UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

INSTITUIÇÕES, VOZ POLÍTICA E ATRASO EDUCACIONAL NO BRASIL 1930-1964

Thomas Hyeono Kang

Orientador: Prof. Dr. Renato Perim Colistete

SÃO PAULO
2010

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Denisard Cnéio de Oliveira Alves
Chefe do Departamento de Economia

Prof. Dr. Dante Mendes Aldrighi
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia

THOMAS HYEONO KANG

INSTITUIÇÕES, VOZ POLÍTICA E ATRASO EDUCACIONAL NO BRASIL 1930-1964

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Renato Perim Colistete

SÃO PAULO

2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Kang, Thomas Hyeono
Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil, 1930-1964 / Thomas Hyeono Kang. – São Paulo, 2010.
191 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2010.
Orientador: Renato Perim Colistete.

1. História econômica 2. História da educação 3. Poder político 4. Economia institucional I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 330.09

이 논문을 항상 기도로써
감싸주시는 부모님과
누님께 드립니다

O espaço para agradecimentos é pequeno, mas é necessário citar várias pessoas que contribuíram para que este trabalho pudesse ser terminado.

A meu orientador Renato Perim Colistete, por sua orientação séria e atenciosa. Mais do que isso, agradeço ao Renato pelo companheirismo e pelos inúmeros cafés e conversas sobre assuntos que não se limitavam apenas à história econômica. Não é possível agradecer de forma justa ao Renato neste exíguo espaço.

Por todos os comentários, críticas, sugestões e indicação de material, agradeço a Basília Aguirre, Dante Aldrighi, Leandro Almeida, Carla Amrein, Molly Ball, Gustavo Barros, Ana Barufi, Diego Brandão, Irineu de Carvalho Filho, Emílio Cherñavsky, Stanley Engerman, Pedro C. D. Fonseca, Francisco Gallego, Bruno Gasperini, Raphael Gouvêa, Rodolfo Hoffmann, Fernando Limongi, Peter Lindert, Felipe Loureiro, Joseph Love, Ricardo Madeira, Leonardo Monastério, Manoel G. Ryff Moreira, Aldo Musacchio, Svante Prado, Henrique Renck, Fabiana Rocha, Ricardo Sabbadini, Fernando Genta dos Santos, Cláudio Shikida, Guilherme Stein, William Summerhill, Augusto Vanazzi, Renato Vieira, Jeffrey Williamson, Bernardo Wjuninski e participantes da sessão *Latin American Economic Backwardness Revisited* do *XV World Economic History Congress* (Barcelona e Utrecht, agosto de 2009).

A meus colegas de mestrado do IPE-USP da turma de 2007, que passou unida pelas dificuldades, e também à turma de 2008. É importante citar os que aguentaram minha bagunça por esse período: Tiago Ferreira, Henrique Dollabella, Gustavo Rechdan, Guilherme Tinôco, Raphael Gouvêa, Leandro Almeida, Guilherme Gamba, Felipe Garcia, Juninho Wink e Guilherme Stein. A Eduardo Jardim, Raquel Nadal e Fernando Genta pelas caronas. Agradeço também a Fernando Botelho pelo trabalho no primeiro semestre de 2009. Lembranças também a André Orsini e Débora Ludwig da IECLB. Agradeço aos amigos de Porto Alegre que estiveram sempre apoiando, em especial, Minossi, Sibeli, Mariana, Will, Luciano, Lin e o povo do futebol, da FDC e da IECLB.

Ao Departamento de Economia e aos funcionários da FEA-USP por toda ajuda nesses anos. Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS pelo auxílio enquanto estive em Porto Alegre. Meus agradecimentos à *International Economic History Association* e ao IPE/FEA-USP por me concederem financiamento para congressos. E finalmente, a FIPE, CNPq e FAPESP pelo financiamento ao longo da pesquisa.

Porto Alegre, janeiro de 2010

Thomas H. Kang

"Em minha opinião, nenhum pecado exterior pesa tanto sobre o mundo perante Deus [...] do que justamente o pecado que cometemos contra as crianças, quando não as educamos"

Martin Luther, 1524

RESUMO

Este trabalho investiga possíveis explicações para o atraso na expansão da educação primária no Brasil, apesar das notáveis taxas de crescimento via industrialização por substituição de importações entre os anos de 1930 e 1964. O trabalho trata especificamente do papel da distribuição de poder político e de descentralização na expansão da taxa de matrículas na educação primária. Os dados demonstram que durante o Estado Novo, período ditatorial sob o comando de Vargas, houve queda na taxa de matrícula do primário. A volta da democracia em 1946 foi benéfica para o ensino primário. Entretanto, ao contrário do que teria ocorrido em muitos países, as evidências parecem apontar que o caso brasileiro se assemelhou mais ao indiano, em um contexto de democracia elitista, em que a expansão do sufrágio exerceu pouco efeito na expansão da educação, com conseqüências importantes para o crescimento econômico de longo prazo. Além da falta de voz política da população ter ensejado poucas melhoras na educação primária brasileira, a falta de fontes de financiamento adequadas para estados e municípios foi também um obstáculo para o desenvolvimento do ensino básico. Evidências qualitativas mostram que os governos federais também estavam mais preocupados com o ensino superior, em detrimento do ensino primário. As evidências quantitativas mostram que o nível de competição eleitoral e a descentralização administrativa tiveram efeito positivo nas matrículas em alguns estados, mas a expansão do sufrágio parece ter tido pouca influência nas matrículas. A falta de atenção dada a esse nível de ensino, por conta da falta de voz política da população, teve provavelmente efeitos negativos sobre a estrutura da distribuição de renda do país ao longo do século XX.

ABSTRACT

This dissertation aims to examine possible explanations for the backwardness in the expansion of Brazilian primary education between 1930 and 1964, despite the fact that Brazil achieved high rates of economic growth through promoting import-substitution industrialization. In particular, the roles of distribution of political power and decentralization in the expansion of primary enrollment rates are addressed. The data show that during the Estado Novo, a dictatorial regime under Vargas' rule, there was decrease in primary enrollment rates. The return to democracy in 1945/46 was beneficial to primary schooling. However, contrary to what happened in developed countries, our evidence indicates that Brazil's experience is more similar to what happened in India. Education in both countries developed in the context of a highly elitist democracy, in which the expansion of suffrage had little effect on the expansion of education, with a negative impact on long-term economic growth. In addition to the lack of political voice, the lack of adequate financial resources for states and municipalities was also an obstacle to the development of basic education. Qualitative evidence shows that federal governments were more concerned with tertiary schooling, in detriment to primary schooling. Quantitative evidence, in turn, shows that the level of electoral competition and administrative decentralization had positive effects on enrollment rates in some states, but suffrage expansion seems to have had little influence on primary schooling expansion. The lack of attention given to this schooling level, due to the lack of political voice of the population, probably had negative effects on the structure of income distribution in Brazil throughout the 20th century.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS 3
LISTA DE TABELAS 5
LISTA DE GRÁFICOS 7
1 INTRODUÇÃO 9
2 INSTITUIÇÕES, VOZ POLÍTICA E EDUCAÇÃO 15
2.1 Instituições, Custos de Transação e Participação Política 16
2.2 América Latina e Origens Institucionais 20
2.3 Fontes de Mudança na Voz Política 25
2.3.1 Expansão do Sufrágio e Educação 26
2.3.2 Centralização *versus* Descentralização 28
2.3.3 Voz Política: o Caso Indiano 29
2.4 Considerações Finais 32
3 VISÃO DAS ELITES E EDUCAÇÃO NO BRASIL: AS ORIGENS E A POLÍTICA EDUCACIONAL FEDERAL ENTRE 1930 E 1964 35
3.1 Origens do Problema da Educação Básica 36
3.2 A Consciência da Elite do Atraso Educacional na Primeira República 41
3.3 A Educação durante o Período Vargas, 1930-1945 50
3.4 O Retorno do Direito de Voto e a Educação, 1946-1955 58
3.5 Educação no Auge e no Declínio do Desenvolvimentismo, 1956-1964 63
3.5.1 O Governo Juscelino Kubitschek e a Educação, 1956-1960 63
3.5.2 A Educação no Governo João Goulart, 1961-1964 69
3.6 Considerações Finais 70
4 DESCENTRALIZAÇÃO, FINANCIAMENTO E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 1930-1964: UMA ANÁLISE COMPARATIVA 75
4.1 Aspectos Teóricos e Empíricos da Descentralização 77
4.1.1 Possíveis Vantagens da Descentralização 78
4.1.2 Possíveis Desvantagens da Descentralização 79
4.2 O Caso dos Estados Unidos 80
4.3 Descentralização Administrativa e Financeira no Brasil 83
4.3.1 Financiamento da Educação e Receita Tributária 83
4.3.2 Estrutura dos Gastos em Educação 89
4.3.3 Descentralização Administrativa e o Papel da União no Sistema 92
4.4 O Papel de Outros Fatores 96

4.4.1 Educação Secular 96
4.4.2 Sistema Aberto 101
4.4.3 Neutralidade em relação a Gênero 104
4.5 Considerações Finais 109
5 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E VOZ POLÍTICA NO BRASIL, 1947-1962 113
5.1 Arcabouço Conceitual 116
5.1.1 Expansão do Sufrágio e Competição Eleitoral 117
5.1.2 Descentralização, Origens Coloniais e Posse da Terra 121
5.2 Modelo Econométrico 125
5.3 Dados 126
5.4 Estimação 131
5.5 Considerações finais 137
6 CONCLUSÃO 139
REFERÊNCIAS 145
APÊNDICE 1 – Tabelas de Dados 163
APÊNDICE 2 – Resultados das Regressões Incluindo a Taxa de Urbanização como Variável Explicativa 175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNI: Confederação Nacional da Indústria
DGE: Diretoria Geral de Estatística
FEE: Fundação de Economia e Estatística
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano
LDB: Lei de Diretrizes e Bases
MEC: Ministério da Educação e da Cultura
NEI: Nova Economia Institucional
ONU: Organização das Nações Unidas
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ensino primário geral, segundo as unidades federadas, Brasil, 1872, 1907 e 1937 37
Tabela 2 - População de estrangeiros no Brasil por estados, 1872 e 1900 39
Tabela 3 - Taxas de professores e matrícula no ensino primário por países, 1907-1909..... 42
Tabela 4 - Taxas de professores e matrícula no Brasil por Unidades da Federação, 1907 44
Tabela 5 - Matrículas no primário em países selecionados, 1870-1930 (por mil crianças de 5 a 14 anos)..... 45
Tabela 6 - Taxa de analfabetismo (em relação à população total) por estados, Brasil, 1872-1920 49
Tabela 7 - Taxas médias de crescimento econômico e crescimento da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum por governo, Brasil, 1930-1964 64
Tabela 8 - Despesas públicas realizadas segundo o grau de ensino, Brasil, 1948-1957..... 66
Tabela 9 - Percentagem de escolas de ensino primário fundamental sob a responsabilidade federal, estadual, municipal e particular por estados e territórios da Federação, Brasil, 1947 e 1962..... 93
Tabela 10 - Taxas de escolarização por idades e por regiões* no Brasil, 1958 (%) 95
Tabela 11 - Participação de cada esfera de governo nos subsídios (concedidos a estabelecimentos de ensino e total de subsídios com educação e cultura): Brasil, 1956-1959, em porcentagem..... 99
Tabela 12 - Gastos do governo com estabelecimentos de ensino público e privado com suas respectivas participações percentuais, Brasil, 1956-1959 100
Tabela 13 - Participação percentual por nível de ensino de recursos da União destinados a estabelecimentos de ensino (incluindo subsídios a estabelecimentos privados), Brasil, 1956-1959 100
Tabela 14 - Percentual de matrículas femininas nos níveis primário, secundário e terciário – América Latina e seleção de outros países, 1890-1997..... 107
Tabela 15 - Matriz de correlação entre as variáveis de escolaridade, voz política e controle 130
Tabela 16 - Estatísticas descritivas das variáveis de escolaridade, voz política e controle ... 130
Tabela 17 - Taxa de matrícula da população em idade escolar, participação eleitoral, renda *per capita* e taxa de urbanização, Brasil, 1947-1962 131
Tabela 18 - Regressões: determinantes das taxas de matrículas (5 a 14 anos) no ensino primário fundamental comum por estados, Brasil, 1947-1962 132
Tabela 19 - Estatística descritiva para a variável de distribuição da posse de terra em 1950 (completementar do índice de Theil para distribuição da posse da terra) 135
Tabela 20 - Efeito marginal da descentralização administrativa sobre a matrícula para níveis de concentração da posse de terra..... 135
Tabela 21 - População alfabetizada acima dos 5 anos de idade por unidades da federação e territórios, Brasil, 1940-1970 (%) 163
Tabela 22 - População não-alfabetizada acima dos 5 anos de idade por unidades da federação e territórios, Brasil, 1940-1970 (%) 164

Tabela 23 - População alfabetizada e não-alfabetizada acima dos 15 anos de idade, Brasil, 1900-1991 (%) 165
Tabela 24 - Taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum por Unidades da Federação (população de 5 a14 anos), Brasil, 1944-1964 166
Tabela 25 - PIB per capita (custo de fatores) por estado, Brasil, 1939-1964 168
Tabela 26 - População residente na zona urbana por estado, Brasil, 1940-1970 170
Tabela 27 - Percentual de eleitores inscritos e votantes por estado para as Assembleias Legislativas, Brasil, 1947-1962 171
Tabela 28 - Índice de Competitividade das Eleições para Assembleias Legislativas, Brasil, 1947-1962 172
Tabela 29 - Índices de distribuição da posse da terra por unidades da Federação, Brasil, 1940-1970 173
Tabela 30 - Percentual de escolas de ensino primário fundamental comum sob administração municipal por unidades da federação e territórios, Brasil, 1947-1962 174
Tabela 31 - Composição das receitas dos estados e do Distrito Federal, Brasil, 1930-1958 (%) 175
Tabela 32 - Receita tributária e despesa corrente por nível de governo, Brasil, 1936-2000 (%) 176
Tabela 33 - Receitas e despesas por nível de governo, Estados Unidos, 1902-1995 (%) 178
Tabela 34 - Proporção de matrículas no ensino primário por gênero, Brasil, 1927-1964 (%)179
Tabela 35 - Regressões: determinantes (incluindo urbanização) das taxas de matrículas (5 a 14 anos) no ensino primário fundamental comum por estados, Brasil, 1947-1962 182

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de matrícula geral no ensino industrial em relação à população, Brasil, 1933-1959 54
Gráfico 2 - Taxa de matrícula geral no ensino primário total em relação à população, Brasil, 1933-1959 56
Gráfico 3 - Taxa de matrícula geral no ensino primário fundamental supletivo em relação à população, Brasil, 1933-1959 57
Gráfico 4 - Crescimento da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum, Brasil, 1941-1964 70
Gráfico 5 – Estrutura da receita tributária estadual, Brasil, 1930-1958 84
Gráfico 6 - Receita tributária no Brasil (União, Estados e Municípios), 1936-2000 85
Gráfico 7 - Receita tributária nos Estados Unidos (Federal, Estadual e Local), 1902-1995 ... 89
Gráfico 8 - Percentual de gastos estaduais em educação pública, Brasil, 1941-1964 90
Gráfico 9 - Composição de gastos dos governos estaduais: Brasil e Estados Unidos, 1961 ... 91
Gráfico 10 - Composição de gastos dos governos municipais/locais: Brasil e Estados Unidos, 1961 92
Gráfico 11 - Distribuição de matrícula nas cinco séries do ensino primário comum, Brasil, 1950 103
Gráfico 12 - Percentual de matrícula geral masculinas e femininas no ensino primário comum, Brasil, 1927-1964 106
Gráfico 13 - PIB *per capita* por estados e taxa de matrícula no ensino primário, Brasil, 1947 115
Gráfico 14 - PIB *per capita* por estados e taxa de matrícula no ensino primário e, Brasil, 1962 115
Gráfico 15 - Percentual de eleitores inscritos e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1947 119
Gráfico 16 - Percentual de votantes e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1962 119
Gráfico 17 - Competição eleitoral e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1958 120
Gráfico 18 - Descentralização administrativa e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1954 122
Gráfico 19 - Índice de Theil para desigualdade da posse da terra (incluindo não-proprietários) e taxa de matrícula no primário por estados, Brasil, 1950 124

1 INTRODUÇÃO

Os modelos macroeconômicos de crescimento mais conhecidos, como os de Solow (1956) e Ramsey-Cass-Koopmans (RAMSEY, 1928; CASS, 1965; KOOPMANS, 1965), enfatizaram a acumulação de capital e a mudança tecnológica exógena como os principais determinantes do crescimento econômico. As teorias de desenvolvimento econômico, por sua vez, deram prioridade à identificação das causas do atraso e do subdesenvolvimento econômico.[1] Hirschman (1981, p. 7-10) aponta duas preocupações comuns entre os principais economistas do desenvolvimento: o subemprego rural e a industrialização tardia. Assim, como diz Sen (1983, p. 746), enquanto a primeira preocupação levou à ênfase na acumulação de capital e no melhor uso da mão-de-obra subutilizada, a segunda levou à defesa da industrialização e do planejamento por meio de ativismo estatal a fim de deliberadamente superar o subdesenvolvimento. Tanto os modelos de crescimento quanto as teorias de desenvolvimento acabaram privilegiando a importância da acumulação de capital físico no processo de crescimento econômico.

Muitos países, no entanto, não conseguiram superar o subdesenvolvimento apesar de todos os esforços. Os economistas passaram a buscar outras formas de explicação para a persistência do atraso econômico desses países. Os resultados alcançados por países como Coréia do Sul e demais Tigres Asiáticos chamaram a atenção dos economistas para o papel fundamental da educação no crescimento sustentado de longo prazo. A importância da educação já era debatida desde a década de 1960 com as contribuições de Schultz (1963) e Becker (1964) sobre capital humano. Posteriormente, os modelos de Romer (1986, 1990) e Lucas (1988) de crescimento endógeno deram atenção especial à acumulação de capital humano e conhecimento. Por outro lado, no campo do desenvolvimento econômico, as contribuições de Amartya Sen (1999) e o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também foram importantes passos em direção ao reconhecimento do papel crucial da educação no bem-estar e em questões relacionadas à justiça distributiva. Desde então, diversos estudos têm chamado atenção das vantagens trazidas pela educação não apenas para o crescimento econômico, como também para o bem-estar da população.

---

[1] As modernas teorias de desenvolvimento econômico do pós-guerra têm como um marco inicial significativo a contribuição de Paul Rosenstein-Rodan (1943). Destacaram-se nesta área outros economistas como Albert Hirschman, Sir Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, entre outros. Ver Meier e Seers (1984); Agarwala e Singh (1969).

Alguns estudos empíricos como, por exemplo, os de Barro (1991) e Benhabib e Spiegel (1994), argumentaram que a educação tem relação importante com crescimento, embora Bils e Klenow (2000) afirmem que a literatura tem exagerado a influência da educação no crescimento, levantando a hipótese de causalidade reversa. Em geral, no entanto, muitas vantagens são creditadas à acumulação de capital humano. Além de permitir aumento de produtividade com a acumulação de conhecimento, mais educação permite participação política mais efetiva, uma vez que as pessoas passam a aprender mais sobre seus direitos e podem cobrar mais dos governantes. A educação facilita inclusão social e permite que a população esteja mais informada e consciente, além de melhorar a qualidade das instituições. Certamente, a educação é positiva para as mulheres no que se refere à saúde reprodutiva, contribuindo também para a redução da mortalidade infantil. Ademais, a educação seria fator redutor da natalidade, reduzindo a pressão demográfica. Por meio dessa redução demográfica e do aumento da consciência ecológica, a educação também seria benéfica ao meio-ambiente (THOMAS *et al.*, 2000, p. 50-51). Por todos os motivos listados e por permitir maior igualdade de oportunidades, a educação é considerada crucial no atual debate sobre justiça distributiva na filosofia política contemporânea (RAWLS, 1971; SEN, 2009). Em suma, educação não apenas tem papel instrumental ao favorecer o crescimento econômico de longo prazo e proporcionar maiores oportunidades econômicas, como também pode ser considerada requisito direto para se alcançar bem-estar (SEN, 1999).

Também no que diz respeito à história econômica, a pesquisa passou a dar maior atenção à educação, principalmente a partir da década de 1980. Em 1981, Richard Easterlin, então presidente da *Economic History Association*, apresentou sua mensagem presidencial com o título “Why isn’t the Whole World Developed?”. Nesse artigo, publicado na *Journal of Economic History*, a principal conclusão de Easterlin (1981) foi de que a educação cumpriria um papel crucial no crescimento econômico de longo prazo, o que explicaria as grandes diferenças no nível de riqueza e de bem-estar entre os países considerados desenvolvidos e os demais. Esse artigo teve importante papel na inclusão cada vez maior da educação na agenda de pesquisa em história econômica, embora estudos em história econômica da educação já viessem sendo realizados há tempos.

No Brasil, todavia, o trabalho de Easterlin e as mudanças de ênfase ocorridas nas áreas de crescimento e desenvolvimento tiveram pouca influência na história econômica. Apesar da controvérsia sobre distribuição de renda dos anos 1970 e 1980 ter tratado da questão da

educação (LANGONI, 1973; FISHLOW, 1972), quase nenhuma pesquisa foi feita sobre o tema por historiadores econômicos brasileiros. A abordagem que considera desenvolvimento como sinônimo de crescimento, tradicional na ciência econômica, tendeu a negligenciar a questão das políticas públicas no Brasil, entre elas a política educacional, dentro dos estudos em história econômica.[2] A vasta literatura em história econômica no Brasil tem enfatizado principalmente a análise do crescimento industrial e da política macroeconômica. Embora estudiosos de outras áreas tenham se debruçado sobre o tema da educação, há poucos trabalhos de historiadores econômicos sobre o assunto. Apesar da importância dada ao capital humano desde a década de 1960 na teoria econômica, como já mencionado na seção anterior, pouco se tem feito para tentar explicar historicamente os determinantes da defasagem educacional brasileira e seus efeitos sobre a economia.

Na literatura internacional, no entanto, há inúmeros trabalhos acerca da questão educacional na história econômica.[3] É possível citar uma lista enorme de trabalhos, o que contrasta fortemente com a pesquisa no Brasil, que carece de bases de dados e mesmo de análises qualitativas, apenas feitas em grande parte por educadores como Romanelli (1971) e Ghiraldelli Jr. (2006). A história econômica mundo afora tem se voltado a questões diretamente relacionadas a bem-estar, incluindo educação entre esses fatores, assim como tem feito pesquisadores da área de desenvolvimento econômico. As pesquisas históricas na área antropométrica, por exemplo, são tentativas de mensurar a qualidade de vida das populações ainda de forma indireta, mas menos imperfeitas do que a mera investigação sobre crescimento da renda.[4] Outros trabalhos como os de Crafts (1997a, 1997b) e Astorga, Berges e FitzGerald (2005) também são tentativas de mensurar o bem-estar na história econômica e incluem aspectos educacionais como alfabetização na análise. Crafts inclusive afirma que o *gap* entre desenvolvimento humano e renda *per capita* era ainda maior no passado, justificando estudos de medidas diretas como matrículas ou anos de estudo.

---

[2] O tradicional conceito de desenvolvimento pode ser encontrado em Meier (1970, p. 7), para quem desenvolvimento econômico pode ser definido como "o processo pelo qual a renda real per capita de um país aumenta durante um longo período de tempo". Lucas (1988, p. 3) tenta justificar essa definição afirmando que "essa pode parecer uma definição muito restrita, e talvez seja, mas pensar em termos de renda vai necessariamente envolver-nos em pensar sobre muitos outros aspectos da sociedade também. Assim eu sugeriria que nós nos contenhamos em julgar o escopo dessa definição até que tenhamos uma idéia mais clara sobre para onde isso nos leva".

[3] Alguns exemplos sobre educação e história econômica são os trabalhos de Chaudhury (2009a, 2009b); Engerman, Mariscal e Sokoloff (2002); Fishlow (1966a, 1966b); Frankema (2009); Goldin (1999); Goldin e Katz (2000, 2008); Lindert (2003, 2004a, 2004b, 2007, 2009); Margo (1990); Mariscal e Sokoloff (2000); Mitch (1984, 1986, 1992); Nafziger (2009); Stoddard (2009).

[4] Ver artigo classico de Steckel (1995). Para o Brasil, ver Nogueról, Monastério e Shikida (2006).

Por outro lado, a chamada Economia de Educação possui uma vasta agenda de pesquisa, inclusive no Brasil.[5] No entanto, poucos trabalhos tratam das questões de longo prazo relacionadas às políticas educacionais no Brasil, o que pode ser investigado através da pesquisa histórica. Outro campo de análise que pode ser facilitado por estudos feitos por historiadores econômicos é a economia política das políticas educacionais.

A falta de interesse pelo estudo do atraso educacional brasileiro e sua relação com crescimento e desenvolvimento surpreende mais ainda se considerarmos o singular caso do país. O Brasil foi uma das economias que apresentou maior crescimento ao longo do século XX por meio de um processo acelerado de industrialização via substituição de importações, desde o final do século XIX. No entanto, seus indicadores sociais sempre estiveram muito aquém dos países desenvolvidos e também de muitos países de menor renda *per capita*. A distribuição de renda tem se mostrado persistentemente concentrada, com elevados coeficientes de Gini, não deixando dúvidas quanto à extrema desigualdade do país.[6] Além de estarem relacionados com a desigualdade de renda, os indicadores sociais insatisfatórios apresentados pelo Brasil são também relacionados às políticas públicas do governo. É notória a defasagem do país em termos de educação e saúde, o que explica a baixa posição brasileira no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) divulgado pelas Nações Unidas.[7] Enquanto países como Estados Unidos e Canadá universalizaram a educação básica pública já no século XIX, o Brasil atingiu níveis mais expressivos de universalização somente no final do século XX, ainda assim ficando atrás de diversos países latino-americanos. É por situações como a do Brasil que se questiona a validade da avaliação do desenvolvimento em termos de renda *per capita*.

Esta dissertação busca suprir um pouco essa lacuna da historiografia econômica a respeito do tema, investigando possíveis causas da insuficiente oferta de educação pública no Brasil, principalmente no nível básico. A literatura sobre o tema chama a atenção para os maiores

---

[5] Ver Albernaz *et al.* (2003), Hanushek e Luque (2002), Soares e DiGropello (2006), Todd e Wolpin (2003) como exemplos de trabalhos sobre Economia da Educação no Brasil e no mundo.

[6] Segundo o banco de dados do WIDER/ONU, os seguintes coeficientes de Gini foram registrados em 2005: Argentina (0,503); Brasil (0,564); Costa Rica (0,472) México (0,510); França (0,280); Alemanha (0,260); Noruega (0,280); Polônia (0,366); Rússia (0,445); Suécia (0,230). Em 2005, o Brasil só foi superado por Honduras (0,566). Ver em http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/).

[7] Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o ano de 2008, o Brasil (0,807) aparece em posição inferior à de países como Argentina (0,860), Costa Rica (0,847) e Cuba (0,855), segundo o site do IDH da ONU (http://hdr.undp.org/en/statistics/).

benefícios sociais gerados pela expansão dos níveis de educação elementares.[8] Além disso, também se constata que os países líderes em educação nos últimos dois séculos foram aqueles que decidiram financiá-la via tributação (LINDERT, 2003, p. 325). Já mencionamos a necessidade do estudo dos determinantes da educação em um país que obteve altas taxas de crescimento, ao mesmo tempo que apresentou indicadores sociais e distributivos nem um pouco invejáveis. Sendo a educação um fator intrínseco importante para avaliar as condições de bem-estar da população, uma questão fundamental é saber se a distribuição de poder político pode ser um fator relevante para explicar o atraso da expansão da educação pública no Brasil. Também é preciso saber se por meio da expansão do sufrágio, ou algum outro mecanismo, o poder político dos segmentos sociais subalternos da população é fortalecido. São questões como essas que serão investigadas ao longo dos capítulos dessa dissertação. De uma maneira geral, trataremos das relações entre distribuição de renda e riqueza, poder político e expansão da educação para um longo período da história brasileira de intenso crescimento e rápida industrialização, buscando entender um dos principais fatores do atraso econômico e social do Brasil.

