincia. Estudo sobre a Descentralisação no Brazil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.
- Teixeira de Freitas, M. A. *O que dizem os Números sôbre o Ensino Primário no Brasil*. São Paulo: Cia. Melhoramentos de São Paulo, 1937.
- Telarolli Júnior, Rodolpho. “Poder e Saúde: a República, a Febre Amarela e a Formação dos Serviços Sanitários no Estado de São Paulo”. 2 vols. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- Tessitore, Viviane. “As Fontes da Riqueza Pública: Tributos e Administração Tributária na Província de São Paulo, 1832-1892”. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 1995.
- Thompson, Oscar. “O Custo do Ensino em S. Paulo”. In São Paulo, Directoria Geral da Instrução Publica, *Anuario do Ensino do Estado de São Paulo, 1908-1909*. São Paulo: Typ. Siqueira, Salles & C., 1909.
- . “O Analphabetismo no Estado de S. Paulo”. In São Paulo, Directoria Geral da Instrução Publica, *Anuario do Ensino do Estado de São Paulo, 1918*. São Paulo: Typ. Siqueira, 1918.
- Thorp, Rosemary. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington: IADB, 1998.
- Tommasi, Mariano, and Frederico Weinschelbaum. “Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis”. *Journal of Public Economic Theory* 9 (2007): 369-89.

- Tôrres, João Camillo de Oliveira. *Os Construtores do Império. Ideais e Lutas do Partido Conservador Brasileiro*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.
- Trochim, Michael R. "Retreat from Reform: The Fall of Brazilian Empire, 1888-1889". PhD diss., University of Illinois, 1983.
- Tushnet, Mark. *The New Constitutional Order*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- Urquiola, Miguel, and Valentina Calderón. "Apples and Oranges: Educational Enrollment and Attainment across Countries in Latin America and the Caribbean". *International Journal of Educational Development* 26 (2006): 572-590.
- Verissimo, José. *A Educação Nacional*. 2ª ed. São Paulo: Francisco Alves, 1906.
- Villalva, Carlos. "Dr. Americo Braziliense – Biographia". *Revista do Instituto Historico e Geographico de São Paulo* VIII (1903): 7-21.
- Villela, André. "Distribuição Regional das Receitas e Despesas do Governo Central no II Reinado, 1844-1889". *Estudos Econômicos* 37 (abril-junho 2007): 247-74.
- Visconde do Uruguay. *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.
- . *Estudos Praticos sobre a Administração das Provincias no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865.
- Vita, Luis Washington. *Alberto Sales. Ideólogo da República*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.
- Viveiros de Castro, Augusto Olympio. *Tratado dos Impostos. Estudo Theorico e Practico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.
- . "Historia Tributaria do Brasil". *Revista do Instituto Historico e Geographico Brasileiro* LXXVIII, Parte I (1916): 7-283.
- Wallis, John Joseph. "American Government Finance in the Long Run: 1790 to 1990". *Journal of Economic Perspectives* 14 (Winter 2000): 61-82.
- . "A History of Property Tax in America". In *Property Taxation and Local Government Finance*, edited by Wallace E. Oates. Camb., Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, 1996.
- . "Federalism, Federal Political Systems, and Federations". *Annual Review of Political Science* I (1998): 117-37.
- Wegenast, Tim. "Cana, Café, Cacau: Agrarian Structure and Educational Inequalities in Brazil". *Journal of Iberian and Latin American Economic History* 28 (2010): 103-37.
- Weingast, Barry R. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics & Organization* 11 (Apr. 1995): 1-31.
- . "Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics* 65 (2009): 279-93.

Wernet, Augustin. *Sociedades Políticas (1831-32)*. São Paulo: Cultrix, 1978.

Woodward, James. *A Place in Politics: São Paulo, Brazil, from Seigneurial Republicanism to Regionalist Revolt*. PhD diss., Brown University, 2004.