Além deste capítulo introdutório, o segundo capítulo é uma revisão da literatura existente acerca da relação entre poder político, instituições e expansão educacional, em que se destacam tanto os trabalhos teóricos sobre o tema como também as análises históricas e empíricas. O capítulo subsequente é uma análise da política educacional federal no Brasil, partindo desde as origens do atraso educacional brasileiro nos tempos coloniais até ao detalhamento das ações federais no campo educacional no período 1930-1964. Nessa análise, indicamos evidências de elitismo no tratamento das questões educacionais no Brasil, que não foram consideradas suficientemente prioritárias para superar o atraso existente em relação a outros países de nível de renda semelhante.

No quarto capítulo, descrevemos a estrutura administrativa e financeira da educação primária no Brasil sob a ótica de teorias de descentralização existentes na literatura econômica e de estudos relativos a outros países, principalmente Estados Unidos. O capítulo mostra que os estados brasileiros eram os principais responsáveis pela educação primária no país, mas suas

[8] Lindert (2003, p. 327), por exemplo, afirma que "as taxas calculadas de retorno social são menores para a educação superior do que para o primário, e não há um argumento claro acerca de externalidades em favor de subsídio maior à educação superior do que à educação primária em um contexto de renda baixa". Sala-i-Martin (2002) mostra que a pesquisa em capital humano e crescimento tem encontrado resultados apenas para a educação primária como fator significativo para o crescimento.

precárias condições financeiras impediam qualquer melhoria mais profunda, além de não contarem com repasses federais adequados. Além disso, analisamos o efeito de outros fatores como educação secular e igualdade de gênero sobre a oferta de educação. Finalmente, o quinto capítulo é uma análise quantitativa em que se tenta apresentar evidências de que o período democrático de 1945-1964, embora tenha resultado em melhoras nas taxas de matrícula, não conseguiu avanços educacionais suficientes para reduzir significativamente o atraso existente. Defendemos a idéia de que a voz política da população ainda estava restrita, em termos comparativos, fazendo um paralelo com o estudo de Lindert (2003, 2004b) para a Índia. O sexto capítulo conclui o trabalho.

2 INSTITUIÇÕES, VOZ POLÍTICA E EDUCAÇÃO

A preocupação com a acumulação de capital e com o progresso tecnológico foi a tônica dos estudos sobre desenvolvimento econômico por um longo período de tempo. Embora esses fatores obviamente sejam ainda considerados importantes, os economistas têm adotado cada vez mais explicações institucionais para entender as diferenças econômicas entre países e regiões. As instituições, definidas como as "regras do jogo" de uma sociedade, ou ainda, as regras que moldam a interação social, passaram a ser consideradas cruciais para explicar o desempenho econômico no longo prazo (NORTH, 1990, p. 3).

Em grande parte, a mudança de foco ocorrida na literatura sobre crescimento econômico de longo prazo tem como causa as contribuições pioneiras de Douglass North (1981, 1990, 1995) sobre custos de transação, instituições e desempenho econômico. A ênfase da literatura que se originou a partir de North tem sido as instituições que garantem os contratos e protegem direitos de propriedade, uma vez que, sem garantias que os termos dos contratos serão cumpridos e sem direitos de propriedade bem definidos e seguros, dificilmente um mercado pode florescer. Sem essas instituições, é alto o risco de ocorrência de comportamentos *free-rider* em economias que atingem certo grau de complexidade. Assim, algumas sociedades podem não aproveitar suficientemente os ganhos de escala se não há *enforcement* dos direitos e dos contratos.[9]

Ainda assim, apesar da ênfase nas instituições em geral, boa parte da literatura deixa de lado o papel das instituições políticas, que podem ser importantes para o desempenho econômico e principalmente para o desenvolvimento humano. Diversas políticas públicas deixam de ser implementadas pela persistência de instituições políticas elitistas que enfraquecem a voz política da maioria da população. Algumas políticas que dependem de distribuição mais equitativa de poder político são cruciais para o bem-estar da população em termos de saúde e educação, assim como também são fundamentais para garantir posterior crescimento de longo prazo e distribuição mais igualitária dos recursos advindos desse crescimento.

[9] A literatura empírica quantitativa que sustenta a importância das instituições no crescimento é enorme. Além daqueles que citaremos neste capítulo posteriormente, alguns exemplos de trabalhos nessa linha são Hall e Jones (1999), Easterly e Levine (2003), Dollar e Kraay (2003) e Rodrik, Subramanian e Trebbi (2004). Por outro lado, Bloom e Sachs (1998), Sachs (2001), Alvarez *et al.* (2000) e Barro (1999) não definem as instituições como o principal fator. Enquanto os dois primeiros afirmam que a geografia é crucial, os dois últimos revertem a direção da causalidade, afirmando que crescimento precede boas instituições.

Este capítulo é uma revisão bibliográfica sobre aspectos teóricos da literatura novo-institucionalista e sobre as origens históricas das instituições em termos comparativos, buscando alicerces para explicar o caso brasileiro nos capítulos seguintes. A partir de explicações sobre as origens das instituições, procuramos hipóteses para explicar o atraso educacional no Brasil, país que esteve persistentemente atrás de outros vizinhos latino-americanos nesse quesito, levantando a hipótese de que houve escolha deliberada por políticas educacionais que restringiram as oportunidades econômicas para a maioria da população. A concentração de poder político aparece como um fator importante na literatura sobre o tema, chamando mais atenção para as instituições políticas do que para as instituições contratuais e de garantia de direitos de propriedade. Direito de voto e descentralização também são aspectos analisados, uma vez que se apresentam como fatores importantes no aumento da influência da população sobre as políticas educacionais.

2.1 Instituições, Custos de Transação e Participação Política

A existência de outros custos na economia além dos custos de produção, suficientemente analisados na teoria da firma, foi o ponto de partida da Nova Economia Institucional (doravante NEI). Os custos de transação ganharam atenção pioneiramente com a contribuição seminal de Ronald Coase (1936). Posteriormente, autores da chamada NEI como Douglass North (1981, 1990, 2005) e Oliver Williamson (1985) colaboraram substancialmente para explicar a existência de instituições a partir dos custos de transação. Para os autores da NEI, as instituições, que são as "regras do jogo" de uma sociedade, existem para reduzir os custos de transação de uma economia. Os custos de transação, por sua vez, podem ser definidos como os "custos de mensuração dos atributos valoráveis do que está sendo trocado e os custos de proteção de direitos, fiscalização e execução de contratos. Tais custos de mensuração e execução são as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas" (NORTH, 1990, p. 27).[10] Esses custos geram incertezas, impedindo a expansão do mercado e, consequentemente, comprometendo os ganhos advindos da divisão do trabalho e das economias de escala.

[10] "[..] the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcing agreements. These measurement and enforcement costs are the sources of social, political, and economic institutions". (NORTH, 1990, p. 27).

Por problemas de racionalidade limitada e informação incompleta, North argumenta que as instituições nem sempre serão eficientes. A estrutura de direitos de propriedade vigente e problemas de *enforcement* dos contratos podem restringir o crescimento.[11] O autor vai além e afirma que:

> Instituições não são necessariamente ou nem mesmo normalmente criadas para serem socialmente eficientes; elas, ou pelo menos as regras formais, são criadas para servir os interesses daqueles que têm poder de barganha para criar novas regras. [...]. Se economias realizam ganhos de troca ao criarem instituições relativamente eficientes, isso acontece porque, sob certas circunstâncias, o objetivo privado daqueles com poder de barganha para alterar instituições produz soluções que tornam as instituições socialmente eficientes (NORTH, 1990, p. 16)[12]

Dos trechos acima mencionados, duas considerações podem ser feitas: (a) na definição de custos de transação, North separa entre custos de *proteção de direitos de propriedade* e custos de *fiscalização e execução de contratos*; e (b) o último parágrafo citado de North abre espaço para a existência de conflitos políticos na definição das instituições formais, ressaltando a importância do poder político.

Acemoglu e Johnson (2005) explicitam a diferença entre instituições contratuais e instituições de direitos de propriedade, cujos efeitos podem ser diversos sobre o desempenho econômico. Essa distinção entre os tipos de instituições econômicas, já implicitamente proposta por North, permite que se discriminem os papéis de instituições destinadas a garantir contratos e instituições destinadas à garantia de direitos de propriedade, que se referem a transferências de propriedade de um grupo para outro em uma sociedade. De acordo com Acemoglu e Johnson (2005), instituições que garantem direitos de propriedade têm direta relação com a distribuição de poder político de uma sociedade, uma vez que elas protegem o cidadão de ter seus ativos apropriados pelo Estado ou por uma poderosa elite. [13] Segundo os autores, mesmo na especificação empírica, essas instituições devem ser diferenciadas das instituições

---

[11] Instituições não serão eficientes devido ao conflito social para Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a).

[12] "Institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to devise new rules […]. If economies realize the gains from trade by creating relatively efficient institutions, it is because under certain circumstances the private objectives of those with the bargaining strength to alter institutions produce institutional solutions that turn out to be or evolve into socially efficient ones" (NORTH, 1990, p. 16).

[13] Sobre a definição de elite, afirmam Amsden, DiCaprio e Robinson (2009): "As origens do termo são firmemente enraízadas no trabalho de Pareto sobre a distribuição de riqueza e a classe dominante. Mas hoje, o termo vai além de suas raízes de classes e é usado para descrever atores em vários níveis da sociedade. Uma definição útil que adotamos aqui é que elite é 'um grupo distinto dentro de uma sociedade que detém status privilegiado e exerce controle decisivo sobre a organização da sociedade'. Isso não requer que o ator seja rico ou membro de uma classe dominante, mas sugere que a elite tenha um impacto mensurável no desempenho econômico."

contratuais, que regulam transações entre partes e não tem significativa relação com poder político.

Para Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a), a estrutura dos direitos de propriedade é importante porque modifica os incentivos dos agentes, o que influencia diretamente o desempenho presente (no período *t*) e a distribuição futura de recursos (no período *t+1*). Segundo os autores, as instituições econômicas são endógenas e dependem do poder político dos grupos, uma vez que existe conflito distributivo. A distribuição de poder político também é endógena porque se origina das instituições econômicas do período anterior e pode ser dividida em poder político (a) *de jure*, que é o poder originado das instituições políticas; e (b) *de facto*, que depende dos recursos econômicos do grupo. Desta forma, temos duas variáveis de estado: as instituições políticas e a distribuição de recursos, uma vez que elas mudam lentamente e determinam as instituições econômicas e o desempenho econômico. Para os autores, dado que a distribuição de poder político no período *t* influencia o desempenho econômico no período *t* e a distribuição de recursos no período *t+1*, assim como o poder político no período *t* é influenciado pela distribuição de recursos em *t*, pode-se afirmar que:

> [...] instituições não são sempre escolhidas por toda a sociedade (e nem para o benefício de toda a sociedade), mas pelos grupos que controlam o poder político naquele momento (talvez como resultado de conflito com outros grupos) [...] as instituições econômicas de equilíbrio não serão aquelas que maximizam o tamanho do bolo - serão aquelas que maximizam o tamanho do pedaço do bolo dos grupos que detêm poder. (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005a, p. 427). [14]

Ou seja, assim como North, esses autores também abrem a possibilidade para a persistência de instituições prejudiciais para o crescimento econômico. Não é demais afirmar também que instituições como essas podem inclusive influenciar outras variáveis importantes para o desenvolvimento de um país, como a oferta de serviços básicos relacionados à saúde e educação, uma vez que elas têm relação importante com a distribuição de poder político da sociedade.

Bardhan (2005) vai além da proposta de Acemoglu e Johnson (2005) no que diz respeito à separação entre tipos de instituições. O autor afirma que instituições relacionadas a *direitos políticos democráticos* também devem ser levadas em conta, principalmente tratando-se de

[14] "[…] institutions are not always chosen by the whole society (and not for the benefit of the whole society), but by the groups that control political power at the time (perhaps as a result of conflict with other groups). […] equilibrium economic institutions will not be those that maximize the size of the overall pie, but the slice of the pie taken by the powerful groups." (ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON, 2005a, p. 427).

políticas públicas cujos objetivos vão além da maximização do crescimento, mas que têm influência direta sobre o bem-estar da população. No esquema teórico de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a), essas instituições fazem parte das chamadas *instituições políticas*, fonte do poder político *de jure*. Utilizando mínimos quadrados ordinários e também uma regressão em dois estágios com variáveis instrumentais para evitar problemas de endogeneidade, Bardhan (2005, p. 21-26) mostra resultados em que esse último tipo de instituições é crucial para explicar as variações das taxas de analfabetismo em uma análise *cross-section* entre países.

Para o nosso propósito, que é explicar os determinantes da defasagem educacional brasileira, as instituições contratuais, que têm recebido enorme atenção da literatura, têm papel secundário. As instituições destinadas a impedir a expropriação dos cidadãos por parte da elite e, principalmente, as instituições destinadas a garantir a participação dos cidadãos na arena política são mais relacionadas à distribuição de poder político na sociedade e a definição de políticas públicas. Enquanto as instituições de direitos de propriedade têm também relação com a redução de custos de transação, uma vez que reduzem a necessidade de gastos com proteção de ativos, as instituições políticas não têm relação direta com esses custos, mas servem para redistribuir o poder político *de jure*. Esse último tipo de instituições é o principal determinante quando se trata de políticas públicas que objetivam a melhora dos níveis de bem-estar da população, como, por exemplo, políticas educacionais para as massas.

Sabemos da influência que essas instituições exercem reciprocamente: uma redistribuição de poder político pode levar a mudanças nas instituições de direitos de propriedade, assim como mudanças nas instituições contratuais. Todavia, é importante separá-las analiticamente e fazer exercícios de estática comparativa. Nesse sentido, a contribuição de Bardhan é valiosa, uma vez que destaca a importância das instituições políticas para aspectos do desenvolvimento humano, mas que também influenciam o crescimento de longo prazo, o que tende a ser ofuscado pela literatura que superestima em termos relativos à importância das instituições contratuais e de direitos de propriedade. Esse enfoque de Bardhan permite maior confluência da pesquisa em instituições com a economia política e a ciência política, principalmente para o nosso caso de interesse, a expansão da escolaridade básica.

2.2 América Latina e Origens Institucionais

Um dos campos mais férteis de aplicação das teorias institucionais sobre o desenvolvimento econômico de longo prazo tem sido a América Latina. A literatura em história econômica e desenvolvimento tem tradicionalmente se preocupado com o atraso latino-americano, destacando-se as contribuições de autores da antiga escola cepalina que, no entanto, perderam espaço acadêmico nas últimas décadas.

Recentemente, a preocupação com as grandes questões envolvendo a América Latina voltou à tona com os trabalhos publicados por Engerman e Sokoloff (1997, 2002). Os dois historiadores econômicos norte-americanos revitalizaram o debate ao propor uma explicação para o atraso latino-americano que contraria interpretações que buscam na cultura ou na herança nacional as fontes das disparidades existentes entre as experiências da América Latina, de um lado, e Estados Unidos e Canadá, de outro.

Segundo esses autores, as dotações iniciais de fatores de produção tiveram papel fundamental na determinação da desigualdade e do tipo de instituições que foi criado em cada região das Américas nos primeiros estágios da colonização. Assim, a desigualdade inicial, por exemplo, no Brasil e no Caribe, em termos de acesso a terra e poder político, teria gerado instituições elitistas que restringiram – por exemplo, mediante a baixa difusão da educação primária – o acesso às oportunidades econômicas da maioria da população, reforçando assim a desigualdade ao longo do tempo.[15]

Para fundamentar sua tese, Engerman e Sokoloff tentam demonstrar como a influência das condições iniciais nas instituições levou a América Latina a uma situação de atraso em relação aos Estados Unidos e Canadá. A exploração de produtos de exportação com alto valor econômico no mercado internacional tornou vantajosa a adoção de uma estrutura de grandes propriedades em países tropicais. As economias de escala para produção de mercadorias de exportação favoreceram a concentração fundiária e a utilização de largos contingentes de mão-de-obra escrava. Comparados ao resto da população, a elite era pequena, mas sua riqueza e seu poder político eram notáveis. Segundo os autores, tal assimetria entre proprietários de

[15] Vale notar que a abordagem de Engerman e Sokoloff apresenta semelhanças com a tese clássica de Caio Prado Jr. (1942), na qual o autor diferencia colônias de exploração de colônias de povoamento e usa essas categorias para explicar a disparidade existente entre Brasil e colônias da América do Norte.

terra e não-proprietários influenciou diretamente as instituições, o sistema político e as políticas públicas, que tenderam a reforçar historicamente a desigualdade. Outro exemplo mostrado por Engerman e Sokoloff (2005) diz respeito ao sufrágio, quesito em que os países mais progressistas da América Latina, como Argentina, Uruguai e Costa Rica, somente obtiveram as proporções da população votante alcançadas pelos Estados Unidos com pelo menos 75 anos de atraso.

Nessa linha de argumentação, Mariscal e Sokoloff (2000) e Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009) explicaram a disparidade dos resultados educacionais nas Américas, que foi significativa no século XIX. Em 1870, por exemplo, cerca de 80% das pessoas acima de dez anos nos Estados Unidos e no Canadá eram alfabetizadas, o que correspondia ao triplo dos resultados dos países progressistas na América Latina e quatro vezes mais que Brasil e México (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 171). Mariscal e Sokoloff analisaram também detalhadamente as políticas de expansão da escolaridade em alguns países latino-americanos de colonização espanhola.[16] Entre as conclusões obtidas, podemos destacar as seguintes:

a) na Argentina, onde a taxa de alfabetização elevou-se de 22,1% em 1869 para 65% em 1914, destacou-se o papel positivo da imigração, uma vez que, além da oferta de serviços educacionais estar entre as políticas de atração, os imigrantes já tinham nível de instrução maior. Como consequência, o sistema escolar concentrou-se nas regiões mais prósperas como Buenos Aires e outras que receberam imigrantes. Contrariamente ao caso norte-americano, a expansão escolar argentina teve pouca relação com um movimento geral de democratização, dado que reformas eleitorais não precederam a expansão educacional (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 178-183).

b) No Chile também se destacou o papel da imigração. Entre 1885 e 1910, a proporção de alfabetizados cresceu de 28,9% para mais de 50%. Assim como na Argentina, a população alfabetizada concentrou-se nos grandes centros. Embora as escolas privadas fossem maioria, o governo chileno adotava um ativo programa de subsídios à educação. Além disso, as exigências da legislação chilena para que um indivíduo pudesse votar eram bem mais brandas, o que sugere uma distribuição de poder político mais igualitária no país (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 185-186).

[16] Em outro artigo, Engerman, Mariscal e Sokoloff (2002) analisaram mais países latino-americanos, mas o Brasil continuou de fora da análise.

c) A Costa Rica também possuía uma estrutura social mais igualitária, talvez em parte por ter uma região montanhosa e poucos minerais a explorar – ou seja, devido a sua dotação inicial de fatores, levando o país a criar instituições mais igualitárias. Na década de 1880, os gastos com educação aumentaram substancialmente na Costa Rica, pois a educação era vista como a base para uma democracia. Durante a crise econômica de 1881, subsídios federais ao ensino secundário e superior foram suspensos, mas tais cortes de gastos não afetaram o ensino primário (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 186-188).

d) O caso mexicano pode ser caracterizado por desordem política após a independência, o que prejudicou seriamente a adoção de políticas voltadas à educação básica (NORTH; SUMMERHILL; WEINGAST, 2000) Somente a partir do século XX, o México conseguiu centralizar a política educacional. A centralização poderia ter sido benéfica para as províncias mexicanas mais heterogêneas e desiguais, cujos problemas de ação coletiva eram certamente maiores. No entanto, o governo federal não tinha autoridade suficiente em muitas províncias. Nas províncias ao norte, cujas populações eram relativamente mais homogêneas e igualitárias, a centralização federal impediu a continuidade de boas políticas que vinham sendo implementadas até então em relação à educação. Como dizem os autores:

> Em outras palavras, embora a intervenção do governo federal tenha estimulado a difusão de escolas públicas no país, alguns dos sistemas escolares estaduais mais progressivos talvez tenham sido deteriorados devido à redistribuição de recursos entre os estados ou em direção ao centro através de tributação federal (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 193).[17]

Coatsworth (2005, 2008) critica as idéias levantadas por Engerman e Sokoloff, afirmando que, por exemplo, mesmo as treze colônias da América do Norte tiveram concentração fundiária similar a dos países latino-americanos. Entretanto, as evidências de Coatsworth não são muito consistentes: muitas vezes, o autor acaba generalizando conclusões para a América Latina a partir de seus estudos sobre o México. Por outro lado, mesmo reconhecendo que boa parte do argumento de Engerman e Sokoloff está correta, o caráter aparentemente determinista da tese foi criticado por North, Summerhill e Weingast (2000). Para esses autores, as dotações de fatores não podem ser consideradas *deus ex machina* e, mesmo

[17] "In other words, although the intervention of the federal government stimulated the spread of public schooling in the country at large, some of the more progressive states' school systems may have actually deteriorated because of a redistribution of resources across states, or toward the center, by federal taxation" (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 193).

reconhecendo o papel crucial dessas dotações, eles afirmam que a tese carece de poder explicativo sem uma teoria de ordem e desordem política para explicar as diferenças entre América do Norte e América Latina. Na perspectiva desses autores, as heranças institucionais britânica e ibérica também tiveram papel importante na determinação das tendências de crescimento econômico de longo prazo.[18]

Por outro lado, Prados de la Escosura (2007) tenta mostrar que a desigualdade latino-americana originou-se nos séculos XIX e XX, opinião corroborada por Jeffrey Williamson (2009).[19] O último tenta mostrar que a desigualdade de *renda* na América Latina não era maior que a européia nos estágios iniciais da colonização, criticando a tese de Engerman e Sokoloff. Embora o ponto de Williamson (2009) deva ser considerado, a noção de desigualdade empregada por Engerman e Sokoloff não apenas engloba variáveis como renda e riqueza, como também inclui poder político e capital humano. Assim, mesmo que de fato a desigualdade de renda não fosse maior na América Latina em termos comparativos no início da colonização, como defende Williamson com seus escassos dados, o argumento de Engerman e Sokoloff relaciona-se também à desigualdade política. A distribuição de poder político é geralmente considerada função da distribuição de riqueza segundo Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a). No entanto, outros fatores além da desigualdade de renda podem influenciar na desigualdade de poder político como, por exemplo, instituições coloniais como a escravidão, cuja existência está fortemente relacionada à dotação inicial de fatores, ponto crucial da abordagem de Engerman e Sokoloff.

Outros autores que recentemente tentaram explicar as causas histórico-institucionais do subdesenvolvimento, inclusive latino-americano, foram Acemoglu, Johnson e Robinson (2001). Para eles, a maior taxa de mortalidade em países tropicais teria exercido influência na forma de menor grau de colonização dessas regiões, nas quais foram criadas apenas "instituições extrativas". Por sua vez, nas colônias do norte, foram criadas instituições mais democráticas por terem recebido altos contingentes de colonos, dado que a mortalidade era menor devido ao clima temperado da região e que essa informação, segundo os autores, era amplamente divulgada. Os trabalhos de Acemoglu, Johnson e Robinson têm sido muito criticados, embora a justificativa e os métodos de mensuração sejam considerados bastante

[18] Outros trabalhos defendem as origens do sistema legal como cruciais para explicar as divergentes trajetórias de desenvolvimento. La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2008) fazem um bom resumo da literatura.
[19] Outros ainda argumentam que instituições em geral não teriam efeitos diretos sobre o crescimento, como, por exemplo, Gleaser *et al.*(2004).

criativos.[20] Apesar de divergirem sensivelmente de Engerman e Sokoloff na fonte das diferenças institucionais, tanto Acemoglu e seus associados quanto North, Summerhill e Weingast concordam com os primeiros quanto ao papel das instituições na persistência do atraso latino-americano.

As explicações de Acemoglu, Johnson e Robinson e de Engerman e Sokoloff parecem ser coerentes com estudos comparativos existentes na historiografia. Graham (1981, p. 623) mostra que, embora o sul dos Estados Unidos tivesse dotações de fatores relativamente parecidas com as do Brasil e, consequentemente, condições distintas em relação às do norte dos Estados Unidos, havia também diferenças entre o Brasil e o sul dos Estados Unidos que não podem ser ignoradas. O sul norte-americano apresentava vantagens em inúmeros fatores em relação ao Brasil como transporte, tecnologia agropecuária e industrialização. Segundo Graham, isso se deveria, pelo menos em parte, ao sistema legal britânico herdado pelos norte-americanos, o que teria ensejado o surgimento de instituições menos elitistas, o que corrobora North e seus associados. Graham (1981, p. 624) ainda afirma que o "esforço comunitário, frequentemente movido por um imposto local, construiu estradas e elegeu oficiais locais para fiscalizá-las; donos de terras ofertaram a mão-de-obra, ou seja, a sua própria ou de seus escravos", episódios pouco frequentes no Brasil, onde a população tinha pouca voz na arena política.[21] Mesmo sendo um trabalho muito anterior a toda essa discussão sobre instituições e poder político nas Américas, Graham afirma que:

> Dessas diferenças nos respectivos passados do Brasil e do sul dos Estados Unidos originam-se a concentração de riqueza em poucas mãos no caso do Brasil e o pequeno investimento lá feito em desenvolvimento humano. O mercado mais limitado no Brasil não se deveu tanto à escravidão e sim se deveu mais à desigualdade de riqueza entre os livres, uma condição que tem raízes na época inicial da colonização no Brasil (GRAHAM, 1981, p. 655).[22]

---

[20] Glaeser *et al*. (2004) criticam Acemoglu, Johnson e Robinson (2001, 2002) afirmando que os colonizadores não teriam trazido boas instituições, mas sim capital humano. A mortalidade dos colonos, instrumento utilizado por Acemoglu e seus associados para instituições, seria um instrumento melhor para capital humano de 1900 e atual. Albouy (2008) faz uma crítica mais dura aos dados de mortalidade utilizados, afirmando que muitos desses dados estão equivocados e, se corrigidos, não serviriam como instrumentos confiáveis. Acemoglu, Johnson e Robinson (2005b) fornecem uma resposta a Albouy, afirmando que a crítica deste é infundada.

[21] "community effort, frequently impelled by a local tax, built these roads and elected local officials to oversee them; landowners supplied the labor, that is, either their own or that of their slaves" (GRAHAM, 1981, p. 624)

[22] "From these differences in respective pasts of Brazil and American South sprang the concentration of wealth in fewer hands in the case of Brazil and the small investment there in human development. The more limited market in Brazil was not so much due to slavery as derived from an inequality in the distribution of wealth among the free, a condition that dates back to the very settlement of Brazil" (GRAHAM, 1981, p. 655)

Muito embora a pesquisa não seja conclusiva sobre a origem exata das diferenças institucionais, concordamos com o argumento básico defendido por Engerman e Sokoloff (1997, 2002) de que a forma de colonização efetuada no Brasil, baseada em um sistema de exportação de produtos primários de alto preço no mercado internacional, com o uso de largos contingentes de mão-de-obra escrava e na vantajosa utilização de grandes propriedades por conta das economias de escala, teve papel crucial na determinação das instituições que surgiram posteriormente. Mesmo colocando em dúvida o argumento *integral* de Engerman e Sokoloff, não abrimos mão da hipótese de que a desigualdade de poder político originada nos tempos coloniais alimentou persistentemente a manutenção de instituições elitistas.

Sustentamos na dissertação que o tratamento das questões educacionais seguiu um padrão similar ao longo do tempo, originado do reduzido poder político da maior parte da população. A extrema concentração de poder político nas mãos de uma pequena elite, consequência da desigualdade inicial e da persistência institucional, parece ser uma hipótese razoável para o tipo de política educacional que acabou prevalecendo no país, que pouco dependia efetivamente de respostas às demandas da população. É com essa hipótese em mente que analisamos a história da política educacional no Brasil.

2.3 Fontes de Mudança na Voz Política

O argumento de Bardhan, apresentado na seção 2.1, acerca da importância das instituições políticas, leva-nos a prestar maior atenção aos mecanismos que garantem a voz política de segmentos amplos da sociedade como, por exemplo, a democracia e o direito de voto. O conceito de voz política, que se origina do trabalho de Hirschman (1980) e é extensivamente utilizado por Lindert (2004a, 2004b), é relacionado à capacidade de um determinado segmento da sociedade influenciar a política governamental, tendo relação direta com a ideia de poder político. Apesar da importância dada à democracia pela literatura, é verdade que não há estudos conclusivos acerca do papel do regime democrático. Embora Engerman e Sokoloff enfatizem a importância da expansão do sufrágio, tanto democracias, como autocracias e

burocracias conseguiram resultados expressivos em termos de desempenho econômico, assim como também desempenhos pífios, o que é mostrado por Przeworski e Limongi (1993).[23]

No entanto, como mencionado anteriormente, no caso específico de variáveis relacionadas a desenvolvimento humano, como alfabetização, Bardhan (2005) apresenta evidências de que instituições democráticas têm papel explicativo significativo. Assim, não podemos ignorar a influência da democracia e da expansão do sufrágio na expansão educacional. Por outro lado, a simples existência de um regime constitucional democrático pode não ser suficiente, como mostra o caso da Índia (LINDERT, 2003). O sufrágio pode não ser nem condição necessária se a população tiver condições de influir na política educacional por outros meios, como por exemplo mediante um sistema descentralizado – uma outra possível fonte de aumento da voz política da população.

2.3.1 Expansão do Sufrágio e Educação

A relação entre expansão educacional e aumento da participação política já foi examinada por alguns trabalhos de história econômica. Alguns estudos analisaram as origens históricas da distribuição de poder político e sua influência na expansão da educação nos países do Novo Mundo, contrastando Estados Unidos e Canadá com os demais países latino-americanos. Segundo Mariscal e Sokoloff (2000) e Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009), diferentemente dos Estados Unidos, onde na primeira metade do século 19 o *common school movement* levou à elevação dos níveis de alfabetização por meio da expansão maciça da oferta de escolas públicas, os países latino-americanos, embora tivessem condições econômicas para arcar com investimentos desse tipo, não promoveram uma expansão similar da educação básica devido a problemas de ação coletiva derivados da alta desigualdade de riqueza, capital humano e poder político.[24] Não seria acidental o fato de que o *common school movement* nos Estados Unidos ocorreu logo após grande extensão do direito de voto. Como argumentam os autores:

---

[23] Por enquanto, estamos adotando as seguintes definições de regime: democracia é definida como um regime em que os cidadãos decidem o tamanho do governo e podem se apropriar do resíduo fiscal. Na autocracia, o aparato estatal decide tanto o tamanho do governo quanto pode se apropriar do resíduo fiscal; enquanto que na burocracia, o aparato estatal decide apenas o tamanho do governo (PRZEWORSKI; LIMONGI, 1993, p. 58).

[24] Goldin e Katz (2008, p. 141-147) qualificam a discussão, ao apontar que as taxas de matrículas já eram substancialmente altas antes das leis estaduais que derrubaram as *rate bills*, tornando as escolas gratuitas. Isso não nega a importância do *common school movement* para o aumento das matrículas. Pelo contrário, evidencia a

> Uma vez que acabar com as restrições de propriedade para a obtenção de cidadania aumentou a voz política dos grupos que mais se beneficiariam com o estabelecimento de escolas gratuitas financiadas por meio de impostos, não é surpreendente que a conquista de maior igualdade na influência política levou às mudanças institucionais que contribuíram para uma maior igualdade na distribuição de capital humano. (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 167-168).[25]

Em muitos países, o voto era permitido apenas para alfabetizados, o que poderia levar-nos a supor a presença de causalidade reversa. Entretanto, as experiências históricas parecem mostrar que países com baixos índices de alfabetização foram propensos a manter a exclusão dos analfabetos do processo eleitoral, enquanto que países cujas restrições foram suspensas expandiram em geral a oferta de escolas públicas e, por conseguinte, aumentaram os níveis de alfabetização (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 204).

A tese de Mariscal e Sokoloff (2000) e Engerman e Sokoloff (2005) é convincente, apesar da crítica de Gleaser *et al.* (2004), que afirma que melhoras educacionais teriam precedido expansões democráticas utilizando dados de 1960 a 2000. Todavia, os resultados de Acemoglu *et al.* (2005), com dados de 1965 a 2000, não mostram a relação causal obtida por Gleaser *et al*. quando se consideram efeitos fixos. Gallego (2009) chega à conclusão de que mudanças democráticas precedem variações em escolaridade primária, sustentando o argumento de Engerman e Sokoloff. A maioria dos trabalhos, portanto, indica que democracia teria precedido a expansão educacional.

As evidências de Lindert (2004a, 2004b) também sugerem que a expansão do direito de voto precedeu a expansão educacional. Embora democracias definidas como elitistas não tenham apresentado resultados melhores que autocracias, as regressões mostram que democracias com maiores níveis de sufrágio têm melhores resultados educacionais para uma amostra de vinte países entre final do século XIX e 1930. A agregação de votantes significou em muitos casos, portanto, aumento de demanda e voz política.

---

importância da ação local e comunitária em favor de escolas públicas e gratuitas para todos, uma vez que a lei veio posteriormente ao que efetivamente já estava ocorrendo nas maiores cidades, onde muitas escolas já não cobravam taxas. Ou seja, a escolarização das massas nos Estados Unidos não foi resultado de uma política *top-down* benevolente, mas uma resposta às demandas da população.

[25] "Since doing away with property restrictions on the franchise enhanced the political voice of the groups that would benefit most from the establishment of tax-supported free schools, it should not be surprising if the achievement of greater equality in political influence led to the institutional changes that contributed to greater equality in the distribution of human capital" (MARISCAL; SOKOLOFF, 2000, p. 167-168).

2.3.2 Centralização *versus* Descentralização

Relacionado ao caso mexicano descrito na seção 2.2, Lindert (2004a), ao discutir a expansão educacional até a I Guerra, argumenta que a administração descentralizada da educação foi também um importante fator, sem deixar de considerar a relevância da extensão do direito de voto a segmentos maiores da população. As escolas nos Estados Unidos e na Alemanha, líderes em educação primária no final do século 19, apresentaram maior sensibilidade às demandas da população por conta da administração descentralizada. Nos Estados Unidos, os distritos escolares eram pequenos e financeiramente independentes, o que teria contribuído para a massiva escolarização de nível secundário posteriormente ocorrida no país, de acordo com Goldin e Katz (2008). Além disso, os mesmos autores afirmam que, além da descentralização, tanto o financiamento quanto a provisão de educação eram públicos nos Estados Unidos por volta de 1900. Essas características distinguiam os Estados Unidos da maior parte dos países europeus, que tinham sistemas educacionais mais elitistas (GOLDIN; KATZ, 2008, p. 182-183).

Na Alemanha do final do século XIX sob o comando de Bismarck, destacaram-se as altas taxas de matrícula da população. Ao lado dos Estados Unidos, a Alemanha era a líder em educação básica no período, mesmo sob regime autoritário. No entanto, Lindert (2004a) mostra que, embora a população não tivesse voz política para demandar educação por meio das urnas, o sistema educacional germânico era altamente descentralizado, assim como no caso norte-americano. A população participava ativamente nas decisões de alocação de recursos nas escolas comunitárias, o que certamente explica o alto grau de escolarização da população alemã no período. Embora o regime político na Alemanha de Bismarck fosse autoritário, contrastando com as instituições democráticas dos Estados Unidos, a administração das escolas na Alemanha era financeiramente descentralizada e sustentada por impostos locais. Dessa forma, a população possuía maior poder político em questões relativas à educação.

Embora Lindert chame a atenção para o papel positivo da descentralização nos casos alemão e norte-americano, a descentralização pode vir a ser nefasta para regiões mais atrasadas em fases posteriores da expansão educacional. No início, a descentralização pode ser positiva porque permite maior expansão nas regiões mais adiantadas, ou seja, naquelas onde o poder político é distribuído de forma mais igualitária. Posteriormente, com a difusão das escolas na

maioria das regiões, a centralização pode ser uma alternativa melhor ao impedir que as regiões atrasadas continuem defasadas. Portanto, se mantida por muito tempo, a descentralização poderia ser prejudicial. De fato, em alguns momentos, a descentralização incentivou a manutenção de desigualdades regionais mesmo nos Estados Unidos (GOLDIN; KATZ, 2008, p. 131).

Em diversas situações, todavia, a descentralização pode ser outra via de aumento da voz política. A conclusão de Lindert acerca da expansão educacional germânica abre a possibilidade de que a simples extensão do direito de voto não seja condição necessária para o aumento da escolaridade. Embora uma alta proporção da população votante geralmente signifique distribuição mais igualitária de poder político, mesmo sob governos autoritários é possível que haja alta sensibilidade das políticas educacionais às demandas da maioria da população em situações específicas como a apresentada pela Alemanha no século XIX (LINDERT, 2004a, p. 87-127).

2.3.3 Voz Política: o Caso Indiano

O caso oposto ao alemão é o indiano: embora a população tenha direito de voto na Índia desde a independência, sempre houve enormes distorções na alocação de recursos em favor do ensino superior, levando a baixo investimento no ensino primário. Portanto, não é absurdo considerar a possibilidade de que a extensão de direito de voto não tenha os resultados esperados, havendo a manutenção de instituições elitistas mesmo após uma mudança para um regime democrático, como exemplificado pelo modelo de Acemoglu e Robinson (2006, 2008). No caso brasileiro, vários estudos citam os problemas do chamado *voto de cabresto* e da extrema desigualdade política brasileira (LEAL, 1975; LOVE, 1970).[26]

No caso especial da política educacional no Brasil, as ideias de Hirschman (1980) no que se refere à voz política podem ser elucidativas. Para o autor, “voz” ou “saída” são as reações possíveis para o caso de uma deterioração do desempenho de certa organização. Alguns dos

[26] Segundo Farhat (1996, p. 970), define-se como voto de cabresto o “voto dado pelo eleitor aos candidatos que lhe são inculcados por um chefe político ou cabo eleitoral, sem que o votante – denominado “ eleitor de cabresto” – saiba exatamente em quem vota, ou por que vota. Tais eleitores são transportados para “currais eleitorais”, onde são alimentados e festejados, e de onde somente saem na hora de depositar o voto na seção eleitoral”.

clientes ou membros optam pela "saída": simplesmente deixam de consumir o produto ou serviço cujo desempenho se deteriorou. Outros optam pela "voz" expressando sua falta de satisfação com o produto ou serviço. Evidentemente, a opção da saída não está disponível se os que usufruem o bem ou serviço estão presos (caso de *lock-in*) em uma situação de monopólio. No entanto, no caso da educação básica no Brasil, por exemplo, a oferta de escolas particulares era uma alternativa significativa, mesmo quando um sistema público de ensino foi criado. Nessa situação, Hirschman sugere que, supondo uma deterioração da escola pública e a existência da opção de "saída", os pais mais conscientes acerca da importância da educação crescentemente enviariam seus filhos a escolas particulares, que são substitutos de maior qualidade. No caso de países subdesenvolvidos, é provável que as condições financeiras dos pais contem mais, levando Hirschman (1980, p. 45, nota) a afirmar que "caso a escola particular seja cara e a distribuição de renda desigual, as escolas públicas serão obviamente abandonadas primeiramente pelos pais mais ricos".[27] Mais adiante, Hirschman é enfático ao dizer que:

> Aqueles clientes que se importam mais com a qualidade do produto e que, portanto, são aqueles que seriam os mais ativos, compromissados e criativos agentes de 'voz' são, pela mesma razão, também provavelmente os primeiros a optar pela 'saída' em caso de deterioração (HIRSCHMAN, 1980, p. 47).[28]

Como podemos ver, a opção dos pais mais interessados pela "saída" teria a capacidade de minar a ação coletiva em favor de uma melhora educacional. Na abordagem de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a), a distribuição desigual de recursos e a incapacidade para ação coletiva diminuiriam substancialmente o poder político *de facto*, que é a fonte de mudança institucional, uma vez que o poder político *de jure* origina-se das instituições políticas existentes e tende a atuar em função da preservação dessas instituições. No caso da maioria dos países latino-americanos, o arcabouço institucional que garante a provisão de serviços públicos voltada preferencialmente à elite tende a perpetuar-se devido ao poder político *de jure* e *de facto* dessa elite, que é melhor organizada e, portanto, relativamente mais eficiente.

A visão mencionada acima pode fundamentar-se na seguinte ideia: se a distribuição de renda e riqueza é muito desigual, há muito mais pessoas nos estratos de renda mais baixa do que nos

---

[27] "Private schools being constly and income distribution unequal, the public schools will of course be deserted primarily by the wealthier parents […]" (HIRSCHMAN, 1980, p. 45, nota)

[28] "[…] those customers who care *most* about the quality of the product and who, therefore, are those who would be the most active, reliable, and creative agents of voice are for that very reason also those who are apparently likely to exit first in case of deterioration" (HIRSCHMAN, 1980, p. 47).

estratos mais elevados. Nesse caso, sabemos que em grupos menores, a cooperação é mais fácil de ser atingida, uma vez que, em um grupo grande, é difícil controlar os *free-riders*.[29] A persistência institucional favorável à elite descrita no parágrafo anterior se justifica, pois, como argumenta Becker (1983), a efetividade política de um grupo não seria determinada pela sua eficiência absoluta, mas sim pela sua eficiência relativa quanto a outros grupos sociais.[30] Um grupo relativamente mais eficiente, segundo Becker, conseguiria obter maiores favores políticos em relação a políticas de redistribuição de renda e a outras políticas públicas. O caso da educação parece ser compatível com essa hipótese.

Assim, embora a expansão do voto tenda a igualar o poder político dos grupos, é possível que tal expansão seja acompanhada de um aumento da desigualdade de poder político *de facto* se o voto for controlado de alguma forma pelas elites políticas, principalmente se menores e mais organizadas, uma vez que se tornam relativamente mais eficientes politicamente.

Como mencionamos, em contraste ao caso alemão, Lindert sustenta que a Índia, onde desde sua independência teve alta participação eleitoral e instituições que garantiram direitos de propriedade, apresenta "séria distorção [...] em favor da educação superior às custas da educação primária de massas" (LINDERT, 2003, p. 334).[31] Em suma, embora mudanças institucionais como expansão do sufrágio signifiquem maior poder político *de jure* aos segmentos da população não pertencentes à elite, o poder político *de facto* pode estar ainda concentrado nas mãos da elite, impedindo mudanças educacionais mais significativas.

Nesta seção, tratamos das duas principais fontes de mudanças na voz política da população, quais sejam, a expansão do sufrágio e a descentralização. Lindert (2004b, p. 17-18) reconhece que alguns poderiam argumentar que a extensão do direito de voto pode levar as massas a extraírem recursos dos ricos, desestimulando a produção e o crescimento econômico. Todavia, a inclusão de maiores segmentos da população na arena política pode também tornar o governo mais eficiente e redistributivo. Principalmente via aumento da escolaridade, a extensão do direito de voto pode ter um papel crucial no crescimento de longo prazo. Da mesma forma, ainda segundo Lindert (2004b, p. 18), a descentralização pode tanto aumentar

[29] Conforme Olson (1965).
[30] Becker (1983, p. 380), considera que grupos pequenos, apesar de controlarem melhor a possibilidade de atuação dos *free-riders*, podem ter mais dificuldade de aproveitar as economias de escala da pressão política.
[31] "[...] serious distortion of Indian public funds in favor of higher education at the expense of mass primary education" (LINDERT, 2003, p. 334).

os gastos sociais como diminuí-los, dificultando previsões quanto a seu efeito no crescimento. A ampla literatura sobre descentralização também chama atenção para as condições em que esta pode ser benéfica, como mostra Bardhan (2002). Trataremos melhor dessas questões no capítulo específico sobre descentralização.

2.4 Considerações Finais

A introdução de um regime democrático e a expansão do direito de voto *podem* não ser suficientes para mudar políticas públicas em alguns casos específicos, embora haja evidências de que mudanças democráticas mais amplas e profundas tenham ajudado a desconcentrar o poder político, levando a maior investimento em educação básica, como foi demonstrado nas pesquisas de Lindert (2004a, 2004b) e de Mariscal e Sokoloff (2000). Conforme Becker (1983), pequenos grupos podem conseguir votos suficientes mudando preferências e opiniões dos votantes, uma vez que o custo de aquisição de informação para a maioria dos votantes pode ser muito alto, levando-os a erroneamente votar em políticas que favoreçam mais outros grupos. Por isso, a contribuição de Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a), em relação a poder político e instituições; e de Hirschman (1980), sobre voz e saída, permanecem relevantes para explicar as causas históricas do atraso educacional em vários países.

Certamente, esses aspectos devem ser levados em consideração para entendermos o que impediu a tomada de ações eficazes por parte do governo brasileiro para melhorar a qualidade e promover a expansão das escolas. A distribuição de poder político muito desigual, que segundo Prado Jr. (1942) e Engerman e Sokoloff (1997, 2002) tem suas raízes no tipo de colonização e que se reproduziu ao longo do tempo, exerceu efeitos duradouros e prejudiciais para a maior parte da população. Mesmo com o surgimento de uma classe média que tem maior interesse em educar seus filhos, isso não foi suficiente para que políticas públicas voltadas à educação fossem de fato efetivas. Os mais interessados acabaram optando pela “saída”, uma vez que a alternativa existia, prejudicando todos os outros cujos pais tinham voz pouco ativa.

Poucos trabalhos trataram de investigar o caso brasileiro utilizando a literatura acima mencionada. Para Plank (1991, p. 34), duas interpretações poderiam ser consideradas para o caso brasileiro. A primeira delas chama a atenção para a incompetência ou ineficiência na

execução das políticas públicas. O remédio estaria em mudar a estrutura de incentivos dos funcionários responsáveis pelas políticas. Essa interpretação pressupõe objetivos corretamente definidos, mas ineficiência na execução devido a motivos como corrupção e mal uso de recursos. A segunda linha interpretativa afirma que os objetivos de políticas educacionais que têm poucos resultados são preferidos a outros que alcançariam a maior parte da população, não sendo, portanto, problema de incompetência, má execução ou ineficiência. Nessa última hipótese, abre-se a possibilidade de que a falta de poder político por parte da população desvie os objetivos do governo para políticas mais próximas das desejadas pelas elites políticas.

Em um país como o Brasil, que durante as décadas de 1940 e 1950 passava por um rápido processo de industrialização e urbanização, é preciso saber até que ponto as hipóteses de Plank podem explicar o que ocorreu com a educação brasileira. Relacionado a isso, é necessário também investigar até que ponto a participação política influenciou a expansão da escolaridade. Os próximos capítulos mostrarão que o caso brasileiro é muito similar ao caso indiano, em que o aumento da participação política não influenciou consideravelmente na expansão da educação ao longo do período democrático, embora a mudança de regime tenha significado alguma melhora imediata. Ademais, veremos como se estruturou a descentralização no caso brasileiro, distinta dos casos de sucesso de outros países como Alemanha e Estados Unidos. O elitismo das políticas educacionais e a particular estrutura administrativa e tributária brasileira explicam em boa parte o atraso educacional do país.

3 VISÃO DAS ELITES E EDUCAÇÃO NO BRASIL: AS ORIGENS E A POLÍTICA EDUCACIONAL FEDERAL ENTRE 1930 E 1964

Embora desde a primeira metade do século XIX a responsabilidade sobre o ensino primário recaísse predominantemente sobre as províncias, a centralização política ocorrida ao longo do século XX, principalmente a partir de 1930, tornou as ações do governo federal cada vez mais importantes em diversas áreas, inclusive no que se refere à educação primária. Por esse motivo, é crucial entender as políticas federais de ensino, levando em conta os fatores institucionais identificados no capítulo anterior. A partir das hipóteses acerca de origens coloniais e instituições, analisa-se, neste capítulo, a história da política educacional no Brasil, procurando identificar evidências históricas qualitativas a respeito do viés elitista na política educacional. Reunimos evidências em diversas fontes primárias e secundárias, tais como leis, artigos, declarações e outros trabalhos acadêmicos, que apontam para o caráter elitista das políticas do país relativas à educação.

Após uma primeira seção com um breve histórico sobre as origens do problema da educação básica no Brasil, a seção seguinte apresentará evidências acerca da consciência da elite sobre o atraso educacional brasileiro durante o período conhecido como República Velha. Será possível ver que segmentos politicamente relevantes da sociedade estavam cientes do atraso educacional no país, o que se refletiu em discursos que abundam desde fins do século XIX e que persistiram, com teor quase inalterado, pelas décadas seguintes.

Nas seções posteriores, trataremos então das políticas educacionais federais a partir da década de 1930. Na primeira delas, são discutidas as políticas federais no período em que Getúlio Vargas esteve no poder entre 1930 e 1945, abarcando o governo provisório (1930-1934), o período constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). Depois disso, na seção subsequente, abordaremos a política educacional do período democrático que começa em 1945, após a queda do Estado Novo, até 1955. Destacaremos a atuação do governo Dutra no incentivo à expansão da educação primária, ao contrário do que ocorreu ao longo dos governos de Vargas. Dedicaremos especial atenção ao governo Juscelino Kubitschek na seção posterior, em cujo mandato registraram-se as maiores taxas de crescimento econômico desse período democrático. Como veremos, embora o atraso educacional, principalmente no que se refere ao ensino básico, fosse intensamente debatido na época, seu combate esteve longe de

ser prioridade do governo Kubitschek. Na mesma seção, também trataremos da política educacional do governo Goulart, que também teve, assim como Dutra, posicionamento mais favorável à educação primária do que seus antecessores imediatos.

3.1 Origens do Problema da Educação Básica

A história da educação no Brasil começa com os jesuítas, que são considerados os pioneiros da educação no país. Relatos históricos retratam a educação no Brasil em boa parte do período colonial chamando atenção para a ausência do governo na área, sendo a educação ofertada exclusivamente por ordens religiosas. Até o governo de Marquês do Pombal, o ensino estava majoritariamente a cargo dos jesuítas, que então foram expulsos do país por motivações políticas em 1759. Apenas com a chegada ao Brasil de D. João VI, rei de Portugal que fugia da invasão napoleônica na Europa, é que houve relativa mudança, com a implantação de algumas escolas superiores. Tais escolas eram destinadas a satisfazer as demandas de familiares da elite política e não voltadas à educação de massas. Essa era a situação até 1822, ano da Independência brasileira.

Os membros da Assembléia Constituinte do Império, convocada logo após a Independência, já tinham consciência das precárias condições do ensino básico no país, o que possivelmente motivou os deputados a discutir a necessidade de difusão da educação. Com a outorga da primeira constituição brasileira em 1824, após a dissolução da Assembléia Constituinte, a preocupação com a educação apareceu no documento final, embora timidamente. Nessa Carta, não havia atribuição alguma ao poder legislativo em matéria educacional, resumindo-se a questão da educação primária à declaração meramente formal de que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”, de acordo com seu artigo 179, parágrafo XXXII. O Ato Adicional de 1834, que foi uma emenda à Constituição de 1824, levou à interpretação de que às províncias caberia legislar sobre ensino, com exceção do nível superior (NAGLE, 1974, p. 280). A maior autoridade em questões constitucionais na época, o Visconde do Uruguai, concordava com tal interpretação, conquanto questionasse a eficácia dessa organização do sistema de ensino (HAIDAR; TANURI, 2004, p. 39).

Segundo a literatura, as províncias foram deixadas a sua própria sorte em termos financeiros, pouco podendo fazer em favor da educação básica, uma vez que o governo federal tinha

capacidade tributária significativamente maior (HAIDAR; TANURI, 2004, p. 39). Mesmo assim, cada estado passou a ser responsável por suas escolas primárias. O surgimento de desigualdades regionais foi inevitável, como revelam os dados da Tabela 1.

Tabela 1 - Ensino primário geral, segundo as unidades federadas, Brasil, 1872, 1907 e 1937

Unidades Federadas	Unidades Escolares						Matrícula Geral					
	Números absolutos			Coeficientes por 1.000 habitantes			Números absolutos			Coeficientes por 1.000 habitantes		
	1872	1907	1937	1872	1907	1937	1872	1907	1937	1872	1907	1937
Acre	—	—	70	—	—	6	—	—	3924	—	—	33
Amazonas	43	263	595	7	9	13	1217	5902	36512	21	21	81
Pará	180	419	1408	7	7	9	5586	25404	97151	20	43	61
Maranhão	144	245	424	4	4	3	5576	13162	29330	16	22	24
Piauí	67	193	464	3	5	5	1634	8176	32383	8	20	37
Ceará	227	466	1247	3	5	7	10390	20433	81872	14	21	48
R. G. do Norte	91	174	600	4	5	7	2928	8536	44492	13	24	56
Paraíba	117	226	1058	3	4	7	3648	10528	76589	10	17	54
Pernambuco	456	636	2301	5	4	7	10334	29922	125400	12	20	41
Alagoas	210	290	717	6	4	6	5096	13920	41949	15	19	34
Sergipe	179	313	486	10	8	9	5059	9824	26695	29	25	48
Bahia	295	1060	1705	2	4	4	15540	49417	108454	11	20	25
Espírito Santo	86	215	1106	10	8	15	1695	7611	63929	21	28	88
Rio de Janeiro	570	540	1736	7	5	8	13776	26478	158403	18	24	75
Distrito Federal	174	438	1313	6	5	7	8433	57523	221332	31	69	123
São Paulo	422	1940	7211	5	7	10	11520	98710	702648	14	34	101
Paraná	101	332	1438	8	8	13	2250	14831	88469	18	35	83
S. Catarina	121	534	2427	8	13	23	3373	21449	133030	21	52	128
R. G. do Sul	345	1631	5823	8	11	18	9982	79833	300237	23	55	94
Mato Grosso	32	119	428	5	8	11	1236	5631	28120	20	37	73
Goiás	72	167	499	4	5	6	2143	6454	28529	13	20	37
Minas Gerais	620	2247	5773	3	5	7	17905	124634	480993	9	29	61
BRASIL	4552	12448	38829	5	6	9	139321	638378	2910441	14	30	67

FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1939/1940*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, 1941
NOTA: Estamos cientes dos problemas decorrentes da utilização da variável número de habitantes para determinar taxas de matrícula, uma vez que há modificações substanciais na pirâmide etária da população no espaço de algumas décadas. Para refletir melhor a porcentagem da população atendida, o ideal seria usar estimativas da população em idade escolar, como será feito com os dados utilizados no capítulo 4. No entanto, esses dados já fornecem um bom retrato geral do que ocorria.

Observando os dados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, São Paulo e Distrito Federal, onde o fluxo migratório foi significativo desde meados do século XIX até o

início do século XX, vemos que suas taxas de matrícula eram as maiores em termos percentuais. As surpresas ficam por conta de Sergipe em 1872, embora sua taxa tenha declinado, e Amazonas em 1937, que mostrou grande salto em relação a 1907.

Nesta mesma tabela, é possível observar que São Paulo possuía taxas relativamente baixas em 1872, tanto em termos de matrículas como de escolas por habitante. Enquanto em 1872 apenas 14 em cada mil habitantes estavam matriculados no ensino primário geral paulista, em 1907 Rio Grande do Sul e Santa Catarina tinham 21 e 23 matriculados para cada mil habitantes respectivamente – significativamente acima da média nacional de 14.

É necessário lembrar que boa parte dos imigrantes chegou a São Paulo em fins do século XIX. São Paulo passou por um processo de urbanização e industrialização acompanhado de crescimento econômico que pode ajudar a explicar o aumento da taxa de matrícula por habitante verificado no resultado de 1937, que chegou a 101 para cada mil habitantes.[32] Os dados compilados por Cano (1990, p. 294) mostram que a produção paulista de manufaturados aumentou 790% entre 1907 e 1919, enquanto que a produção brasileira como um todo cresceu 343%. Os dados de concentração industrial também atestam o surto de crescimento ocorrido em São Paulo, que detinha 15,9% do valor bruto da produção industrial brasileira em 1907, mas que, em 1939, alcançou a taxa de 45,4% (CANO, 1990, p. 296). Os índices de crescimento populacional de São Paulo mostram que, de 1872 a 1940, a população do estado cresceu 757%, enquanto que a população da capital aumentou 3.225% - resultado expressivamente maior do que o do país como um todo, cuja população cresceu 315% no mesmo período (CANO, 1990, p. 310). O acelerado aumento da população da capital mostra a forte urbanização ocorrida no período, o que pode também ajudar a explicar o aumento das matrículas.

Estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul, caracterizados por grandes fluxos de imigração europeia e menor concentração fundiária, apresentaram persistentemente bons indicadores educacionais, assim como outros estados mais urbanizados, mas que também recebiam contingentes grandes de imigrantes como São Paulo, que passou a ter mais de 20% da população composta por estrangeiros na virada do século; e Distrito Federal, com 24,1% de estrangeiros na população na mesma época (LEVY, 1974). A Tabela 2, retirada do estudo

[32] Sobre a acelerada industrialização e urbanização de São Paulo anterior a década de 1930, ver Dean (1971) e Cano (1990). Sobre o principal setor dessa expansão industrial, a manufatura têxtil, ver Stein (1957).

de Levy (1974), mostra que os estados com bons indicadores educacionais foram também aqueles que receberam maior contingente de imigrantes.

Tabela 2 - População de estrangeiros no Brasil por estados, 1872 e 1900

Estados	1872			1900		
	População total	População de estrangeiros	Percentual de estrangeiros	População Total	População de estrangeiros	Percentual de estrangeiros
Alagoas	348009	3718	1,07	649273	838	0,13
Amazonas	57610	2199	3,82	249756	1882	0,75
Bahia	1379616	22397	1,62	2117956	9071	0,43
Ceará	721686	1592	0,22	849127	859	0,10
Guanabara	274972	84283	30,65	811443	195894	24,14
Espírito Santo	82137	4191	5,10	209783	21420	10,21
Goiás	160395	367	0,23	255284	86	0,03
Maranhão	360640	5247	1,45	499309	939	0,19
Mato Grosso	60417	1669	2,76	118025	11167	9,46
Minas Gerais	2102689	46900	2,23	3594471	91593	2,55
Pará	275237	6529	2,37	445356	2201	0,49
Paraíba	376226	843	0,22	490784	345	0,07
Paraná	126722	3627	2,86	327136	39786	12,16
Pernambuco	841533	13444	1,60	1178150	4240	0,36
Piauí	211822	653	0,31	334328	97	0,03
Rio de Janeiro	819604	99899	12,19	926035	50578	5,46
Rio G. do Norte	233979	997	0,43	274317	179	0,07
Rio G. do Sul	446962	41725	9,34	1149070	135099	11,76
Santa Catarina	159802	15974	10,00	320289	29550	9,23
São Paulo	837354	29622	3,54	2282278	478417	20,96
Sergipe	234643	2583	1,10	356264	270	0,08
Brasil	10112055	388459	3,84	17438434	1074511	6,16

FONTE: Levy (1974, p. 28)**.**

A partir de dados dos censos populacionais, a Tabela 2 mostra que os estados com maior percentual de imigrantes sobre a população em 1872 eram Guanabara (30,65%), Rio de Janeiro (12,19%), Santa Catarina (10%) e Rio Grande do Sul (9,34%). Em 1900, com a diversificação do fluxo migratório, outros estados como São Paulo (20,96%) e Espírito Santo (10,21%) também se destacaram (LEVY, 1974, p. 78). A correlação entre o percentual de estrangeiros na população em 1872 (retirados da Tabela 2) e os resultados de matrícula por mil habitantes (retirados da Tabela 1) para o ano de 1907 foi expressiva (coeficiente de correlação igual a 0,64). Com os dados de estrangeiros em 1900 e matrículas de 1937, a correlação foi ainda maior (coeficiente de correlação igual a 0,75).

Embora não possamos afirmar que haja necessariamente uma relação de causalidade entre imigração e melhores resultados educacionais utilizando apenas a análise dos coeficientes de correlação, é possível fazer algumas conjecturas. No caso de São Paulo, a intensa expansão da economia cafeeira, acompanhada de urbanização, aumentou a demanda por mão-de-obra, levando grande contingente de imigrantes para aquele estado. Os resultados de Santa Catarina, que recebeu grande contigente de imigrantes em pequenas propriedades, também sugere que tais condições podem ter favorecido a oferta de educação. Por outro lado, os casos de Sergipe em 1872 e Amazonas em 1937 requerem estudos específicos para que se possa levantar hipóteses sobre o seu bom desempenho nesses anos específicos.

Na questão da concentração fundiária, os dados existentes referem-se apenas a meados do século XX. O trabalho de Hoffmann (1971) mostra que Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul tinham índices de distribuição da posse da terra relativamente baixos em relação ao resto do país em 1950 (0,777; 0,843; e 0,870; respectivamente). O Espírito Santo, estado mais igualitário em termos de posse da terra e que recebeu fluxo migratório significativo, teve melhora nos seus dados educacionais de 1907 a 1930, quando passa de 27 para 88 matriculados para cada mil habitantes.

Não houve qualquer mudança significativa na legislação do ensino durante o Império. As mudanças ocorreram no âmbito das províncias, nas suas Assembleias Legislativas, que eram responsáveis pelo ensino básico. Houve modificações na legislação federal, no entanto, com a substituição da Monarquia pela República em 1889 e a Constituição de 1891. Essa Carta definiu que era tarefa não-exclusiva do legislativo a criação de instituições de ensino superior e secundário nos estados, além de prover a instrução primária no Distrito Federal. Na prática, a nova Constituição não provocou grandes mudanças na atuação do Estado na educação. Como afirma Nagle, de forma bastante crítica:

> Em nenhum deles [dos imperativos constitucionais] se encontra expressa, quanto à letra e quanto ao espírito, a atribuição da competência exclusiva da União ou dos Estados neste ou naquele nível ou ramo de ensino. Como já ficou afirmado, vigorou, no entanto, a doutrina estabelecida desde o Império, segundo a qual o Governo Federal se desobrigava da educação popular. (NAGLE, 1974, p. 282).

Talvez a manutenção da descentralização *de facto* na educação não seja aqui de todo incoerente ou surpreendente. A Constituição de 1891 promoveu uma grande descentralização de poder e recursos para os estados, em grande parte resultado da demanda de elites regionais

como as de São Paulo. Nesse contexto, não faz muito sentido a crítica de Nagle quanto ao governo federal; não havia motivos para esperar que a educação fosse ser centralizada quando tudo estava sendo descentralizado. O problema foi que, mesmo com a continuada descentralização da responsabilidade sobre a educação pelos estados, e com a transferência de recursos para os governos regionais realizada pela República e consagrada na Constituição de 1891, a educação primária continuou sendo um tema de baixa prioridade nos estados e no governo central.

O resultado foi que não houve grande expansão do ensino primário durante o século XIX no Brasil, momento em que países como Estados Unidos alcançavam percentuais invejáveis de alfabetização e matrícula. De acordo com os dados de Lindert (2004b, p. 122-130), 93,9% das crianças americanas dos 5 ao 14 anos estavam matriculadas no primário em 1900, ao passo que, no Brasil, a taxa de matrícula sob os mesmos critérios era de apenas 10,2% no mesmo ano. Quanto à alfabetização, 89% dos norte-americanos eram alfabetizados em 1900, enquanto apenas 35% dos brasileiros acima dos 15 anos de idade sabiam ler e escrever (ASTORGA; BERGÉS; FITZGERALD, 2005, p. 32; BERGÉS, 2009, p. 28).

3.2 A Consciência da Elite do Atraso Educacional na Primeira República

Desde meados do século XIX, houve uma crescente crítica de alguns representantes da elite à pouca abrangência do ensino primário e à consequente alta incidência de analfabetismo no Brasil. Como já mencionando anteriormente, elite aqui é definida como “um grupo distinto dentro de uma sociedade que detém status privilegiado e exerce controle decisivo sobre a organização da sociedade”, como afirmam Amsden, DiCaprio e Robinson (2009). Portanto, políticos e funcionários do alto escalão do governo, que exercem controle sobre ou influenciam as políticas públicas, podem ser considerados como parte da elite.

Nesse período, mudanças cruciais ocorriam no Brasil: além do advento da República em 1889, a escravidão foi abolida em 1888. Entre a elite, muitos viam que o país estava atrasado em relação às principais tendências nos países considerados desenvolvidos. A escravidão era obviamente um desses temas, mas não o único. Importantes políticos como Rui Barbosa reconheciam a fundamental importância da educação e denunciavam o atraso existente. Mais do que isso, Rui Barbosa fez um diagnóstico que poderia ser mantido nas décadas seguintes

em relação ao atraso educacional brasileiro. O problema não era apenas o alto percentual de analfabetos, mas principalmente a lentidão com que o analfabetismo diminuía:

> A verdade é que o ensino público está á orla do limite possível a uma nação que se presume livre e civilizada; é que ha decadência, em vez de progresso; é que somos um povo de analphabetos e que a massa delles, se decresce, é numa proporção desesperadoramente lenta (BARBOSA, 1883, Tomo I, p. 8).

Um documento governamental de 1916, a "Estatística da Instrucção", mostrou a evidente desvantagem brasileira no que se refere à escolaridade, ilustrando o atraso com diversos dados. De acordo com esse documento, a taxa de matrícula no ensino primário, considerando as crianças com idade entre 7 a 15 anos, não passava de 13,7% em 1907, ao passo que a freqüência era de 9,6% (BRASIL. DGE, 1916, p. CCVIII-CCIX). O documento também lamenta o baixo índice de alfabetização em 1900, que não passava de 25,4% (BRASIL. DGE, 1916, p. CCXI).

As comparações internacionais apresentadas no documento evidenciam o atraso educacional brasileiro. Devido a critérios internacionais distintos para definir a população em idade escolar na época, a Estatística da Instrucção utilizou o número total de habitantes. As taxas de professores por 10 mil habitantes mostram que Chile (15 professores por 10 mil habitantes), Paraguai (11), Peru (11), Argentina (33) e Uruguai (19) estavam em situação melhor que a do Brasil (7). Os mesmos países apresentavam taxas de matrícula maiores. O Brasil só exibia indicadores melhores do que Bolívia, Venezuela, El Salvador e São Domingos na América Latina, tanto em termos de matrículas como em termos de professores por habitante. Em relação aos países europeus, mesmo países atrasados como a Sérvia, apresentavam taxas de matrícula (47) e de professores (9) maiores. Esses dados podem ser vistos com mais detalhes na Tabela 3.

Tabela 3 - Taxas de professores e matrícula no ensino primário por países, 1907-1909

País	População	Professores		Alunos	
		Total	por 10000 habitantes	Total	por 1000 habitantes
Europa					
Alemanha	62013000	168255	27,13	9779356	157,70
Austria-Hungria	48149000	145225	30,16	7049284	146,41
Austria	27828000	102258	36,75	4284463	153,96
Hungria	20321000	42967	21,14	2764821	136,06
Bélgica	7318000	32476	44,38	1376410	188,09

Tabela 3 (conclusão)

País	População	Professores		Alunos	
		Total	por 10000 habitantes	Total	por 1000 habitantes
Bulgaria	4158000	9473	22,78	433430	104,24
Dinamarca	2635000	10923	41,45	407325	154,58
Finlândia	2975000	5614	18,87	180475	60,66
França	39279000	168587	42,92	6324648	161,02
Grã-Bretanha e Irlanda	43734635	186580	42,66	7470185	170,81
Escócia	4649586	21289	45,79	811000	174,42
Inglaterra e Gales	34701776	152586	43,97	5983714	172,43
Irlanda	4383273	12705	28,99	675471	154,10
Grécia	2631952	4457	16,93	248256	94,32
Espanha	19245000	35200	18,29	2350000	122,11
Holanda	5747000	33514	58,32	989767	172,22
Itália	33776000	87908	26,03	3711085	109,87
Noruega	2331000	7964	34,17	365284	156,71
Portugal	5269000	7211	13,69	309060	58,66
Romênia	6684000	7555	11,30	542208	81,12
Rússia	126873000	170894	13,47	5738289	45,23
Sérvia	2784000	2375	8,53	132051	47,43
Suécia	5378000	18882	35,11	750153	139,49
Suiça	3604000	12946	35,92	568749	157,81
Japão	48819630	117054	23,98	5547620	113,64
Canadá	6290000	32895	52,30	1164504	185,14
Estados Unidos	85526761	496395	58,04	17373852	203,14
México	13607259			776622	57,07
Costa Rica	351000	717	20,43	25545	72,78
Cuba	2048980	4158	20,29	141912	69,26
Guatemala	1882992			41658	22,12
Honduras	500136			30025	60,03
Nicarágua	600000			23013	38,36
Panamá	400000	235	5,88	14395	35,99
El Salvador	1116253	996	8,92	30177	27,03
São Domingos	416000			10000	24,04
Bolívia	2000000	1126	5,63	48560	24,28
Brasil	21711287	15586	7,18	638378	29,40
Chile	3249279	5023	15,46	222319	68,42
Colômbia	4303000			236985	55,07
Paraguai	700000	800	11,43	40259	57,51
Peru	3000000	3160	10,53	215098	71,70
Argentina	5546000	18571	33,49	542152	97,76
Uruguai	1141000	2186	19,16	89582	78,51
Venezuela	2646835	1165	4,40	35786	13,52

FONTE: Brasil. DGE (1916, p. CCXX-CCXXI)

Se observarmos os dados por estado, veremos que as unidades federativas mais adiantadas da época, que eram Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, sequer chegavam às taxas argentinas. As taxas de matrícula gaúcha (55) e catarinense (52) aproximavam-se das apresentadas por Colômbia (55), Paraguai (58) e México (57). Na Europa, essas taxas eram superiores apenas à Rússia czarista (45) e à Sérvia (47). Os resultados são similares para as taxas de professores, como mostrado na Tabela 4.

Tabela 4 - Taxas de professores e matrícula no Brasil por Unidades da Federação, 1907

Unidade da Federação	População	Professores		Alunos	
		Total	por 10000 habitantes	Total	por 1000 habitantes
Alagoas	765862	290	3,79	13920	18,18
Amazonas	331591	263	7,93	5902	17,80
Bahia	2455913	1060	4,32	49417	20,12
Ceará	1039627	466	4,48	20433	19,65
Distrito Federal	824040	438	5,32	57523	69,81
Espírito Santo	311237	215	6,91	7611	24,45
Goiás	378456	167	4,41	6454	17,05
Maranhão	619758	245	3,95	13162	21,24
Mato Grosso	178519	119	6,67	5631	31,54
Minas Gerais	4239892	2247	5,30	124634	29,40
Pará	742387	419	5,64	25404	34,22
Paraíba	569955	226	3,97	10528	18,47
Paraná	475220	332	6,99	14831	31,21
Pernambuco	1462203	636	4,35	29922	20,46
Piauí	409376	193	4,71	8176	19,97
Rio de Janeiro	1184501	540	4,56	26478	22,35
Rio Grande do Norte	361346	174	4,82	8536	23,62
Rio Grande do Sul	1457678	1631	11,19	79833	54,77
Santa Catarina	409993	534	13,02	21449	52,32
São Paulo	3106785	1940	6,24	98710	31,77
Sergipe	386948	313	8,09	9824	25,39
Total	21711287	12448	5,73	638378	29,40

FONTE: Brasil. DGE (1916 , p. CCXXIII)

Corroborando os dados da Estatística da Instrucção, Lindert (2004b) indica que o Brasil apresentou taxas de matrícula sistematicamente mais baixas que Argentina, Chile, Costa Rica e México de 1870 a 1930. Em 1930, a taxa costa-riquenha (40,5%) era quase duas vezes maior que a brasileira (21,5%), enquanto a argentina chegava a ser quase três vezes maior (61,3%). Enquanto isso, acima de 90% das crianças em idade escolar estavam matriculadas nos Estados Unidos e no Canadá em 1930, como indica a Tabela 5.

Tabela 5 - Matrículas no primário em países selecionados, 1870-1930 (por mil crianças de 5 a 14 anos)

País	1880	1890	1900	1910	1920	1930
Reino Unido	549	646	720	729	701	745
Canadá	800	822	892	886	949	966
EUA	906	971	939	975	924	921
México	187	181	185	186	231	374
Argentina	143	266	324	409	548	613
Brasil	70	69	102	123	147	215
Chile	111	192	245	431	422	556
Costa Rica	271	142	259	306	329	405

FONTE: Lindert (2004b, p. 122-130)

Em relação aos motivos das baixas taxas apresentadas pelo Brasil pelo próprio documento em questão, o autor da introdução da Estatística da Instrucção é bastante enfático quanto ao atraso educacional, que seria causado pela:

> assídua solicitude do poder legislativo nacional, assim como do poder executivo, relativamente à causa do ensino superior, e até certo ponto da instrucção secundaria, contrastando com esse amparo a escassez de providencias quanto á cultura primaria e ao preparo do pessoal incumbido de ministral-a. Até 15 de novembro de 1889, no seu conjuncto, as medidas de ordem didactica visaram, 'antes de tudo, o progresso dos estudos acadêmicos; em segundo plano, os interesses da instruccao artistica e da secundaria' enfim, e só muito subalterna e acessoriamente, a causa do ensino elementar. (BRASIL. DGE, 1916, p. III).

O que esse documento deixa claro é que os políticos em geral estavam cientes da omissão do governo em relação à educação e do atraso do país em termos internacionais. No documento, são apresentados inúmeros outros exemplos da consciência da elite em relação à calamitosa situação do ensino primário.[33] O mesmo documento diz ainda:

> Não nos esqueçamos de que, pondo de parte quaesquer considerações de ordem doutrinária, a simples equidade condemnaria o dispêndio de rendas nacionaes no preparo de doutores, quando a massa geral do povo vegeta na mais completa ignorância. Não se trata, porêm, apenas duma questão de justiça. Porventura ainda mais do que a essa, lesam ao interesse geral do paiz as preferências de que tem sempre beneficiado o ensino superior. Para a instrucção elementar, ao contrário, é que se deveriam voltar, com especialidade, os cuidados officiaes. A diffusão dessa mede muito melhor o nível intellectual duma nacionalidade do que o requinte de cultura a que tenha chegado um pequeno núcleo da população. (BRASIL. DGE, 1916, p. XLV).

A citação a seguir, por exemplo, também chama atenção para a maior importância relativa do ensino primário em relação a outros níveis:

[33] É preciso atentar para o fato de que, em geral no Brasil, até então se considerava ensino primário as quatro primeiras séries.

> Mal se comprehende, com effeito, que uma nação que tem gasto quantias avultadissimas em obras de opportunidade, ás vezes, mui discutivel, senão até de todo em todo dispensaveis, por meramente sumptuarias, e que não regateia subsídios de certo vulto ás exigencias, menos imperiosas do chamado ensino superior, menospreze a tal ponto a cultura primaria de seos filhos, a unica devéras popular, base inpreterivel de qualquer melhora segura da situação geral; pois, alêm dos legítimos gozos de espírito, que proporciona á massa da sociedade, é um elemento indispensavel á proficua assimilação dos modernos processos de trabalho (BRASIL. DGE, 1916, p. XIV).

Outros políticos também já tinham consciência da situação educacional. Em fins de século XIX, o deputado A. de Almeida Oliveira diagnosticava que "a ignorancia, em que vivemos, é sobremodo vergonhosa, quer para a nação em geral, quer para cada Provincia em particular" (OLIVEIRA, 1874, p. 35).[34] Dunshee de Abranches, em relatórios para o Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, ressaltou o "descalabro a que está reduzida a instrucção em quasi todo paiz" (ABRANCHES, 1904, p. 4). Segundo ele, "ao passo que os cursos superiores iam sendo dotados de todos os aperfeiçoamentos, [...] os estudos preparatórios se conservavam na maior incuria pelas provincias e mesmo na Côrte" (ABRANCHES, 1904, p. 8). Ainda sobre a situação e clamando posteriormente por uma radical mudança no sistema de ensino do país, afirma Abranches:

> E' convicção geral que não é possível permanecer por mais tempo a instrucção nacional no estado miserando a que se acha condemnada, atravez da indifferença dos governos que vão se succedendo na suprema administração do paiz [...]. A triste verdade é que as creanças sahem da escola primária abominando as lettras. Nos cursos secundarios só pensam os estudantes em acabar os alinhavados preparatorios, que lhes abram as portas das carreiras liberaes. Nas faculdades superiores, finalmente, de anno a anno, se vão tornando os diplomas acadêmicos os tropheós baratos da incompetencia laureada. (ABRANCHES, 1904, p. 8).

Essas evidências indicam que a elite tinha consciência do atraso educacional brasileiro. A consciência e o desejo de alguns representantes dessa elite de resolver o problema existiam, sem que, no entanto, melhoras substanciais tenham ocorrido. É necessário, portanto, encontrar outra explicação, em vez da falta de consciência do problema, para a restrita difusão da educação no país. A sugestão de Plank parece ser mais razoável para explicar o atraso. Embora a consciência quanto à necessidade de difusão da educação no Brasil já fosse elevada desde a época do Império, sempre houve uma clara disjunção entre os objetivos declarados das autoridades políticas e os objetivos realmente perseguidos (PLANK, 1996, p. 19; SANDER, 1977). É improvável que, desde o Império até os dias de hoje, as políticas perseguidas tenham sido mal-sucedidas devido somente à incompetência ou ineficiência da burocracia estatal, como notaram Plank e seus co-autores.

---

[34] Antonio de Almeida Oliveira foi deputado pelo Maranhão e presidente da província de Santa Catarina.

Face à alta desigualdade de poder político existente no país, uma hipótese mais razoável é que os objetivos reais escolhidos pelos responsáveis pelas políticas públicas tenham sido sistematicamente subordinados a interesses privados (PLANK; AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1996, p. 121). Em outras palavras, pode-se dizer que os verdadeiros beneficiários da difusão da educação não tinham poder político para de fato promover o acesso amplo à educação. Mesmo havendo segmentos da elite favoráveis a tal ampliação, a sua influência política era claramente insuficiente, uma vez que a maior parte da população potencialmente beneficiária não possuía voz política para levar a cabo políticas mais abrangentes.

A baixa prioridade do ensino primário entre as políticas públicas implementadas pelo governo federal refletia-se diretamente na distribuição dos recursos fiscais no orçamento, assim como havia ocorrido durante o Império. John Schultz (1996) descreve a atuação do Estado brasileiro na educação de sua população durante o período imperial:

> O Estado brasileiro gastou pouco na educação dos imigrantes e, de fato, mostrou um interesse mínimo na preparação de seus próprios cidadãos. Os dados [...] indicam que o Ministério do Império pós-1862, que incluiu a instrução pública, obteve apenas 7% do orçamento nacional. Como os governos provinciais e municipais tinham receitas relativamente pequenas, elas dependiam das autoridades imperiais quanto aos recursos destinados à educação primária e secundária. A hostilidade da elite para com a educação pública resultou em poucas melhorias e níveis extremamente baixos de alfabetização no Brasil do século XIX. Os únicos segmentos da instrução pública que receberam grandes doações foram as faculdades de medicina e direito, que proporcionavam educação superior sem ônus aos filhos da elite. (SCHULTZ, 1996, p. 147-148).

Ao lado do elitismo das políticas, dois fatores complementares podem ter sido decisivos: (a) falta de coordenação entre níveis de governo e (b) escassez de recursos financeiros, principalmente de estados e municípios. No próximo capítulo, mostraremos também como esses dois fatores foram determinantes da defasagem educacional brasileira. Mas as evidências apresentadas neste capítulo já sugerem que a falta de voz política das massas decorrente do poder político concentrado desviou os objetivos das políticas públicas dos governos republicanos, que privilegiaram as demandas da elite ao invés das demandas da maioria da população. Como indica Schultz, as políticas públicas, refletidas na destinação orçamentária, adquiriram um viés elitista pelo menos desde o Império.

Como já foi notado, a mudança de regime e a Constituição republicana de 1891 não trouxeram maiores novidades a respeito da educação, mantendo o princípio do papel reduzido do governo federal em matéria de ensino básico. Seguiu-se um período de descentralização política durante o qual a política brasileira foi decisivamente influenciada pelas oligarquias

regionais. Embora certos autores como Love (1982) e Topik (1987) afirmem que a literatura tradicional superestima a extensão do poder dos estados de São Paulo e Minas Gerais na determinação das políticas do governo federal, as oligarquias regionais tinham papel importante. Para os revisionistas, o controle absoluto dos fazendeiros paulistas sobre a nação, como defendido por Burns (1980), seria um exagero: Topik (1987, p. 187) afirma que o Estado era bem mais ativo e centralizado do que se supunha, uma vez que "dispunha de receitas, despesas e forças armadas bem maiores que todos os estados juntos". Entretanto, o período republicano foi seguramente mais descentralizado do que o Império e do que o regime posterior à Revolução de 1930 (FAUSTO, 1986).

Não obstante a Constituição de 1891 ter produzido poucas mudanças institucionais no tocante ao ensino primário, a estrutura política descentralizada estimulou inovações no campo da educação principalmente a partir da década de 1920. Essa década foi marcada por um movimento nacional em prol da educação, época em que muitos intelectuais consideravam a educação como o problema fundamental e que, resolvido isso, os demais problemas também seriam solucionados (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 70). Segundo Mário Pinto Serra, "resolvido o problema da educação do povo, todos os mais se resolverão(iam) automática e espontanemente" (NAGLE, 1974, p. 110). Nagle mostra como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Francisco Campos experimentaram sistemas novos de ensino nos estados de São Paulo, Bahia, Ceará e Minas Gerais respectivamente. Como proposto pelo modelo de descentralização de Lindert, em fases iniciais da expansão educacional, a descentralização tende a ser benéfica ao conduzir a inovações e melhorias nas regiões mais progressistas. Corroborando essa tese, Havighurst e Moreira reconhecem que houve certa expansão no primário no início do século, mas advertem que o avanço não foi equilibrado, uma vez que a expansão concentrou-se nos estados mais ricos e nas cidades, enquanto que as áreas rurais e mais pobres ficaram para trás (HAVIGHURST; MOREIRA, 1965, p. 84).

Os dados dos Censos de 1950 dão suporte à afirmação anterior dada a persistência desse tipo de indicador: 73,1% da população urbana era alfabetizada no Brasil, ao passo que apenas 27,7% da população era alfabetizada no meio rural em 1950. Em 1960, a situação não era muito distinta: 71,2% da população no meio urbano era alfabetizada no Brasil, enquanto que no meio rural, apenas 38,0% dos habitantes eram alfabetizados.

O clima de entusiasmo educacional que em parte foi responsável por essa expansão, contudo, gerou poucos resultados, como constata Nagle:

> Os resultados da análise foram desalentadores, pois mostraram que o clima cultural que se desenvolveu a partir daquele entusiasmo e daquele otimismo – alimentados pela atuação de jornalistas, intelectuais, homens públicos, educadores, associações de classe, movimentos político-sociais e correntes de idéias – não penetrou, sequer razoavelmente, no plano das realizações do poder central (NAGLE, 1974, p. 192)

O governo federal começou aos poucos a subvencionar escolas primárias nos estados desde 1918 (NAGLE, 1974). A Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada em 1922, apoiou a subvenção da União para escolas primárias, a obrigação dos estados de manter as escolas existentes, a elevação das despesas com o primário, a coordenação dos esforços para combater o analfabetismo e a fiscalização das escolas subvencionadas. Não obstante, "pouco fez o governo federal para traduzi-los (os resultados da conferência) em medidas concretas" (NAGLE, 1974, p. 138).

Em suma, muito embora a elite tivesse consciência do atraso na educação primária e alguns deles depositassem grande esperança na expansão da educação básica para solucionar os demais problemas do país, não houve grandes melhoras ao longo da Primeira República. A expansão educacional no período (que ocorreu com uma rapidez muito aquém da necessária) não teve significativa participação federal, sendo resultado de investimentos estaduais, como previsto pela Constituição. Nesse período, os estados tinham fontes de receitas maiores, mas isso não resultou em grandes melhoras educacionais. Como podemos ver na Tabela 6, o percentual de analfabetos cresceu na maioria dos estados entre 1900 e 1920, à exceção de Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Se considerarmos apenas os maiores de 15 anos, as conclusões não mudam (ver Apêndice 1).

Tabela 6 - Taxa de analfabetismo (em relação à população total) por estados, Brasil, 1872-1920

	1872	1890	1900	1920
Acre				70,2
Alagoas	88,0	86,3	80,0	85,2
Amazonas	86,8	83,8	67,9	73,4
Bahia	81,9	91,3	77,2	81,6
Ceará	89,0	86,6	78,2	81,4
Espírito Santo	88,2	86,6	73,1	76,4
Goiás	85,9	89,1	78,2	85,6
Maranhão	80,9	86,8	74,6	84,2
Minas Gerais	89,0	89,6	74,4	77,7
Mato Grosso	81,9	83,1	73,0	70,9

Tabela 6 (conclusão)

	1872	1890	1900	1920
Pará	78,0	77,8	70,0	70,7
Paraíba	89,0	87,5	83,2	86,8
Pernambuco	82,5	85,8	80,7	82,2
Piauí	86,3	90,1	82,7	88,0
Paraná	74,9	81,2	76,1	71,8
Rio de Janeiro	79,7	71,1	63,4	59,7
Rio Grande do Norte	83,0	84,6	79,6	82,1
Rio Grande do Sul	78,1	74,7	67,4	61,2
Santa Catarina	86,3	80,4	74,3	70,5
Sergipe	83,5	89,8	75,3	83,3
São Paulo	83,1	85,9	75,3	70,2
Brasil	84,3	85,2	74,5	75,5

FONTE: IBGE. *Censos Demográficos* (vários números)
NOTA: Nos recenseamentos de 1872 e 1890, a população não foi discriminada por idades relativamente ao grau de instrução. No recenseamento de 1900 a população foi dividida apenas, quanto ao grau de instrução, em dois grupos de idade: menores e maiores de 15 anos. Para o Distrito Federal de 1900 (antigo Estado da Guanabara e atual município do Rio de Janeiro) os dados são de 1906. Para o Brasil de 1872 não foram compreendidos 181.538 habitantes, cujo grau de instrução não consta dos quadros gerais.

3.3 A Educação durante o Período Vargas, 1930-1945

A estrutura política que até então vigorava foi, pelo menos parcialmente, derrubada com a Revolução de 1930 liderada por Getúlio Vargas, que instaurou um governo provisório após um golpe de Estado (FAUSTO, 1986). O novo governo, ocupado por novas forças políticas e sociais ao lado das tradicionais, passou a refletir mais diretamente as demandas de grupos urbanos, trabalhadores e classes médias.[35] Além disso, a historiografia aponta o início do governo Vargas em 1930, ou pelo menos o início do Estado Novo, como ponto de inflexão na economia brasileira, com maior intervenção estatal favorável ao crescimento industrial via substituição de importações, o que vai caracterizar a economia brasileira até o fim da década de 1970.[36]

No documento de campanha da Aliança Liberal de Vargas, ao invés do ensino primário, os níveis secundário e superior receberam atenção maior (CUNHA, 1982, p. 440): “Tanto o

[35] Para Font (1990), a transição já estaria ocorrendo antes de 1930. Segundo estimativas de Love (1970), o percentual de sufrágio nunca passou de 5,7% até 1930.
[36] Furtado (1959) em sua tese clássica destacou o papel fundamental dos anos 1930 na industrialização brasileira. Sobre os debates acerca do início da industrialização que ocorreu antes desse período, ver Fishlow (1972), Versiani e Versiani (1978), Suzigan (2000), Dean (1971). Acerca do papel da intervenção estatal nos anos 1930, ver Fonseca (2003), Hilton (1975), Silber (1978) e Dean (1971).

ensino secundário quanto o superior reclamam alterações [...]. Essa reforma é das que não comportam adiamento" (VARGAS, 1938, p. 25). Tal urgência não era mencionada para o caso da instrução primária. Sobre o tema, a questão do auxílio às populações de origem estrangeira é destacada, apesar da breve menção à necessidade de expansão do ensino de nível básico:

> Não só o alienígena e seus descendentes, porém, necessitam de instrução efetiva e gratuita. Se a eles se deu preferência, com o intuito de mais rapidamente nacionalizá-los, a verdade é que os interesses da nacionalidade não são menos exigentes no tocante à alfabetização das zonas do interior do país, até onde ainda não chegaram quaisquer levas imigratórias (VARGAS, 1938, p. 41).

A verdade é que a questão da nacionalização das zonas de colonização tornou-se um dos assuntos prioritários nos anos seguintes no que se refere à educação, ao invés da expansão do ensino primário no interior, como é destacado por Schwartzman, Bomeny e Costa (2000).

No poder, o Governo Provisório de Vargas teve como uma de suas primeiras medidas a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública em 1930, o que também já estava previsto no documento da Aliança Liberal (VARGAS, 1938, p. 42).[37] O cargo foi ocupado pelo mineiro Francisco Campos, que, apesar de ligado à ala católica, empreendeu reformas no ensino introduzindo disciplinas de caráter técnico-científico no secundário e aumentando a fiscalização e a interferência do governo na educação (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 71-78).[38] Houve protestos por parte dos católicos contra o laicismo no ensino e em favor da liberdade de ensino particular, do ensino religioso facultativo nas escolas públicas e do direito natural dos pais à educação dos filhos. Essa posição contrastava com a do movimento da Escola Nova, defensora da escola pública, universal e gratuita e da noção de igualdade básica de oportunidades.[39] Essas duas correntes protagonizaram longas disputas em torno da questão educacional desde a década de 1920.[40] Em abril de 1931, a ala

---

[37] Diz Vargas na plataforma da Aliança Liberal: "Creio mesmo que é chegada a oportunidade da instituição de um novo Ministério, que sistematize e aperfeiçoe os serviços federais, estaduais e municipais existentes com esse objetivo e cuja eficiência tanto deixa a desejar, por efeito, justamente, em grande parte, de sua desarticulação, isto é, da falta de contacto real e entendimentos práticos" (VARGAS, 1938, p. 42).

[38] Cunha (1982, p. 443) afirma que, provavelmente, a reforma de Campos no ensino secundário teria sido inspirada na reforma empreendida na Itália fascista.

[39] Entre figuras mais conhecidas desse movimento estão Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Ver Nagle (1974).

[40] Essa disputa entre correntes laicas e religiosas em torno da questão educacional não foi exclusividade da história brasileira. Outros países também apresentaram conflitos parecidos no século XIX. Segundo Engerman, Mariscal e Sokoloff, nos Estados Unidos a oposição à educação pública teria vindo de "interesses religiosos e de escolas privadas, assim também como das classes mais ricas que poderiam estar esperando arcar com aumentos desproporcionais de impostos" (2002, p. 9). No caso inglês, "a oposição incluía uma forte defesa da educação

católica conseguiu que o ensino religioso se tornasse facultativo nas escolas públicas: os pais precisavam expressar que não desejavam a presença dos filhos nas aulas de religião (CUNHA, 1982, p. 442). Entrementes, foi criado também o Conselho Nacional de Educação, órgão em que havia super-representação de representantes do ensino superior, como aponta Romanelli (1987, p. 140).

Relatando as realizações do primeiro ano do Governo Provisório, Vargas reconheceu que "em matéria de educação nacional, quase tudo está (estava) por fazer-se", dedicando apenas 16 linhas ao assunto instrução primária e técnico-profissional (VARGAS, 1938, p. 228-9). Mas era o ensino secundário que "requeria urgente reforma" e cujo objetivo era claramente descrito: "formar o homem para todos os grandes setores da atividade nacional, construindo no seu espírito todo um sistema de hábitos, atitudes e comportamento que o habilitem a viver por si mesmo e a tomar, em qualquer situação, as decisões mais convenientes e seguras" (VARGAS, 1938, p. 229). Na mensagem à Assembléia Constituinte de 1933, datada de 15 de novembro, Vargas novamente reconhecia a educação primária como "magno problema", relatando casos de sucesso como Japão e EUA e o atraso brasileiro indicado pelos dados estatísticos (VARGAS, 1938, p.124-5; 128-9). No entanto, seu discurso não passou do diagnóstico do problema do ensino primário, enquanto anunciava a confecção de uma proposta clara para reforma do ensino secundário (VARGAS, 1938, p. 130-2). Ao listar, em junho de 1934, as realizações educacionais do governo até então, Vargas destacou a criação de inúmeras faculdades. Relacionado ao ensino primário, a única realização foi a criação da Taxa de Educação e Saúde (VARGAS, 1938, p. 134).

Ainda em 1934, uma nova constituição foi redigida nitidamente favorável a uma maior centralização em diversas áreas de atuação do Estado, incluindo a política educacional. A ala católica conseguiu a aprovação de algumas de suas demandas em outros assuntos como a invocação de Deus no preâmbulo, a indissolubilidade matrimonial e a assistência religiosa facultativa às classes armadas. Não obstante, demandas da Escola Nova advindas da 5ª Conferência Nacional de Educação ocorrida em 1933 foram também consideradas. Sob influência do novo ministro da educação, Gustavo Capanema, e da Escola Nova, a Constituição de 1934 deu competência à União para "traçar as diretrizes da educação nacional", além de coordenar e fiscalizar o ensino em geral. Além disso, foi fixado o Plano

---

privada 'voluntária', bem como os usuais receios da igreja estabelecida de que educação pública significasse educação secular" (LINDERT, 2004a, p. 113-114).

Nacional de Educação. O ensino primário foi declarado gratuito e de frequência obrigatória. União e municípios foram obrigados a aplicar pelo menos 10% de seu orçamento à educação, enquanto que os estados e o Distrito Federal deveriam investir no mínimo 20% de sua receita (SILVA, 1980, p. 20).

Essa Constituição de cunho liberal-democrático não sobreviveu por muito tempo: em 1937, Vargas fechou o Congresso e teve início a ditadura do Estado Novo, de caráter repressivo, centralizador e corporativista. No mesmo ano, foi outorgada uma nova constituição que, na prática, representou um passo atrás em relação à Constituição de 1934 em matéria educacional. Mais preocupada com a educação voltada à ideologia nacionalista do Estado Novo, a nova carta não atribuiu deveres ao Congresso, além de fazer poucas referências ao ensino em geral. As esparsas considerações ao tema se resumiram à declaração de obrigatoriedade do ensino cívico e a de que empresas e sindicatos deveriam colaborar com a aprendizagem sistemática de seus empregados e famílias, incorporando a experiência germânica do século XIX (FREITAG, 1980, p. 51-52; CUNHA, 1982, p. 450). A Constituição do Estado Novo claramente colocava como objetivo a industrialização do país e, assim, o ensino industrial ganhou destaque crescente.

A política do Estado Novo foi marcada pela atuação de Gustavo Capanema, que ocupou o cargo Ministro da Educação e Saúde de 1934 a 1945. Embora atribuísse certa importância ao ensino primário, Capanema entendia que o governo federal não poderia supervisionar esse nível de ensino, cuja responsabilidade deveria continuar a ser dos governos estaduais.[41] Os estados deveriam coordenar o ensino primário, ao passo que à União caberia a cooperação supletiva, a assistência técnica e o estabelecimento de diretrizes (HORTA, 2000, p. 155). Além disso, Capanema acreditava que a formação de uma elite capaz que liderasse o país era mais importante, pois seria condição suficiente para o progresso nacional (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 207). Capanema concentrou a atenção no ensino secundário, de cunho humanístico voltado às elites, e no ensino industrial, devido às novas necessidades de um país em acelerado processo de industrialização (NUNES, 2001, p. 113). A Lei Orgânica do Ensino Secundário e a Lei Orgânica do Ensino Industrial, que organizaram essas categorias de ensino, foram decretadas em 1942. Com relação ao ensino

[41] Capanema, pelo menos em discurso, reconhecia "que a educação primária é o primeiro problema nacional e que a ela deve ser dada toda a importância e todo o cuidado" (Notas, pasta II, p. 226-227 *apud* HORTA 2000, p. 158). Ver também Schwartzman, Bomeny e Costa (2000, p. 205).

secundário, a reforma de Capanema pode ser vista como um retrocesso, pois o ministro anterior, Francisco Campos, buscara estabelecer algum equilíbrio entre humanidades e ciências, ao passo que Capanema voltou-se ao predomínio da formação clássica e humanística. Em relação ao ensino industrial, a influência dessa reforma institucional fica explícita por meio do aumento no número de matrículas já em 1942, como mostra o Gráfico 1:[42]

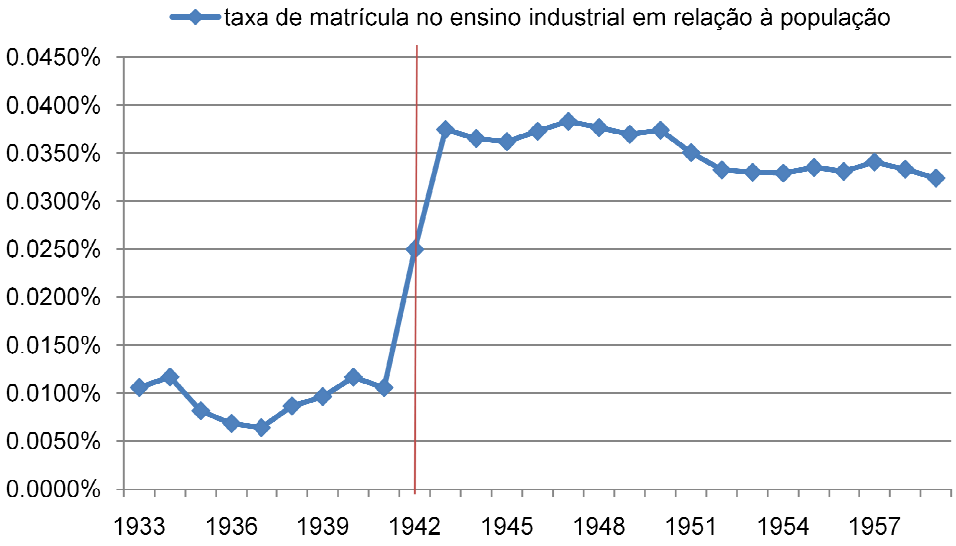

Gráfico 1 - Taxa de matrícula geral no ensino industrial em relação à população, Brasil, 1933-1959
FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos).

Em relação ao ensino primário, Capanema constatou três problemas principais: as "cifras deprimentes" de analfabetismo, as escolas estrangeiras em regiões de colonização e a falta de unidade intelectual e moral do ensino primário no país. Em novembro de 1938, foi decretada a criação da Comissão Nacional de Ensino Primário para organizar o referido nível de ensino. A busca por uniformização do ensino elementar estava relacionada ao esforço de Capanema em tentar aprovar uma lei orgânica para o primário, embora sua prioridade fosse de fato o secundário e o industrial. O primeiro anteprojeto surgiu entre os anos 1940 e 1941, tendo sido então mandado para os estados a fim de colher opiniões e críticas. São Paulo e Minas Gerais, principalmente, criticaram a proposta, considerada excessivamente centralizadora, o que

[42] Um teste de quebra estrutural de Chow apresentou estatística F = 164.18, corroborado pelo teste de log-verossimilhança (LR = 93.80), altamente significativo a 1% no teste de duas quebras para os anos de 1941, quando inicia a subida nas matrículas e 1943, quando a taxa de matrícula no ensino industrial mantém-se no novo patamar.

restringiria a ação dos governos estaduais. Outras críticas também foram ouvidas, mas nenhuma foi aceita, à exceção da crítica cearense, que pedia a extensão de ajuda financeira por parte da União à iniciativa privada (ROCHA, 2000, p. 85).

Os problemas quanto ao financiamento do ensino primário entraram em pauta, pois não estava claro como ele funcionaria. Foi aprovada a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário e do Convênio Nacional do Ensino Primário em novembro de 1942. Apenas em 1943 surgiu um segundo anteprojeto de lei orgânica. Este reservava à União a coordenação de atividades, reaproximando-se de posições defendidas pelos renovadores do movimento da Escola Nova, mas pouco foi feito para dar seguimento ao projeto. Posteriormente, por pressão de Lourenço Filho, na época diretor de um órgão de pesquisa do governo, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), e representante da Escola Nova, surgiu um terceiro anteprojeto em finais de 1944 após levantamento estatístico que revelou queda nas matrículas do primário (como mostra o Gráfico 2 para o início da década de 1940). Apenas em início de 1946, foi decretada a versão final da Lei Orgânica do Ensino Primário (ROCHA, 2000, p. 80-93).

O Gráfico 2 apresenta a taxa de matrícula geral no ensino primário total (considerando ensino pré-primário; fundamental comum e supletivo; e ensino vocacional) em relação à população entre 1933 e 1957. É curioso notar que durante o Estado Novo, principalmente nos anos da II Guerra Mundial, o percentual de matrícula no primário tenha caído: de 8,01% da população total em 1940, chegou a atingir 7,47% em 1944. Se observarmos apenas a proporção de matriculados no ensino fundamental comum em relação à população em idade escolar (5 a 14 anos), temos que a taxa era de 27,67% em 1940. A taxa caiu continuamente, chegando a 26,25% em 1944, com uma ligeira recuperação em 1945 (26,65%).

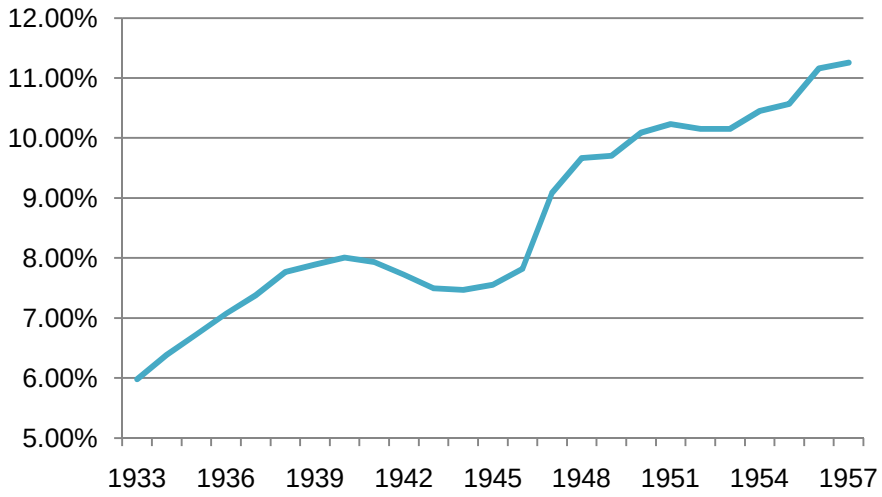

Gráfico 2 - Taxa de matrícula geral no ensino primário total em relação à população, Brasil, 1933-1959
FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil*, vários anos.

Três hipóteses não mutuamente excludentes podem ser consideradas: a primeira é a de que o Ministério da Educação estava mais concentrado nas suas prioridades, o ensino secundário e o ensino industrial. A segunda hipótese é a de que a centralização e a nomeação de interventores nos estados, em vez de governadores e assembléias legislativas eleitas em um regime democrático teriam reduzido o poder político da população em geral, levando à negligência em relação ao ensino primário. Por fim, uma terceira hipótese é a de que o fechamento de escolas de língua estrangeira fundadas por imigrantes, devido à política de nacionalização durante o Estado Novo, pode ter sido responsável por parte da queda de matrículas (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p. 149). Seja como for, os testes de quebra estrutural confirmam mudanças significativas em 1938 e 1947, sendo que testes para anos adjacentes também se mostram significativos.[43]

Outro dado relevante é a proporção de matrículas no ensino primário supletivo em relação à população, que deu um salto a partir de 1947, produzindo uma nítida quebra estrutural no ano seguinte à reforma.[44] O aumento é muito mais acentuado no ensino supletivo do que no ensino comum, o que sugere duas hipóteses: (a) a preocupação em preparar rapidamente trabalhadores para o mercado de trabalho em um país em processo acelerado de

[43] O teste de quebra estrutural de Chow apresentou estatística F = 32.36, corroborado pelo teste de log-verossimilhança (LR = 51.39), rejeitando a 1% a hipótese nula de ausência de quebras estruturais para a proporção de matrículas no ensino primário total em relação à população nos anos de 1938 e 1947.
[44] Teste de quebra estrutural de Chow com estatística F = 97.35, corroborado pelo teste de log-verossimilhança (LR = 58.23), indicando a existência de quebra estrutural estatisticamente significativa a 1% para a proporção de matrículas no ensino supletivo em relação à população no ano de 1947.

industrialização; (b) algum tipo de estratégia política visando o aumento do eleitorado no curto prazo, uma vez que apenas alfabetizados poderiam ser eleitores.

O fim do Estado Novo em outubro de 1945 e a redemocratização tornaram necessária a redação de uma nova constituição federal. Antes da nova constituição ter sido elaborada, no entanto, foram decretadas outras duas leis orgânicas: a Lei Orgânica do Ensino Normal e a Lei Orgânica do Ensino Primário (em janeiro de 1946), como já foi dito acima.[45] Embora a prioridade de Capanema fosse o ensino secundário e o ensino industrial, o que explica o fato de as leis orgânicas dessas categorias de ensino terem sido decretadas anteriormente, a Lei Orgânica do Ensino Primário teve resultados expressivos do ponto de vista quantitativo. Ainda que Capanema defendesse uma educação diferenciada em termos qualitativos para as elites e os outros grupos sociais, o aumento da matrícula no ensino primário supletivo, voltado à alfabetização de adultos, foi bastante significativo (NUNES, 2001, p. 113-117). A matrícula no ensino supletivo passou de 35 alunos por 10 mil habitantes em 1945 para 136 alunos no ano seguinte, o que é indicado no Gráfico 3 com a notável quebra estrutural ocorrida em 1946.

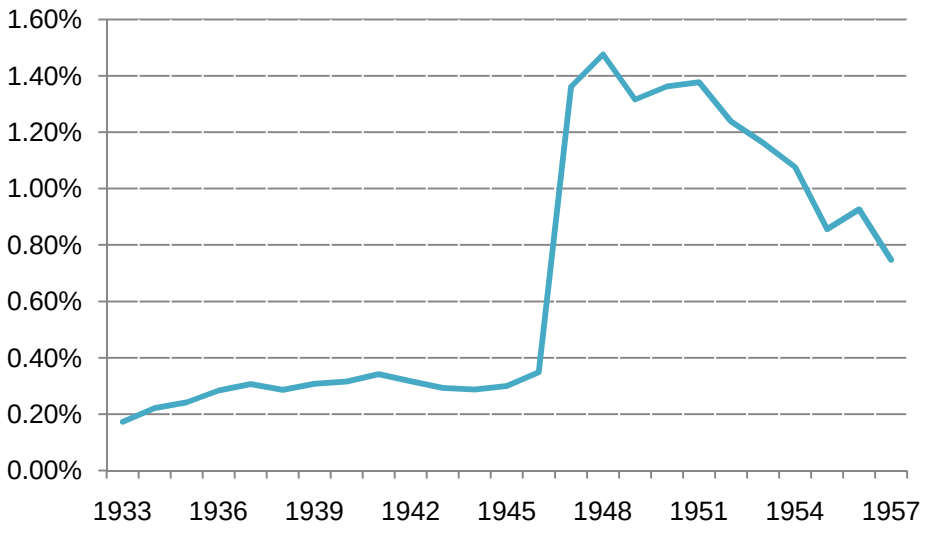

Gráfico 3 - Taxa de matrícula geral no ensino primário fundamental supletivo em relação à população, Brasil, 1933-1959
FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos).

[45] A Lei Orgânica do Ensino Comercial já fora decretada em 1943. A Lei Orgânica do Ensino Agrícola foi decretada em agosto de 1946.

Alguns autores afirmam que, embora o ano em que houve o ponto de inflexão nas matrículas no país como um todo tenha ocorrido logo após o retorno da democracia, a reforma do ensino primário teria sido parte das reformas organizadas por Capanema (HAIDAR; TANURI, 2004, p. 60). No entanto, em vez de parte das políticas promovidas pelo ministro do Estado Novo, a expansão ocorrida no número de matrículas *pode* ter sido consequência das demandas oriundas pelo retorno da democracia. A forte mobilização por direitos civis e sociais que ocorreu pelo menos desde janeiro de 1945 – antes, portanto, da queda do regime em outubro – não pode ser ignorada. A quebra estrutural na série histórica de matrículas parece ter sido resultado da mudança institucional ocorrida com a Lei Orgânica, mas a motivação para essa reforma ter acontecido em 1946 precisa ser melhor investigada, inclusive pelo simples fato de uma lei elaborada durante um regime ditatorial ter sido aprovada em pleno período de redemocratização e mobilização política ampla da sociedade.

Embora levantemos essas questões, as reformas implementadas tanto por Campos quanto por Capanema tiveram como característica comum a centralização e a supervalorização do ensino secundário voltado às carreiras destinadas à elite, em detrimento do ensino primário, como também advoga Romanelli (1971, p. 187). Os dados absolutos de matrículas indicam que a expansão do ensino secundário no período foi significativamente maior do que a do ensino primário. Pelo menos no curso ginasial (primeiro ciclo do secundário), as matrículas aumentaram 234% entre 1933 e 1945, com 217.585 matriculados no último ano em relação aos 65.205 matriculados em 1933. No ensino primário, as matrículas aumentaram apenas 25% no mesmo período de tempo, o que significou um acréscimo de 9.118.663, isto é, de 37.163.034 para 46.281.697 matriculados.

3.4 O Retorno do Direito de Voto e a Educação, 1946-1955

A Constituição de 1946 recuperou os princípios da Constituição de 1934: retomou-se a provisão mínima de recursos destinados à educação, fixadas em 10% para União e Estados e 20% para municípios. Além disso, a Carta definiu a necessidade de uma legislação de diretrizes e bases da educação nacional. Em 1948, o então ministro da educação, Clemente Mariani, enviou um anteprojeto de lei para o Congresso sobre a lei de diretrizes e bases prevista na Constituição. O debate sobre o anteprojeto ocorrido no Congresso concentrou-se na questão da “liberdade de ensino”: de um lado, os adeptos da Escola Nova defendiam a

educação básica laica, pública e gratuita; de outro lado, parlamentares apoiados pelo clero católico-romano, receosos de um possível monopólio público do ensino, propunham que as escolas particulares não ficassem em desvantagem e pudessem receber subsídios governamentais. Diversas ordens da Igreja Católica mantinham colégios em todos os níveis de ensino. Além disso, essa corrente defendia também que o ensino religioso não deveria ser extinto nas escolas públicas. A Assembléia Constituinte de 1934 já discutira a "liberdade de ensino" e a escola pública à exaustão, o mesmo tendo ocorrido na Assembléia de 1946 (OLIVEIRA; PENIN, 1986).

O grande debate no Congresso entre 1948 e 1961 girou em torno dessas questões. Agora deputado, o ex-ministro Capanema escreveu um parecer sobre o anteprojeto em julho de 1949, como várias objeções, uma vez que havia aspectos do anteprojeto que contrariavam suas posições anteriores como ministro. O projeto permaneceu intocado até seu desarquivamento em 1951 e os trabalhos foram retomados na Comissão de Educação e Cultura em 1952. Nessas reuniões, destacaram-se os debates sobre a distribuição de competências educacionais dentro do aparato estatal. Divergências quanto à interpretação do texto constitucional foram responsáveis por essa demora, principalmente no tocante à questão da centralização ou descentralização do sistema escolar, mostram os documentos da Comissão.[46] Em 1958, após muita discussão, o deputado Carlos Lacerda enviou um substitutivo mais favorável às escolas particulares ao Congresso Nacional, dando combustível ao debate que se estendeu até 1961, quando finalmente foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação com inúmeras concessões às escolas privadas e ao ensino católico (BARROS, 1970; FERNANDES, 1966).

É possível que a tese de Hirschman (1980) seja adequada para o caso brasileiro. Somando o alto grau de desigualdade política com a existência de uma forte rede escolar privada e paga, estavam presentes os fatores necessários para que a voz política da maior parte da população fosse enfraquecida. Uma vez que a elite e a classe média possuíam recursos para pagar escolas particulares a seus filhos, ao longo do tempo esses segmentos não tinham muitos incentivos para pleitear maior qualidade ou manutenção da qualidade existente das escolas públicas, que foram sendo abandonadas pelas elites à medida que a rede de escolas se expandiu perdendo qualidade: uma clara opção pela "saída". Assim, cada vez mais as escolas

[46] Cf. Barros (1970, p. 203). O debate está em boa parte contido nos Diários do Congresso Nacional de 12/2/1957.

públicas de ensino fundamental, antes poucas e restritas a segmentos favorecidos, passaram a ser destinadas aos grupos sociais de menor renda. Tal situação minou a ação coletiva necessária para uma ação política efetiva em favor de maior abrangência e qualidade do ensino público. É verdade que a rede de escolas se expandiu, mas não o suficiente e com simultânea deterioração da qualidade.[47] Não é de surpreender que o debate político sobre questões como analfabetismo e educação primária, embora ocorressem entre especialistas e educadores, tenha sido pouco importante em relação aos temas estritamente econômicos – resultado da pequena força das demandas educacionais da população na arena política.

Como apontam Oliveira e Penin, embora as evidências do alto grau de analfabetismo no Brasil estivessem disponíveis e divulgadas, o debate da Constituinte de 1946 concentrou-se em torno da liberdade do ensino: "problemas como a ausência de alfabetização de mais de 50% da população não ocuparam lugar de destaque" (OLIVEIRA; PENIN, 1986, p. 283). Os dados de analfabetismo para um conjunto de países na década seguinte explicitam o atraso brasileiro em matéria educacional: enquanto países como Argentina apresentavam taxa de 13,6% de analfabetismo, o Brasil apresentava 50,5% em 1950, ficando atrás inclusive de paises muito pobres como Equador, Paraguai e Panamá (PIRES, 1996, p. 254).[48]

Da mesma forma, é de surpreender a quase inércia do governo a respeito da educação primária no período após a II Guerra Mundial. Houve alguma tendência de melhora no governo Dutra, primeiro presidente eleito após a queda de Vargas. Desde o tempo do Estado Novo, Dutra já mostrava preocupação com a situação do ensino primário ao criticar a política nacionalista de Organização Nacional da Juventude proposta por Francisco Campos em carta para Capanema datada de 1938. Para Dutra, não seria "lógico imaginar-se uma campanha cívica, sem primeiro ser resolvido, ou convenientemente impulsionado, o importante problema do analfabetismo", propondo que se trabalhasse a questão através da fundação de escolas (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000, p.142-3).

Os relatórios presidenciais de Dutra mostram que, ao menos na documentação, a questão da educação popular era prioritária (DUTRA, 1947, p. 28-35). De acordo com o Relatório Presidencial de 1947, não menos importante que o problema econômico era "o da educação, a

[47] Expansão quantitativa com queda na qualidade teria sido um aspecto comum à maioria dos países latino-americanos, segundo Frankema (2008, p. 102)
[48] Ver Tabela 23 do Apêndice 1 que contém a taxa de alfabetização no Brasil entre 1900 e 1991.

que, em minhas manifestações de candidato, reconheci aquêle primacial relevo que o torna em preocupação constante do meu governo" (DUTRA, 1947, p. XVI). E ainda continuava Dutra: "É mister dar a cada brasileiro igualdade de oportunidade, a começar pelo ensino primário, extensivo aos adultos, tanto mais quanto nossa população escolar vem apresentando nos últimos anos progressivo declínio" (DUTRA, 1947, p. XVIII). Dutra ressaltou em seu primeiro relatório que 50% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde, criada em 1931, não recebiam emprego específico, o que teria sido corrigido: 75% das receitas passaram a ser empregadas no Fundo Nacional de Ensino Primário (DUTRA, 1947, p. 30). Destacou ainda o presidente o financiamento de 2.700 escolas rurais, das quais 500 já teriam sido terminadas e mil estariam em fase adiantada (DUTRA, 1948, p.55); de 10.416 classes de educação para adultos em 1947 e 14.119 em 1948 (DUTRA, 1949, p. 117); e da construção de 4.360 prédios escolares, dos quais mil teriam sido concluídos (DUTRA, 1949, p. 119). Em 1949, estaria encaminhada a construção de 6.160 prédios, dentre os quais 3 mil estariam concluídos (DUTRA, 1950, p. 115).

No relatório de 1949, o governo federal destacou o envio do anteprojeto da LDB para as casas legislativas, além de ressaltar a ação supletiva do governo federal no ensino primário. Dutra mencionou também o lançamento da Campanha de Alfabetização de Adultos em 1947. No final do mandato, a conclusão de Dutra foi a seguinte:

> Hoje, balanceando dados e cifras, podemos verificar que a soma de esforços do Governo central, na Colônia, no Império e na República, não se aproxima, nem de longe, do que temos realizado nestes quatro anos no setor do ensino primário (DUTRA, 1950, p. 115).

De fato, durante o governo Dutra houve mudanças substantivas em alguns indicadores educacionais, uma vez que durante o Estado Novo, como já mencionado, as matrículas no primário cresceram a taxas negativas, chegando a uma queda de 2,4% em 1943. Os dados do período governado por Dutra mostram crescimento substancial da taxa de matrícula: 26,7% das crianças estavam matriculadas no ensino primário fundamental comum em 1945, enquanto que, no final de seu mandato, em 1950, a taxa atingiu 32,7%. A taxa de crescimento média das matrículas do ensino primário fundamental comum durante o governo Dutra foi de 4,2%, contrastando com a média de 1,7% do período 1950-55 (Vargas e Café Filho) e com a média de 2,4% do governo Kubitschek no período 1956-60.

Ademais, Dutra escolheu assessores representativos do movimento renovador como Lourenço Filho e Anísio Teixeira. A educação popular, como mostra Marcílio (2005, p. 122), era considerada "missão civilizatória" pelo seu ministro da educação Clemente Mariani. Verificou-se aumento de gastos na área educacional logo após a democratização, o que pode refletir três mudanças: a existência de competição política com a redemocratização e o consequente ganho de poder político de maiores segmentos da população (apesar das restrições ao direito de voto dos analfabetos); a aprovação da Lei Orgânica; e a prioridade justamente dada pelo governo Dutra ao ensino.[49]

Os anos 1950, por sua vez, não são marcados por grandes melhoras educacionais. Segundo Bomeny (2008a), o segundo governo Vargas muito pouco fez pela educação, resumindo-se à criação de órgãos administrativos superiores como o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1951, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) também em 1951 e a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário.

Nas mensagens presidenciais, quase não se tocou no assunto educacional, embora tenham sido "tomadas medidas importantes para o setor, voltadas fundamentalmente para os aspectos referentes aos ensino médio e superior" (FEE, 1983, p. 183). No relatório do primeiro ano de governo, Vargas ressaltou os supostos avanços no ensino ocorrido durante seu governo anterior entre 1930 e 1945, principalmente nos níveis médio e superior (VARGAS, 1951, p. 210). Quanto ao ensino primário, os dados mencionados anteriormente no Gráfico 2 indicam que a percentagem de matrículas caiu durante o Estado Novo, mas isso não foi mencionado no relatório. Já a segunda mensagem presidencial fez um diagnóstico da situação do ensino primário, não registrando, porém, nenhuma realização de fato além da continuidade do programa de alfabetização de adultos, já existente desde o governo Dutra (VARGAS, 1952, p. 273-277). Uma exceção em relação à falta de interesse no ensino primário foi a criação da Campanha Nacional de Educação Rural em 1951 (VARGAS, 1953, p. 245). O relatório de 1953 citou, para o ensino secundário, apenas a construção de prédios para o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro, tradicional estabelecimento federal de ensino, cuja existência sempre foi justificada para educar as elites do país (VARGAS, 1953, p. 242).

[49] O aumento dos gastos pode ser verificado em Pires (1996, p. 144-5)

O balanço final do segundo governo Vargas foi novamente ruim para a educação primária, assim como já tinha sido o período do Estado Novo. Na ditadura, houve queda da taxa de matrículas, enquanto que no governo democrático de Vargas na década de 1950, a média de crescimento da taxa de matrículas do ensino fundamental comum foi de apenas 1,34% (1951-1954). Destacou Vargas a construção de 1.010 escolas isoladas e 102 grupos escolares em 1952 (VARGAS, 1953, p. 243), além de 45 novas escolas no interior (VARGAS, 1952, p. 276): números bastante tímidos se comparados aos relatados por Dutra em seus relatórios.

3.5 Educação no Auge e no Declínio do Desenvolvimentismo, 1956-1964

Relatos sobre a educação durante o Estado Novo são abundantes, mas há poucos estudos sobre o tratamento dado à educação pelos governos democráticos. Em particular, o estudo do governo de Juscelino Kubitschek pode ser muito interessante, uma vez que simboliza um período democrático, de intenso crescimento econômico aliado a uma mudança no foco da substituição de importações para os bens de consumo duráveis. Por outro lado, o governo de Kubitschek é um exemplo da falta de prioridade do ensino e da ênfase no crescimento industrial acelerado. Ao mesmo tempo, veremos como o controverso governo Goulart, em um período de estagnação e crise econômica, obteve resultados melhores do que os dois governos anteriores em vista da maior prioridade dada à educação.

3.5.1 O Governo Juscelino Kubitschek e a Educação, 1956-1960

Durante o mandato de Kubitschek, compreendido entre 1956-1960, atingiu-se a taxa de crescimento média mais alta do período 1930-1964. De acordo com a Tabela 7, durante os anos do governo Kubitschek, a economia brasileira cresceu em média 8,1% ao ano.

Tabela 7 - Taxas médias de crescimento econômico e crescimento da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum por governo, Brasil, 1930-1964

Governo	Período	Taxa média de crescimento econômico (%)	Taxa média de crescimento da taxa de matrícula no primário fundamental comum
Vargas	1930-1937	4,59	5,02*
Vargas	1938-1945	3,44	0,65
Dutra	1945-1950	7,64	4,16
Vargas	1951-1954	6,18	1,34
Kubitschek	1956-1960	8,12	2,31
Goulart	1962-1963	3,60	6,17

FONTE: Haddad (1978) e IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)
NOTA: * Referente ao período 1933-1937

O período já foi bastante estudado pela historiografia. Entre as razões do vigoroso crescimento econômico, esteve a política industrializante do governo federal, baseada em bens de consumo duráveis e financiada por endividamento externo e emissão primária de moeda. Ao longo dos anos JK, a dívida externa líquida aumentou 50%, como resultado da política de incentivo à entrada de capital estrangeiro. Os déficits públicos, a política monetária expansionista e o rápido crescimento, por sua vez, levaram a uma inflação média de 24,7% ao ano, com tendência ascendente. Foi, portanto, uma política de crescimento acelerado de curto prazo de elevado custo, por não contar com mecanismos eficientes de financiamento (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1989; VILLELA, 2005). Como veremos, a educação, considerada um dos alicerces do crescimento econômico de longo prazo, não esteve no centro das políticas públicas no governo JK, de forma coerente com o restante da política econômica, focada como estava nos resultados de curto prazo.

O programa norteador do governo Kubitschek foi o Plano de Metas, que propunha metas para cinco setores básicos da economia: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. Ainda que a educação estivesse em pauta no programa, apenas 3,4% das verbas do Plano de Metas foram inicialmente previstas para a educação, em contraste com os 93% de recursos destinados a energia, transportes e indústrias de base (SILVA, 2008; LAFER, 2002). De acordo com o ministro Clóvis Salgado, a meta educacional não estava no programa original do Plano de Metas, que continha 29 objetivos puramente econômicos: a educação seria conseqüência do crescimento econômico. A trigésima, relacionada à educação, foi apenas aceita em fins de 1957 e entrou de última hora no plano (BRASIL. MEC, 1967, p. 38-9). Diferentemente da maioria das outras metas, que especificavam os objetivos com precisão em termos quantitativos, a meta educacional consistia em uma proposição vaga: “Formação

de pessoal técnico". No lugar da ausente meta quantitativa, encontrava-se a seguinte explicação: "Não há quantificação de objetivos. Os esforços se concentram no sentido de suprir deficiências profissionais e educacionais, especialmente em decorrência do desenvolvimento econômico" (EVOLUÇÃO [...], 1958a, p. 46).

No governo Kubitschek, a prioridade da política educacional foi claramente o ensino superior, o que é demonstrado não apenas pela análise dos discursos, mas também pelo exame do que foi realizado. Em um contexto de recursos relativamente escassos, havia diversas opiniões sobre qual nível de ensino deveria ser priorizado. O exame dos textos voltados ao tema da educação em revistas importantes como a *Desenvolvimento e Conjuntura*, veículo oficial de comunicação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), revela a importância do tema no debate da época, principalmente e de forma até surpreendente, no que se refere ao ensino primário. A seguinte constatação em um artigo publicado em setembro de 1957 é bastante pessimista quanto ao avanço educacional na década em questão:

> [...] nada de positivo se tem feito nestes últimos anos para diminuir-se o alto índice de analfabetismo revelado pelo Censo de 1950. [...] Assim, negligenciado pelo Poder Público o ensino, no que ele tem de mais primário e elementar, mas que, por isso mesmo, constitui a base [...] de uma pirâmide em que se assenta forçosamente todo o arcabouço dos níveis mais adiantados de educação, não será surpresa verificar que também os graus médio e superior se apresentam deficitários ou em crise ante a demanda cada vez mais premente que o desenvolvimento econômico do país está a exigir da educação técnico-científica profissional (ESFÔRÇO [...], 1957, p. 64).

Quanto às despesas públicas em educação, com dados cujas fontes não são apresentadas, o mesmo artigo constata que teria havido "substancial acréscimo na participação percentual do ensino superior, no total das despesas públicas com o ensino, em oposição ao que ocorreu com o grau elementar" (ESFÔRÇO [...], 1957, p. 67). Revela ainda o artigo que o mínimo constitucional de gastos com o ensino não estaria sendo obedecido, além de afirmar que mesmo os municípios estariam dando crescente atenção ao ensino médio nos anos em questão, em detrimento do ensino primário em um momento em que metade da população brasileira era considerada analfabeta (ESFÔRÇO [...], 1957, p. 68).

O percentual de recursos públicos (União, estados e municípios) destinados ao ensino elementar em relação ao total gasto em educação no ínicio do governo Kubistschek, em 1956, foi de 51,5%, enquanto que no final do governo, em 1959, houve queda para 46,1%. Já os recursos destinados para o ensino superior aumentaram sua participação, passando de 26,0%

em 1956 para 29,5% em 1959 (BRASIL. MEC, vários números). Outra fonte revela dados ligeiramente diferentes, mas que abrange um período maior de análise, de 1948 a 1957 (MÃO-DE-OBRA [...], 1959, p. 91). De acordo com esses dados, investia-se no ensino superior apenas 12,4% dos recursos destinados à educação, enquanto que 60,3% eram gastos com o ensino elementar em 1948. Todavia, no ano de 1957, a participação dos gastos no ensino elementar havia caído para 48,9%, enquanto que a participação do ensino superior tinha mais do que dobrado, atingindo a marca de 27,6%, como mostra a Tabela 8.

Tabela 8 - Despesas públicas realizadas segundo o grau de ensino, Brasil, 1948-1957

Anos	Despesas públicas com o ensino (Cr$ 1 000 000 - valores nominais)				Porcentagem sobre o total (%)		
	Total	Elementar	Médio	Superior	Elementar	Médio	Superior
1948	2854	1721	778	355	60,30	27,26	12,44
1949	3514	1834	1023	657	52,19	29,11	18,70
1950	4709	2354	1244	1111	49,99	26,42	23,59
1951	5493	3002	1402	1088	54,65	25,52	19,81
1952	6734	3415	1875	1442	50,71	27,84	21,41
1953	9927	5106	2555	2266	51,44	25,74	22,83
1954	10888	5711	2733	2444	52,45	25,10	22,45
1955	12509	6324	3421	2764	50,56	27,35	22,10
1956	14065	6082	4329	3655	43,24	30,78	25,99
1957	19276	9422	4528	5326	48,88	23,49	27,63

FONTE**:** CAPES *apud* MÃO-DE-OBRA [...] (1959, p. 91)

Em dezembro do mesmo ano e na mesma revista, artigo de autoria da Comissão de Educação Cultural do Conselho de Desenvolvimento do governo reafirmou a importância da educação primária, além de chamar atenção para a necessidade de alcançar um desenvolvimento econômico com melhor distribuição de renda. Em seguida, o artigo fixou algumas metas técnicas para a melhoria do ensino primário e também de outros níveis, reconhecendo, todavia, a dificuldade existente devido à "avultada soma de recursos que exigiria" a erradicação do analfabetismo no país (METAS [...], 1957, p. 25-30).

Nesse último artigo, avaliou-se o programa governamental "Educação para o desenvolvimento". Esse programa previa a aplicação de recursos federais para sanar as deficiências do ensino brasileiro nos três níveis. Embora parecesse ser uma medida positiva, era bastante limitado, pois visava reformular principalmente os ensinos secundário e superior (BOMENY, 2008b). Evidência disso é que eram destinadas mais verbas ao ensino médio (Cr$ 4.512.290.000,00) do que ao ensino primário (Cr$ 4.060.000.000,00). É nítida a ênfase do

programa em melhorias no ensino médio técnico: propunha-se proceder "ampla reforma no ensino de grau médio, em todos os seus ramos" e uma série de compras já programadas para equipar diversas escolas industriais e agrícolas (METAS [...], 1957, p. 31-32). Embora um montante menor de recursos (Cr$ 3.460.000.000,00) fosse destinado ao ensino superior por este programa, previa-se também "ampla reforma do ensino superior" e a criação de diversos institutos de pesquisa (METAS [...], 1957, p. 32). Para o ensino primário, as vagas intenções declaradas resumiram-se a propor a flexibilização do regime de promoções e a criação de classes especiais para analfabetos, além de aumentar a escolarização nas zonas rurais.

Embora alguns artigos da revista chamassem atenção para a necessidade de melhora do ensino primário, outros artigos priorizavam os outros níveis de ensino, mostrando como era controverso o debate na época. Um artigo da edição de outubro de 1958, por exemplo, que tratava sobre a abertura de uma linha de financiamento do BNDE para a educação, dedicava a maioria das páginas ao ensino médio e superior:

> A insuficiência do esforço educacional, já grave no tocante ao ensino primário e elementar, *mais grave se torna, ainda, no tocante aos graus médio e superior*, ante a demanda cada vez mais premente que o desenvolvimento econômico do País está a exigir do aprendizado técnico-científico profissional (BNDE [...], 1958b, p. 36).

Em meio às divergências sobre a prioridade que deveria ser dada aos níveis de ensino, o ministro Salgado declarou que fez uma escolha consciente, na qual o objetivo do Ministério da Educação foi concentrar-se em uma política de favorecimento do ensino superior. Não teria sido, assim, devido à ineficiência do setor público em cumprir os objetivos do governo que os resultados foram negativos para o ensino primário, mas por uma decisão consciente em favor de uma política cujos maiores beneficiários seriam as elites:

> [...] se o objetivo era aumentar nosso cabedal de ciência e técnica, forçoso era reconhecer a preferência a ser dada ao ensino superior. Essa já era a tendência da sociedade brasileira, pois o ensino superior consumia, então, cerca de 60% dos recursos destinados à educação, *com manifesto sacrifício dos outros graus de ensino. Apesar disso, minha opção foi pela concentração de recursos no ensino superior*, convencido de que só assim poderia ser dada a necessária cobertura educacional ao esforço de industrialização do país (BRASIL. MEC, 1967, p. 39-40, grifos meus).[50]

Destacou ainda o ministro o fato de ter assumido a pasta em 1956 com a existência de sete universidades federais, ao passo que no final de seu mandato, as universidades federais eram 16, entre as quais se destacou a criação da Universidade de Brasília. Além disso, teria sido

[50] O trabalho de Pires (1996, p. 298-299) também destaca essa declaração de Salgado.

dado muito apoio à pós-graduação e à pesquisa através da CAPES e da criação de outros órgãos (BRASIL. MEC, 1967, p. 41).

As evidências sugerem que houve grande e desequilibrada prioridade ao ensino superior e secundário em relação ao primário. Essa priorização refletiu-se nos dados, nos quais se observa o declínio dos gastos com o ensino primário em relação a outros níveis de ensino, como já foi mencionado anteriormente e como indicado por Pires (1996, p. 268). A mesma constatação é corroborada por outra análise da política social do período, segundo a qual a tendência já existente de concentração de esforços nos níveis médios e superior de ensino teria se tornado mais forte no governo Kubitschek (FEE, 1983). No entanto, observando apenas os gastos federais, houve até queda do percentual investido no ensino superior, que passou de 84,4% para 70,2% de 1956 a 1959. A compensação ocorreu nos gastos com o secundário, que subiu de 0,16% para 4,85%. De qualquer forma, a média de gastos com o ensino superior foi de 78,08% no período 1956-59, o que é muito alto, considerando a muito superior capacidade tributária do governo federal (BRASIL. MEC, 1957, 1958, 1959, 1960).

Como já vimos, a implementação de políticas educacionais elitistas é muito favorecida em contextos em que a voz política da maioria da população, que seria a maior beneficiária direta da expansão do ensino primário, é pequena. Apesar das liberdades políticas, a demanda por educação ampla da população não alcançou o plano das políticas públicas no período. A despeito do crescimento acelerado, o governo Kubitschek deu continuidade a uma política na área educacional que tendia a aprofundar desigualdades no Brasil. O desenvolvimentismo, enquanto ideologia, não se mostrou favorável à ampliação do acesso à educação para a maioria da população.

Os dados de Colistete (2009) para distribuição de salários e lucros na indústria brasileira oferecem pistas sobre um possível aumento da desigualdade no período. De acordo com o autor, “os elevados ganhos de produtividade registrados a partir de 1954 foram principalmente absorvidos pelas empresas na forma de lucros” (COLISTETE, 2009, p. 397), o que pode ter aumentado a desigualdade da distribuição da renda pelo menos na indústria, mesmo com o alto crescimento observado. Os baixos índices educacionais podem ter reforçado o aumento da desigualdade também em anos posteriores, como por exemplo na década de 1960 (FISHLOW, 1972; LANGONI, 1973). De acordo com Fishlow (1972, p.

392), o índice de Gini segundo a amostra do Censo de 1960 alcançou 0,52.[51] Em 1970, o mesmo índice foi de 0,63. O autor conclui que, entre outros fatores, a distribuição de oportunidades educacionais tendeu a reforçar ao aumento da desigualdade de renda no período (FISHLOW, 1972, p. 401).[52]

3.5.2 A Educação no Governo João Goulart, 1961-1964

Após o rápido e conturbado governo de Jânio Quadros em 1961, os governos parlamentarista e, depois, presidencialista de João Goulart foram marcados por aguda instabilidade econômica e política, mas também pela crescente importância de propostas de reformas sociais, inclusive na educação (SKIDMORE, 1982). Goulart escolheu o educador Darcy Ribeiro como Ministro da Educação e propôs, no Plano Trienal, o aumento das despesas mínimas com educação da União de 10% para 15% em 1964 e para 20% em 1965 (GOULART, 1963, p. 125). Na mensagem presidencial, o presidente dedicou um espaço significativo à questão educacional (GOULART, 1963, p. 119-129). No Plano Trienal proposto pela equipe (Celso Furtado e San Tiago Dantas) de Goulart em 1963, enfatizou-se a importância instrumental do ensino primário para o crescimento econômico. Por esse motivo, reconhecendo as dificuldades que possivelmente alguns estados e municípios enfrentavam para investir verbas suficientes no ensino primário, caberia "à União compensar a incapacidade financeira dos governos locais nas regiões de menor grau de desenvolvimento econômico" (BRASIL. Presidência da República, 1963, p. 87).

O destaque dado ao ensino primário no Plano Trienal sugere que o governo Goulart reconhecia a necessidade de uma massiva educação de base (FEE, 1983, p. 193). Os dados do período confirmam a maior ênfase dada pelo governo Goulart: no período 1962-1964, a taxa média anual de crescimento de matrículas no ensino fundamental comum foi de 6,2%, a maior dentre os governos democráticos após o fim do Estado Novo. O Gráfico 4 mostra como a

---

[51] Fishlow (1972, p. 392) estimou os dados do índice de Gini para 1960 com a inclusão de rendas não-monetárias, que, sem as correções, era de 0,59.

[52] Embora Fishlow se refira mais ao período militar, suas palavras são interessantes quanto ao direcionamento da política pública de educação no Brasil: "uma política educacional que conseguisse eliminar o analfabetismo entre os jovens entre 1960 e 1970 poderia ter simultaneamente aumentado o nível médio de escolaridade [...]. Os planos atuais, porém, parecem *favorecer a ênfase continuada na matrícula secundária e universitária, sem sensibilidade para as implicações distributivas de tal estrutura* (FISHLOW, 1972, p. 401-402, grifos meus).

matrícula cresceu de forma mais acelerada durante os governos de Dutra e Goulart, em contraste com os anos governados por Vargas e Kubitschek.

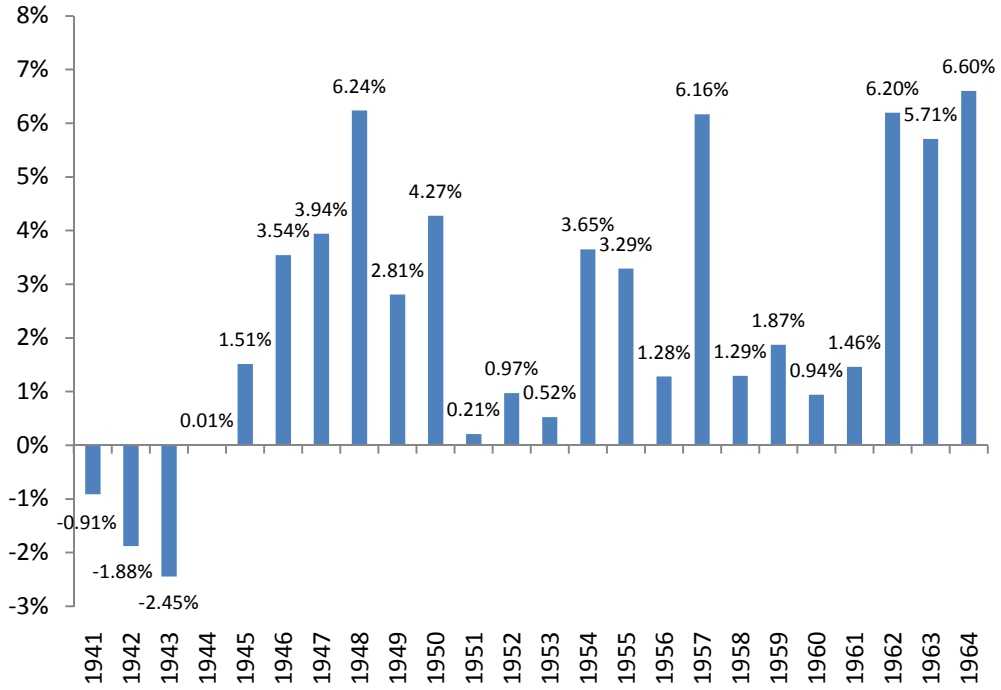

Gráfico 4 - Crescimento da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum, Brasil, 1941-1964
FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

No entanto, Goulart foi deposto logo em seguida, em 1964, pelos militares, em meio à radicalização política do período (SKIDMORE, 1982). Dessa forma, é difícil dizer se essa tendência teria persistido caso o Goulart tivesse continuado. Mesmo assim, o aumento acentuado das matrículas no primário em seus poucos anos de governo, bem como as manifestações em suas mensagens presidenciais, indicam que o governo Goulart foi mais favorável à educação primária do que os seus antecessores.

3.6 Considerações Finais

Vimos neste capítulo que as origens do atraso e da desigualdade educacional no Brasil remontam à época colonial e imperial. As elites políticas brasileiras tinham consciência desse atraso, mas pouco foi feito apesar dos inúmeros debates ocorridos no período.

As evidências mostram que havia certa unanimidade no diagnóstico dos problemas educacionais do país, estando as divergências concentradas nos meios para se chegar aos objetivos propostos, principalmente com relação ao nível de ensino que deveria ser o mais privilegiado para estimular o desenvolvimento do país, aos níveis de governo responsáveis pela educação primária e ao papel dos setores público e privado na educação.

A centralização política a partir da Revolução de 1930 implicou mudanças no ensino com a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública e as reformas do ensino promovidas pelo seu ministro Francisco Campos. Gustavo Capanema, o ministro seguinte, também empreendeu reformas e priorizou o ensino secundário e superior, destinado a formar a elite do país. Essa ênfase transparece nos dados de matrículas, principalmente durante o Estado Novo, período mais centralizado e fechado politicamente, quando houve queda na taxa de matrículas no ensino primário. A volta da democracia em 1945, porém, produziu um expressivo aumento das matrículas no ensino primário comum e, principalmente, no supletivo. Em particular, o governo Dutra chamou a atenção ao ensino primário, obtendo alguns avanços na área, como atestam suas declarações e realizações. Entretanto, os governos seguintes de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek pouco fizeram pelo ensino básico, dando maior importância e direcionando maiores investimentos ao ensino secundário e superior, conforme as declarações do Ministro da Educação de Kubitschek e também corroborado pelos dados do período. Apesar da queda nas taxas de crescimento econômico, o período Goulart presenciou um relativo retorno da importância do ensino primário, conforme indicam as estatísticas de matrículas.

Em termos nacionais, o debate sobre educação praticamente resumiu-se à Lei de Diretrizes e Bases no período democrático, como afirma Freitag (1980, p. 156). É verdade que houve progresso na década de 1950 em relação à alfabetização: de proporção de analfabetos que ultrapassava os 50% da população de 15 anos ou mais em 1950, o analfabetismo reduziu-se consideravelmente atingindo taxa de 39,6% em 1960, como pode ser visto no Apêndice 1. Entretanto, esse resultado foi muito mais influenciado pela expansão do ensino supletivo do que por melhoras na educação primária comum para crianças, segundo as evidências coletadas. Ademais, os progressos nas taxas verificados não foram tão melhores em termos comparativos: a Venezuela passou de 46,7% de analfabetos em 1950 para 33,5% em 1960, enquanto que o México, que tinha 42,5% de analfabetos, apresentava na década seguinte 37,8%. A velocidade da alfabetização no Brasil nos anos 1950 não foi muito diferente do que

ocorreu em outros países latino-americanos atrasados em termos educacionais, como também afirmam Bergés (2009) e Frankema (2008).

Quanto ao papel da democratização, Love (1970, p. 17) chama a atenção para o fato de que, embora a partir de 1945 tenha ocorrido grande elevação da participação eleitoral, houve recrudescimento do coronelismo nas zonas rurais. O governo Dutra, embora eleito pelo voto e consciente dos problemas do analfabetismo no Brasil, adotou política repressiva contra os sindicatos de trabalhadores, suprimindo a voz política pelo menos desse importante grupo social durante seu governo, embora não estejamos sugerindo aqui que maior voz política de sindicatos resulte necessariamente em melhoras educacionais.[53]

A passagem para a democracia em 1945/46 parece ter influenciado significativamente a expansão nas matrículas ocorrida no ensino primário. Como afirma Pires, "a inflexão verificada a partir de 1946 baseia-se fundamentalmente na maior abertura do sistema político [...]. A mera existência de competição eleitoral entre grupos de interesse distintos altera significativamente o comportamento do gasto público na área social" (PIRES, 1996, p. 151). No entanto, a melhoria foi restrita ao longo do período democrático. Como Lindert sugere, democracias restritas com menos de 40% de participação eleitoral masculina não obtiveram resultados melhores do que regimes autoritários no período anterior à I Guerra Mundial, o que não era muito diferente da situação brasileira no período que acabamos de analisar, em que a participação eleitoral esteve em torno dos 20% da população total.[54] Posteriormente neste trabalho, analisaremos quantitativamente a influência do voto na educação primária.

Além disso, a tendência à descentralização em uma fase mais adiantada da expansão educacional pode não ter sido positiva, embora sem estudos detalhados das políticas estaduais isso não passe de mera especulação. No próximo capítulo, trataremos da questão da descentralização, importante fator a ser analisado quando estudamos expansão ou estagnação educacional.

---

[53] Sobre a consciência de Dutra da importância do ensino primário, ver Schwartzman, Bomeny e Costa (2000), p.142-3. Referências sobre a repressão contra os sindicatos podem ser encontradas em Colistete (2001).

[54] Durante a Primeira República (1889-1930), as estimativas de Love (1970, p. 9) indicam que a proporção de eleitores variou entre 1,4% e 5,7% da população. Na época, apenas os homens alfabetizados tinham direito de voto. As mulheres obtiveram o direito de voto em 1932. Em 1947, a participação eleitoral foi de 15,9% da população de acordo com nossas estimativas.

Parece claro que as poucas ações em relação à educação primária por parte da maioria dos governos após 1930 não podem ser meramente explicadas por ela ser responsabilidade primordial dos estados. Não avaliamos ainda a influência do tipo de organização administrativa e financeira do sistema escolar na expansão educacional, nem fizemos análises quantitativas mais sofisticadas acerca dos fatores que possivelmente explicam o atraso. No entanto, o que apresentamos até aqui parece ser suficiente para demonstrar que, em nível federal, as políticas implementadas tenderam a ser elitistas. Mostramos também que pelo menos parte dessa elite tinha consciência do atraso, mas que isso não foi suficiente para levar à melhoria dos níveis educacionais em termos relativos. Essa conclusão sugere que o maior interessado na questão, o segmento populacional majoritário que não fazia parte da elite, não foi capaz de pressionar, de maneira efetiva, o governo federal em favor da ampliação dos direitos educacionais. Em várias ocasiões, as ações tomadas pelo governo federal foram deliberadamente favoráveis à persistência da desigualdade no acesso à educação elementar. Resta então saber até que ponto a população tinha influência sobre as ações de governos locais, o que tem relação direta com o grau de centralização ou de descentralização das estruturas administrativa e financeira.

4 DESCENTRALIZAÇÃO, FINANCIAMENTO E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 1930-1964: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

A questão da descentralização do ensino sempre esteve no centro do debate educacional no Brasil. Por muito tempo, aspectos administrativos da educação foram o principal objeto de controvérsia. Um claro exemplo disso foi a discussão em torno da LDB que acabou sendo aprovada em 1961: nos treze anos anteriores, ocorreram intensos debates sobre descentralização, sem, no entanto, chegar-se a qualquer resolução definitiva (ROMANELLI, 1971; BARROS, 1970).

Vimos também no capítulo anterior que, no nível do governo federal, houve pouco esforço ao longo das décadas para melhorar a situação da educação do país, principalmente nos níveis básicos de ensino. Embora o atraso educacional fosse percebido há muito tempo pelos políticos, pouco foi feito no plano federal, não importando qual tenha sido a forma de governo: seja ditatorial, sob o comando de Vargas, seja democrática, como no período 1945-1964. Os governos Dutra e Goulart demonstraram maior preocupação com a situação do ensino primário, embora os avanços tenham sido limitados. As declarações ministeriais na época do governo Kubitschek foram bastante eloquentes quanto à prioridade da alocação de recursos para o ensino secundário e superior.

Ainda assim, embora a ação do governo federal tenha sido limitada, os efeitos sobre a educação básica poderiam ter sido menos prejudiciais caso os governos estaduais ou locais tivessem atuado de forma diferente, uma vez que as Constituições delegaram essa função aos estados. No entanto, a atuação por parte dos estados e municípios foi bastante limitada, da mesma forma que o governo federal. Uma das hipóteses para explicar a pouca efetividade da ação dos estados e municípios é de que a centralização tributária do governo no período 1930-1964 impediu que os governos estaduais e locais tivessem papel mais relevante. Dessa forma, as decisões federais eram de suma importância na determinação dos gastos em educação e na sua consequente expansão. Outra hipótese, porém, é que se o sistema tivesse sido mais descentralizado, a situação de atraso educacional poderia ter sido até pior, uma vez que os governos locais estariam mais sujeitos à captura por grupos locais poderosos.

Recentemente, tem sido dada muita ênfase, tanto pela literatura quanto pelos organismos multilaterais, às vantagens da descentralização como uma condição importante para melhora da oferta de diversos serviços públicos, tais como educação pública básica (BURKI; PERRY; DILLINGER, 1999; WORLD BANK, 2000). A estrutura centralizada do financiamento educacional no Brasil teria sido um dos fatores responsáveis pelo atraso da educação no país, seguindo a lógica de uma das hipóteses apresentadas no parágrafo anterior. O Brasil, por exemplo, seguiu essa tendência de descentralização após a redemocratização na segunda metade dos anos 1980, com a delegação de responsabilidades maiores a estados e municípios. A Constituição de 1988 declarou, pelo menos legalmente, que aos municípios cabia a administração do ensino fundamental, ao contrário das Constituições anteriores que delegavam essa responsabilidade aos estados.[55]

Não parece ser suficiente, no entanto, observar apenas as mudanças constitucionais e legais quando o assunto é descentralização. Toda política, seja ela administrativamente centralizada ou descentralizada, necessita de fontes de financiamento. Embora a norma legal preveja administração descentralizada, se não houver descentralização financeira ou fontes de financiamento externas previstas, não há possibilidade de que a estrutura funcione na ausência de recursos suficientes.

É necessário, preliminarmente, definir o conceito de descentralização a ser utilizado. De acordo com Bardhan e Mookherjee (2006, p. 4-5), há três conceitos básicos de descentralização: (i) *administrativa*, ou seja, autoridade sobre legislação e implementação de regulamentos locais, composição de gastos governamentais e fornecimento de serviços públicos; (ii) *financeira*, ou seja, autonomia na criação e coleta de impostos, na alocação de despesas relacionadas a serviços locais e também para pedir empréstimos a níveis superiores de governo ou ao mercado; e (iii) *democrática*, isto é, os governantes locais são eleitos pelos residentes locais ao invés de indicados por instâncias superiores de governo. No que podemos chamar de descentralização financeira, é necessário explicitar a diferença entre situações em que há descentralização do gasto público e casos em que há descentralização tanto em decisões de gasto como também na obtenção de receita.

[55] Constituição da República Federativa do Brasil – 5/10/1988: Art. 30 - VI

Em um estudo sobre o atraso educacional brasileiro e suas consequências para o bem-estar da população, é necessário analisar qual o tipo de descentralização, e em que extensão ela se deu no que se refere à provisão e ao financiamento do ensino básico. Ainda antes disso, para podermos avaliar o caso brasileiro, é preciso entender quais são os possíveis efeitos da descentralização, aspecto que será tratado na primeira seção. Na segunda parte do capítulo, examinaremos o caso da educação primária norte-americana na virada do século XIX para o XX, época em que os Estados Unidos se tornaram os líderes educacionais, com o intuito de fazermos uma análise comparativa. Destacaremos as características apontadas pela literatura como cruciais para a rápida expansão educacional norte-americana, em particular a descentralização administrativa e financeira, considerada um dos fatores principais. Em seguida, compararemos a estrutura brasileira com a norte-americana, visando levantar hipóteses que expliquem os motivos do atraso educacional brasileiro. Posteriormente, confrontaremos a situação brasileira com a norte-americana em outros aspectos considerados cruciais pela literatura como educação secularizada, abertura do sistema e neutralidade de gênero, no que se refere à expansão e à equidade educacional.

4.1 Aspectos Teóricos e Empíricos da Descentralização

Existem inúmeras análises teóricas sobre as vantagens e desvantagens da descentralização. Há também análises empíricas de políticas recentes no Brasil e na Índia, as quais revelam que os efeitos da descentralização podem apresentar diferentes resultados em diferentes regiões (BAIOCCHI, 2005; CHAUDHURI, 2005). Tendler (1997), por exemplo, mostra que em estados como o Ceará, a descentralização dos serviços de saúde pública resultou em pior desempenho na provisão. Por outro lado, Santos (1998) argumenta que houve grande melhora em taxas de matrícula e acesso a saneamento básico a partir da experiência de descentralização em Porto Alegre com o chamado “orçamento participativo”. De acordo com a literatura, os resultados são ambíguos, mostrando que a preponderância de efeitos positivos depende do contexto em que estruturas descentralizadas são implementadas (BARDHAN, 2002). Revisaremos a seguir as principais conclusões da literatura a respeito do tema.

4.1.1 Possíveis Vantagens da Descentralização

Grande parte da ênfase dada por organismos multilaterais à adoção de estruturas descentralizadas tem relação com as vantagens que governos locais detêm em aspectos informacionais, uma vez que estão mais próximos dos locais onde são oferecidos os serviços públicos. Os primeiros trabalhos, como Oates (1972), enfatizavam que, assumindo a existência de preferências heterogêneas entre diversas regiões e na ausência de *spillovers* (transbordamentos), haveria justificativa teórica para adoção de um sistema descentralizado. O motivo seria que a razão de ser de um sistema decentralizado é que o consumo dos bens e serviços oferecidos estariam confinados à jurisdição do governo local – por isso, era preciso assumir preferências heterogêneas e ausência de transbordamentos. Trabalhos posteriores, como o de Tommasi e Weischelbaum (1999), chamaram atenção para questões relacionadas à informação e *accountability*. Para esses autores, quanto maior a jurisdição dos governos, a conexão entre pagamento pelos serviços públicos e desempenho desses serviços se tornaria mais fraca devido à falta de *accountability*.

No caso da educação, King e Özler (1998) sustentam que a descentralização administrativa de algumas tarefas na Nicarágua, que foram transferidas do governo central para conselhos locais com envolvimento de pais, teve impacto positivo sobre o desempenho dos alunos nos locais onde houve maior autonomia. PROBE (1999) afirma que as instituições de *accountability* locais não são fortes no norte da Índia, onde se verificam problemas na provisão de serviços relacionados a saúde e educação. O resultado surpreendente é que o desempenho educacional local na China, que vive sob regime autoritário, é melhor do que em muitas partes da Índia, democrática desde sua independência (DREZÈ; SARAN, 1995). O mesmo poderia ser dito sobre a provisão educacional em Cuba e os resultados piores de outros países latino-americanos. A razão desses fenômenos seria a existência de instituições locais de *accountability* (BARDHAN, 2002, p. 201).

Embora a democracia possa ajudar a criar instituições que respondam melhor às demandas da população, ela não é suficiente para garantir a provisão adequada de serviços públicos. Lindert (2003) caracteriza a Índia como um país que, embora com eleições livres, não deu oportunidades de voz política a significativa parte de sua população ao longo da história – o que teria refletido no elitismo da política educacional indiana, que muito favoreceu o ensino superior. Evidentemente, há vários casos, como nota Bardhan (2002, p. 201-2), de países

autoritários onde não existem instituições que garantem provisão adequada de serviços públicos e onde, consequentemente, a situação é muito pior do que no norte da Índia.

Os exemplos de alguns países autoritários que conseguiram desempenho relativamente superior na provisão de serviços públicos do que países como Índia são coerentes com a tese de Lindert acerca da expansão escolar alemã no século XIX. Muito embora a Alemanha de Bismarck não possuísse instituições democráticas formais com direito de voto, havia instituições que permitiam a participação de segmentos amplos da população em questões relacionadas à educação. Da mesma forma que os Estados Unidos, que sempre contou com direito de voto em nível local, a Alemanha foi líder em escolaridade básica por conta dessas instituições. Ou seja, a descentralização alemã em questões educacionais no período bismarckiano (considerado centralizado em muitos aspectos políticos) teria sido um fator positivo crucial para o excepcional resultado em termos de escolaridade, uma vez que aumentou a voz política da população (LINDERT, 2004a). Ademais, o sistema americano de educação também se caracterizou por intensa descentralização em sua fase de expansão, tanto do primário quanto do secundário (LINDERT, 2004a; GOLDIN; KATZ, 2008).

4.1.2 Possíveis Desvantagens da Descentralização

Embora os problemas locais tendam a ser mais bem identificados pelos governos locais, além da cobrança política tornar-se maior, há também aspectos negativos que podem advir da descentralização. Se as elites locais detêm grande parte do poder político, é possível que a descentralização resulte em políticas direcionadas à própria elite e, consequentemente, em detrimento do resto da população. Esse é o caso da chamada captura do governo por grupos de interesse.

Pode haver captura tanto do governo central como do governo local. Quando há captura simultânea de ambos, a descentralização tenderá a aumentar a eficiência e a equidade na provisão de serviços públicos caso o governo local seja igualmente ou menos capturado que o central.[56] Todavia, ineficiência e desigualdade podem ser os resultados quando o desproporcional poder das elites locais captura o governo local em níveis maiores do que o

[56] Captura no mesmo nível dos governos local e central geraria melhor provisão dos serviços oferecidos pelo governo local devido a maior proximidade entre população e governo local.

governo central (BARDHAN, 2002, p. 194; BARDHAN; MOOKHERJEE, 2000). A extensão da captura depende da desigualdade dentro das comunidades, tradições de participação política, consciência dos votantes, regularidade e transparência dos pleitos, efetividade da mídia, além de transparência nos processos decisórios e nas contas governamentais locais (BARDHAN, 2002, p. 194).

Alguns estudos demonstram que o desempenho de certos programas pode ser pior em locais onde há maior desigualdade fundiária, como mostrado por Galasso e Ravaillon (2001) para o caso do Bangladesh (*food for education*). No entanto, não há evidências de que o governo central seria mais sujeito a pressões da população, uma vez que o direcionamento do programa dentro das comunidades foi mais intenso do que o verificado entre comunidades.

O sucesso da descentralização, portanto, depende da concentração de poder político local. A descentralização financeira e administrativa, como sustenta Lindert (2004a, p. 104-105), é interessante em uma fase inicial da expansão educacional porque nas localidades em que a distribuição do poder político é mais igualitária, as demandas de um segmento maior da população tendem a ser levadas em conta na implementação de políticas públicas. Se houver algumas localidades com essa característica, haverá melhora nos serviços públicos dessas regiões, sendo a descentralização um instrumento para se atingir resultados mais eficientes, ainda que indiferentes à distribuição regional. Esse é o outro lado da moeda: a tendência é de aumento das desigualdades regionais com a persistência de um sistema descentralizado. Se, além de eficiência, a equidade for levada em conta, a solução centralizadora em uma fase posterior à descentralização pode levar a resultados mais eficientes e equitativos, uma vez que a política central pode estimular as regiões atrasadas a atingir os níveis apresentados pelas regiões mais progressistas – que apresentaram melhora na primeira fase. Evidentemente, o sucesso dessa segunda fase depende do grau de captura do poder central, que pode ser expressivo caso as regiões atrasadas contem com elites influentes na política nacional.

4.2 O Caso dos Estados Unidos

Na seção anterior, analisamos as possíveis vantagens e desvantagens de um sistema descentralizado. De acordo com a literatura, uma das grandes virtudes do bem-sucedido sistema educacional dos Estados Unidos no início de sua expansão foi justamente o seu

caráter descentralizado. Por esse motivo, é particularmente útil estudarmos a história da expansão educacional norte-americana para avaliar o caso brasileiro.

No Brasil, a expansão educacional em termos quantitativos atingiu taxas brutas de matrícula no primário de 98% apenas na década de 1990, enquanto países como Argentina, por exemplo, registravam 97% de crianças matriculadas na década de 1950 (FRANKEMA, 2008, p. 215).[57] Além disso, se observarmos as taxas de alfabetização, vemos que, em 1950, o Brasil apresentava taxa de 49,3%, enquanto Argentina e Estados Unidos estavam muito à frente (88% e 97% respectivamente). Mesmo em 2000, o Brasil ainda não havia alcançado a taxa argentina de 1950, uma vez que apenas 85% da população era alfabetizada: situação pior que a da Bolívia (86%) (BERGÉS, 2009, p. 28).

Portanto, é necessário perguntar por que motivo a expansão do primário não ocorreu anteriormente. Por um lado, como foi tratado no capítulo anterior, as políticas nacionais de ensino preocuparam-se pouco com o ensino básico, tendendo a privilegiar de forma consciente e explícita a aplicação de recursos no ensino superior. No entanto, sabemos que era atribuição constitucional dos estados a provisão de ensino primário. A descentralização em nível local ou municipal poderia ocorrer a critério dos estados.

De acordo com a literatura sobre a história econômica da educação, a descentralização é fator fundamental para explicar o avanço educacional em diversos países. Ela é apontada como um dos fatores fundamentais da expansão educacional norte-americana segundo, por exemplo, Goldin e Katz (2008) e Lindert (2004a). Ademais, outras características além da descentralização também podem ter impacto sobre o avanço educacional de nível básico, o que também é mostrado pelos estudos sobre história da educação nos Estados Unidos.

Goldin e Katz (2008) apontam os fatores que teriam sido essenciais para que os Estados Unidos fossem os líderes mundiais em educação na virada do século XX. É preciso notar que, conforme os autores, os fatores listados a seguir são positivos dependendo do contexto, ou seja, não independem de tempo e espaço. Os fatores que teriam estimulado a expansão educacional nos EUA seriam: (a) descentralização administrativa, ou seja, distritos ou

[57] Os dados de Maduro (2007) afirmam que o Brasil já teria atingido taxa de matrículas no primário de 97% na década de 1980. Isso não muda o fato de que houve substancial atraso educacional no Brasil em relação à Argentina.

governos locais eram responsáveis pela provisão dos serviços; (b) descentralização financeira, tanto em aspectos tributários como também nos gastos; (c) neutralidade em relação a gênero; (d) educação secular, no sentido de que não havia sectarismo nem concessão de subsídios públicos para escolas confessionais; e (e) sistema aberto e menos rígido, que não punia demasiadamente o mau desempenho passado dos alunos, facilitando a posterior recuperação (GOLDIN; KATZ, 2008, cap. 4).

Ainda segundo Goldin e Katz, a partir da segunda metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX, teriam sido os fatores mencionados acima os responsáveis pela expansão educacional americana em moldes democráticos e igualitários. Como notado antes, os autores enfatizam que tais fatores não são necessariamente positivos em qualquer contexto, mas, naquele período, os sistemas europeus teriam apresentado características muito mais elitistas, explicando o atraso em número de matrículas em relação aos Estados Unidos (GOLDIN; KATZ, 2008, cap. 4).

Para avaliar se a presença desses fatores (ou a falta deles) pode ter influenciado o caso brasileiro, devemos buscar uma solução para a questão relacionada ao contexto institucional levantada por Goldin e Katz: será que no contexto brasileiro do período democrático após o fim do Estado Novo, os fatores que teriam sido positivos para a expansão educacional norte-americana a partir de meados do século XIX teriam sido também positivos para o Brasil? Ou seja, se o sistema brasileiro tivesse sido mais descentralizado, aberto, secular e neutro em termos de gênero, teria havido melhora na educação primária? A explicação do atraso educacional brasileiro implica logicamente levantar essa questão contrafactual.[58] Antes de responder essa pergunta, porém, é preciso descrever rapidamente o sistema escolar brasileiro em termos administrativos e financeiros para que possamos compará-lo ao sistema dos Estados Unidos. Com isso, podemos tentar identificar até que ponto os fatores que existiam nos Estados Unidos estavam ou não presentes e, a partir daí, sugerir hipóteses sobre os motivos do atraso educacional brasileiro.

[58] Sobre o uso do contrafactual em história econômica não apenas como um tipo de análise válida, mas também como presente de forma implícita em qualquer tipo de explicação existente, ver Fogel (1964, 1967)

4.3 Descentralização Administrativa e Financeira no Brasil

No Brasil, o artigo 150 da Constituição de 1934 responsabilizou os estados pela provisão da educação primária pública, enquanto a União se encarregaria do ensino superior e de todos os níveis de ensino no Município Neutro, onde se encontrava a capital Rio de Janeiro. As demais Constituições não foram tão claras a respeito, mas seguiu-se esse padrão de atribuição de responsabilidades. Nos Estados Unidos, a educação primária esteve por um longo período a cargo de milhares de distritos escolares cuja abrangência era submunicipal. Esses distritos escolares tinham liberdade para criar impostos e gastar seus recursos autonomamente em suas escolas.

Além dessas diferenças de jurisdição legal e administrativa, os níveis de governo nesses dois países possuíam distintas formas de financiamento. É importante vermos como eram financiados os gastos federais, estaduais e municipais no caso brasileiro, pois isso pode explicar em parte a incapacidade dos governos estaduais e municipais de arcar com os custos do ensino primário. Por não ser obrigação constitucional, a maioria dos estados manteve suas estruturas centralizadas. Alguns estados, como o Rio Grande do Sul, decidiram pela descentralização educacional em termos administrativos, mas mesmo os municípios desse estado careciam de independência financeira por conta da estrutura tributária do país. Veremos a seguir como eram financiados os níveis de governo e como eram os gastos em educação pública.

4.3.1 Financiamento da Educação e Receita Tributária

É possível avaliar a capacidade de financiamento da educação a partir da análise das fontes de receita dos governos estaduais no Brasil, responsáveis pela educação básica no país. Até a década de 1930, uma expressiva parte das receitas estaduais era oriunda da receita de exportações. Contudo, o imposto de exportação perdeu espaço paulatinamente até se tornar desprezível em termos percentuais: em 1930, 42,9% da receita estadual eram originados do imposto sobre exportações; no ano seguinte, o percentual caiu para 29,0%, chegando a 0,89% em 1958. O Imposto de Vendas e Consignações aos poucos foi se tornando a mais importante fonte de receita dos estados: embora representasse 1,0% da receita estadual em 1935, esse imposto já era o mais representativo da receita em 1947, alcançando a marca de 45,1% da

receita estadual, cifra que atingiu 56,3% em 1958 (BUENO; PASTORE; GITELMAN, 1962, p. XXI-XXV, p. 33-34). No Gráfico 5, é evidente a queda da importância do imposto de exportações e o crescimento vigoroso das receitas de Vendas e Consignações.

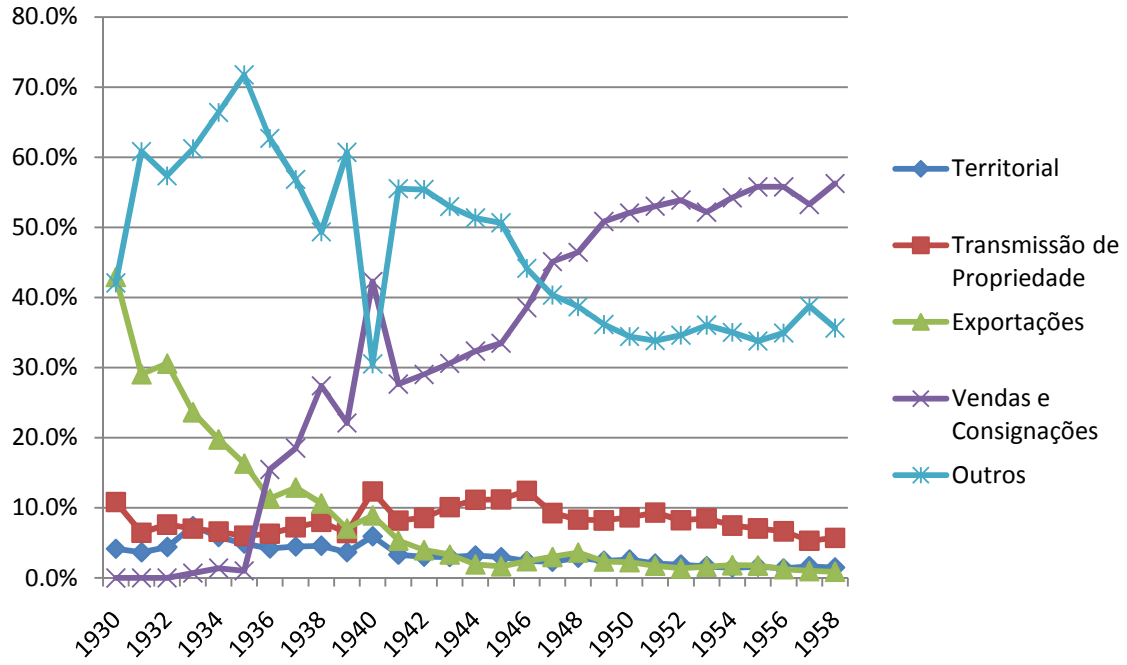

Gráfico 5 – Estrutura da receita tributária estadual, Brasil, 1930-1958
FONTE: Bueno, Pastore e Gitelman (1962)

No conjunto, como mostrado no Gráfico 6, a participação da receita tributária estadual manteve-se sempre entre 20% e 35% em relação à receita tributária total em todo o período apresentado pela figura. Os municípios apresentaram participação ainda menor na receita tributária total e com tendência declinante até 1984, como também mostra o Gráfico 6. Com relação aos principais itens da receita tributária dos municípios, a participação dos três impostos municipais mais significativos (Indústrias e Profissões, Predial, de Licença e Territorial Urbano) esteve entre 40% e 50% entre o fim do Estado Novo em 1945 e o fim do período democrático em 1964. Como podemos ver no mesmo Gráfico 6, as fontes de receita municipais representavam uma parcela relativamente pequena (5,8% na média entre 1936 e 2000) na receita tributária total do país. Ou seja, mais de 60% em média da receita tributária eram apropriados pela União, o que indica elevada centralização fiscal.

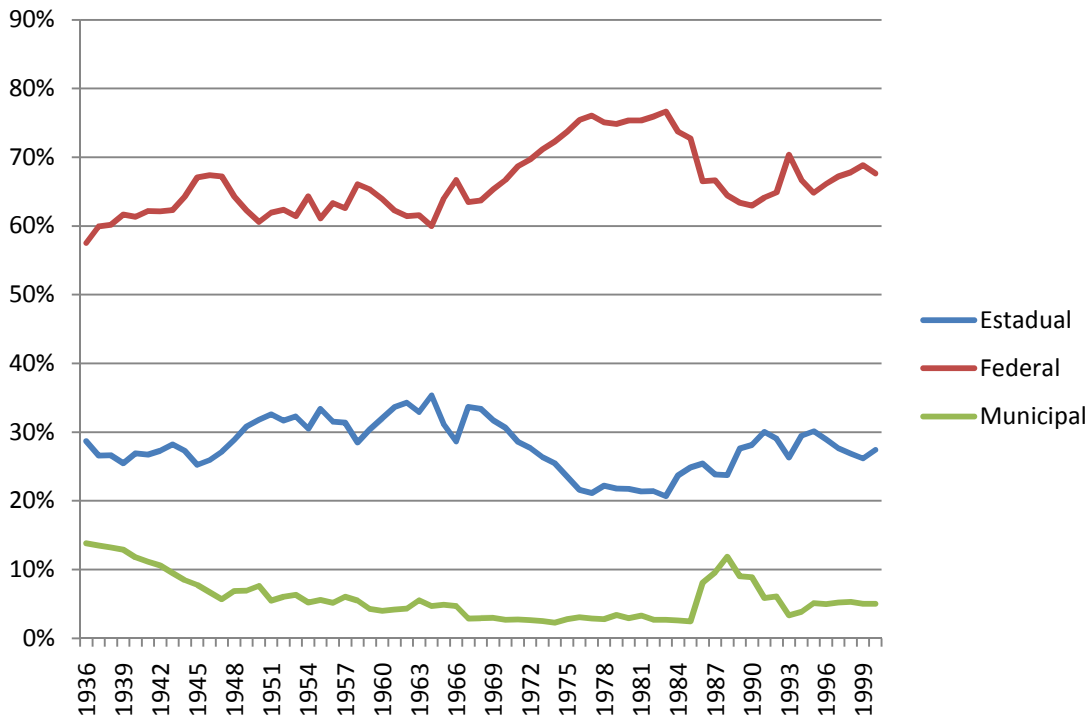

Gráfico 6 - Receita tributária no Brasil (União, Estados e Municípios), 1936-2000
FONTE: IBGE

Como afirma Melchior (1981, p. 17-18), os municípios foram deixados na miséria financeira pela Constituição de 1934 (artigos 6, 8 e 13.2), o que não mudou significativamente com a Constituição de 1946 (artigo 29), nem com a Constituição de 1967 (artigo 25). Posteriormente, houve ainda maior centralização durante o regime militar. Durante a década de 1970, por exemplo, a proporção arrecadada pela União aumentou consideravelmente, chegando à marca dos 71,1% em 1973.

Os problemas do excesso de centralização na arrecadação tributária foram constatados por autores que trataram do financiamento da educação, como Souza (1979, p. 18). Desde o Império, as diversas formas de tentar vincular a arrecadação a gastos com educação foram pouco frutíferas.

De acordo com Melchior (1981), autor do mais completo trabalho sobre a história do financiamento da educação no Brasil, a primeira fonte de financiamento da instrução pública no Brasil foi o *subsídio literário*, criado na segunda metade do século XVIII. Até 1822, o subsídio literário foi a fonte quase exclusiva de financiamento da educação, que consistia em um imposto sobre carne verde e aguardente (MELCHIOR, 1981, p. 27; SAVIANI, 2008, p. 99). Posteriormente, contou-se com outras fontes como, por exemplo, loterias e doações. A

inspeção das escolas particulares gerava alguma receita através das multas aplicadas, as quais também eram revertidas para o ensino.

A partir de 1870, surgiram propostas de criação de taxas escolares, em um esforço de vincular recursos específicos a fins educacionais. De acordo com uma dessas propostas, inspirada no modelo norte-americano, as províncias passariam a criar caixas escolares e tributos vinculados à educação.[59] No entanto, sua implementação não foi bem-sucedida em muitos lugares, como por exemplo, em São Paulo, devido a problemas de regulamentação: a lei de 6/4/1887 criou o fundo, mas a principal fonte de financiamento, que era um novo imposto, não foi implementada. Os projetos de reforma da instrução pública da década de 1880, sendo o mais conhecido de autoria de Rui Barbosa, que também previa a criação de taxas escolares, agitaram os debates no Congresso, mas não foram aprovados.[60] Como resultado, no fim do Império, o financiamento escolar continuava "a depender, quase que exclusivamente, da receita geral de impostos" (MELCHIOR, 1981, p. 34-37).

Não houve mudanças de vulto na parte do financiamento durante a primeira fase republicana no Brasil. A estrutura política do Império deu lugar a uma regime mais descentralizado em termos políticos, o que também se refletiu nas políticas educacionais do período. As inovações feitas por algumas unidades da federação como Ceará, São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal e Bahia no campo educacional foram mencionadas no capítulo anterior, além de terem sido detalhadamente estudadas pelo trabalho de NAGLE (1974).

Após a mudança política com a Revolução de 1930, foram criados a Taxa de Educação e Saúde e o seu fundo correspondente, o Fundo Especial para Educação e Saúde, por meio do decreto nº 21.335 de 29/4/1932, sendo ambos de âmbito federal (MELCHIOR, 1981, p. 39). A Taxa de Educação e Saúde incidia sobre qualquer documento mandatoriamente selado.

---

[59] Tavares Bastos, ao propor a criação de taxas escolares, comparou o dispêndio educacional no Brasil com o dos Estados Unidos, concluindo que a criação de um novo tributo seria salutar para solucionar o atraso em relação aos norte-americanos (MELCHIOR, 1981, p. 34 nota).

[60] O projeto de reforma de ensino de Rui Barbosa previa inúmeras fontes de financiamento para a educação, entre as quais se destacam os tributos sobre heranças e o imposto de capitação. Quanto à primeira, além da terça parte do produto das heranças vagas, havia tributos sobre a sucessão testamentária para parentes e estranhos (5% e 10%, respectivamente) e também um tributo de 50% sobre heranças destinadas a estabelecimentos religiosos. A outra fonte importante prevista era o imposto de capitação que consistia em dois mil réis por contribuinte residente na Corte e capitais provinciais, e de mil réis para outras localidades. Esses recursos seriam aplicados para construção e melhoramento de escolas, além de subsídio a escolas particulares leigas. É evidente a presença das idéias republicanas no projeto de reforma na questão das heranças para estabelecimentos religiosos e no subsídio a escolas seculares (BARBOSA, 1883, Tomo IV, p. 133-135; MELCHIOR, 1981, p. 36 nota 25).

Entretanto, por não ser *ad valorem*, esse imposto tornou-se pouco significativo diante do declínio do seu valor em termos reais. A taxa, que era de 200 réis (CR$ 0,20) para cada documento, teve reajuste legal concedido somente em 1944 (CR$ 0,40) e em 1946 (CR$ 0,80), sendo posteriormente extinta em 1958.

Durante a década de 1930, algumas reivindicações da *Escola Nova*, que foram tratadas no capítulo anterior, foram incorporadas na legislação. Uma delas foi a vinculação de recursos para a educação. Como já mencionado no capítulo anterior, os artigos 156 e 157 da Constituição de 1934 previram a vinculação de percentuais mínimos de receita para fins educacionais. Essa vinculação foi excluída na Carta de 1937, sendo retomada posteriormente com o retorno da democracia em 1946.[61]

Antes do retorno ao regime democrático, contudo, criou-se em 1942 o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), assim como os equivalentes para os outros níveis de ensino em anos posteriores. O FNEP era financiado por um adicional de 5% sobre o ICM incidente sobre bebidas alcoólicas (SOUZA, 1979, p. 19; MELCHIOR, 1981, p. 48). O Fundo Nacional do Ensino Médio foi organizado em 1954 sem especificação de tributo específico para financiá-lo, enquanto que o Fundo Nacional do Ensino Superior foi lançado somente em 1961.

As políticas de vinculação de receita da União foram ineficazes em geral, de acordo com Melchior (1981). Ainda segundo Melchior (1981, p. 61), estados e municípios sequer tentaram estruturar financeiramente a educação, embora educadores conhecidos como Anísio Teixeira (1956) já advogassem a articulação dos fundos em todos os níveis de governo e uma descentralização radical do sistema educacional. O grande problema era que, embora financeiramente não houvesse autonomia dos estados e municípios, previa-se que estes teriam autonomia administrativa. O diagnóstico de Melchior é preciso em relação à descentralização parcial e ineficaz existente:

> Autonomia, delegação de autoridade e da responsabilidade são aspectos do processo de descentralização que só se conseguem com recursos financeiros. Com um sistema tributário que beneficia a União e os Estados, o máximo que podemos conseguir será a descentralização até o nível destes últimos (MELCHIOR, 1981, p. 67).

[61] A vinculação foi novamente suprimida na Constituição de 1967, redigida durante o regime militar.

Em um país de enorme extensão geográfica como o Brasil, e também de acordo com a conceituação de Bardhan (2002), a autonomia estadual está longe de ser considerada descentralização. Além dos municípios terem poucos recursos, nem mesmo a parcela prevista pela Constituição para despesas com ensino primário era de fato realizada por muitos dos municípios. Mascaro (1954) nota que, para diversas cidades paulistas, “o ensino primário aparece contemplado nos orçamentos municipais com parcela que mal ultrapassa metade da quota mínima de impostos destinada ao ensino”. A municipalização foi posteriormente deixada de lado na LDB de 1961 após os inúmeros debates sobre o tema (MELCHIOR, 1981, p. 69).

Por outro lado, os Estados Unidos apresentaram uma situação bastante diferente. Principalmente na fase da expansão da educação primária (segunda metade do século XIX), mas também na fase da expansão massiva do ensino secundário (entre 1910 e 1940), a estrutura das receitas era completamente distinta. O Gráfico 7 apresenta os dados de participação da receita tributária dos distintos níveis de governo nos Estados Unidos, tal como fizemos no Gráfico 6 para o Brasil. Ao longo do século XX, percebe-se uma expressiva centralização, o que foi uma tendência mundial com o aumento de participação estatal. Essa última foi, em parte, impulsionada pela crise de 1929, pela ascensão do nazi-fascimo na década de 1930 e também da social-democracia do pós-II Guerra. No entanto, no período de expansão do ensino secundário público (ou seja, até 1940), vemos que estados e, principalmente, governos locais possuíam grande autonomia financeira.

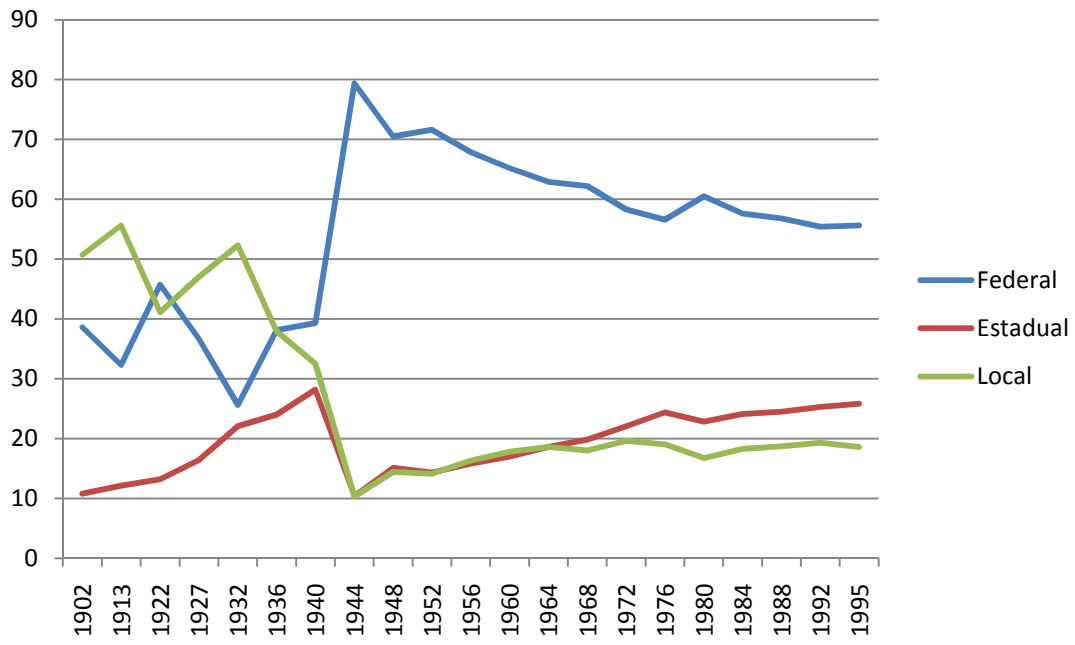

Gráfico 7 - Receita tributária nos Estados Unidos (Federal, Estadual e Local), 1902-1995
FONTE: Carter *et al.* (2006)

A receita tributária dos governos locais baseava-se em impostos sobre a propriedade. Ao contrário do que ocorreu no Brasil, essas fontes de financiamento eram suficientes para atender as crianças das localidades. Em 1932, havia 127.531 distritos escolares nos Estados Unidos, cuja grande maioria possuía autonomia tributária para arrecadar recursos para suas escolas (GOLDIN, 1999, p. 27). As receitas oriundas dos impostos sobre propriedade eram então diretamente direcionadas às escolas, de acordo com Goldin e Katz (2008) e Black e Sokoloff (2006, p. 95). A criação de escolas gerava um efeito positivo sobre os valores das propriedades próximas a uma escola com o decorrente aumento da demanda. De acordo com Goldin e Katz (2008), essa valorização refletia positivamente sobre as receitas que eram alocadas para a educação primária. Isso teria sido um efeito não-intencional que garantiu o financiamento apropriado para a educação nos Estados Unidos. Pelo menos em parte, o avanço educacional norte-americano se deveu ao sistema escolar financeiramente descentralizado e não-capturado por elites.

4.3.2 Estrutura dos Gastos em Educação

A diferença entre as estruturas de gastos brasileira e norte-americana em níveis local e estadual foi bastante expressiva. Nos estados norte-americanos, os itens mais importantes na

composição de gastos em 1961 eram educação, rodovias e saúde, sendo que 34,0% dos gastos gerais estaduais eram relacionados à educação (DUE, 1963, p.33-35). Por sua vez, os estados brasileiros, enquanto maiores responsáveis pela provisão de educação primária no país, despendiam cerca de 16,5% de seus gastos totais em educação em 1961, conforme pode ser visto no Gráfico 8.

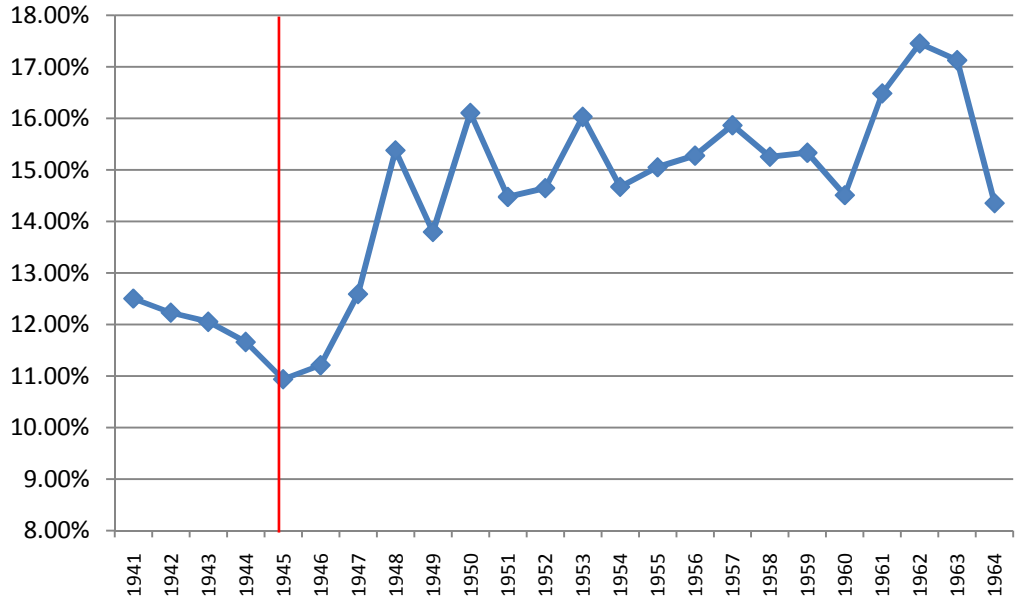

Gráfico 8 - Percentual de gastos estaduais em educação pública, Brasil, 1941-1964.
FONTE: BRASIL. *Finanças do Brasil* (vários números)

O Gráfico 8 mostra outro fenômeno importante: a tendência decrescente dos gastos estaduais em educação pública durante os primeiros anos da série é revertida após 1945, mantendo-se acima dos 14% a partir de 1950 (14,4% em média com desvio padrão de 1,9% no período 1941-1964). Uma das causas dessa reversão é provavelmente a mudança institucional representada pela volta da democracia em 1945, com um regime menos centralizado do que o Estado Novo. Infelizmente, não dispomos de dados precisos sobre gastos estaduais antes de 1941.

O Gráfico 9 mostra como, mesmo no plano estadual, o gasto com educação pública foi percentualmente menor. Enquanto nos estados brasileiros cerca de 16,5% de suas despesas totais eram destinadas à educação pública em 1961, esse percentual era de 34% dos gastos totais nos Estados Unidos. Também em saúde, outro item importante da oferta de bens

públicos sociais, os gastos brasileiros eram proporcionalmente menores: 6,6% contra 21% dos norte-americanos.

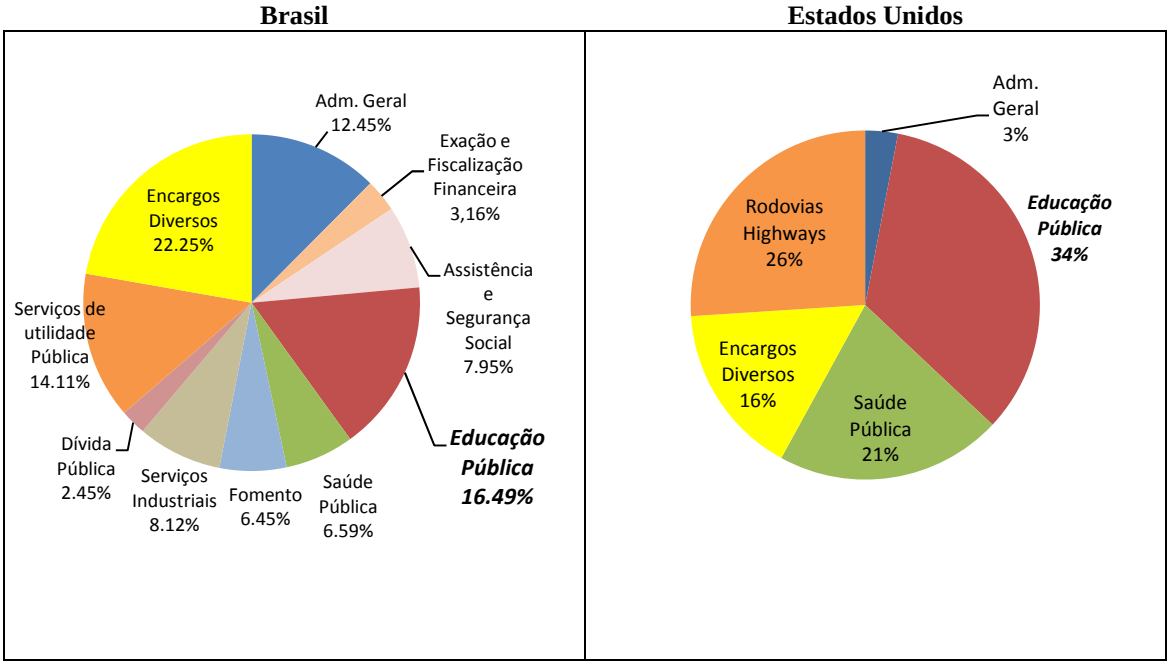

Gráfico 9 - Composição de gastos dos governos estaduais: Brasil e Estados Unidos, 1961
FONTE: Brasil. Ministério da Fazenda (1971) e Due (1963, p. 35)

Para o nível local, a diferença era maior ainda, o que torna nítida a diferença entre Estados Unidos e Brasil em termos de descentralização. O Gráfico 10 apresenta a discrepância que havia entre gastos educacionais e outros gastos no nível local, o que indica a prioridade da educação no plano dos governos locais dos Estados Unidos. Os municípios brasileiros, responsáveis historicamente por menos de 10% da arrecadação e dependendo da ajuda da União e dos estados, direcionavam apenas pouco mais do que 10% das suas despesas para a educação. Isso significa que, tanto em nível estadual como local, os Estados Unidos superavam substantivamente o Brasil em percentual de gastos no ensino. As estimativas para 1961 mostram que uma significativa parte dos gastos dos governos locais norte-americanos (45%) era destinada à educação.

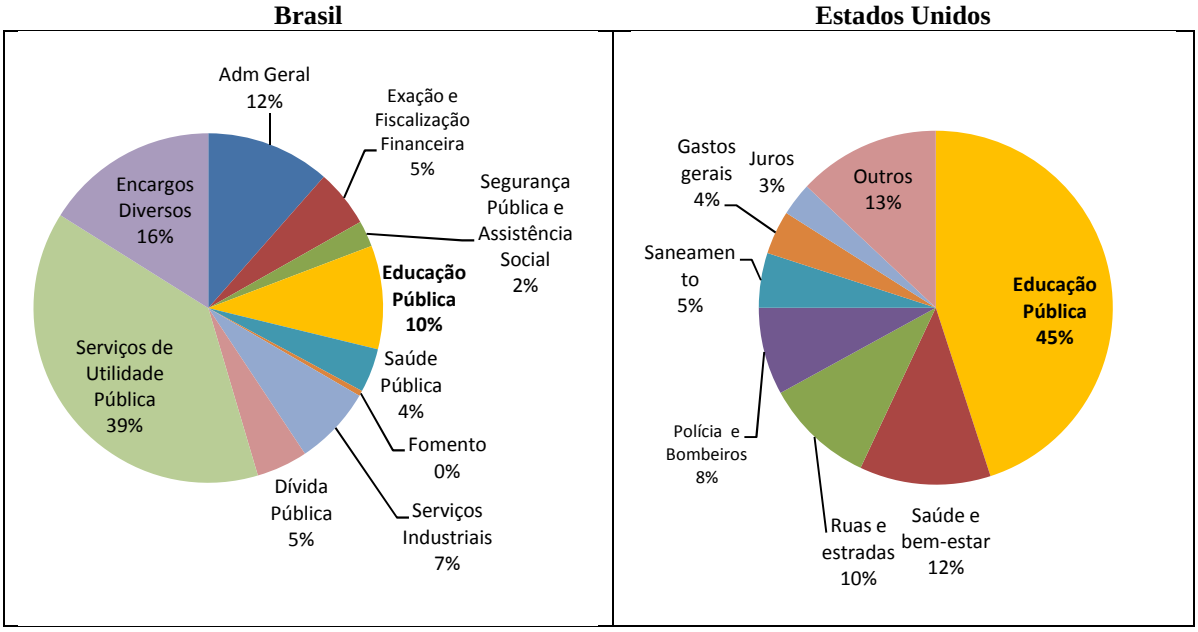

Gráfico 10 - Composição de gastos dos governos municipais/locais: Brasil e Estados Unidos, 1961
FONTE: Brasil. Ministério da Fazenda (1971) e Due (1963, p. 37)

Mesmo com o aumento da participação relativa dos gastos federais ao longo do século XX, o que acompanhou uma tendência mundial, a situação financeira dos governos locais nos Estados Unidos mostrava-se muito melhor do que no Brasil, assim como também seu investimento em educação.

4.3.3 Descentralização Administrativa e o Papel da União no Sistema

A provisão das escolas estava a cargo dos estados no Brasil. Em alguns estados como o Rio Grande do Sul, houve descentralização em favor dos municípios por decisão dos próprios governos estaduais (MOREIRA, 1954). Mesmo assim, as deficiências do financiamento apresentados por Melchior (1981), com parte significativa da receita tributária sob o poder do governo federal e sem repasses adequados para os níveis inferiores de governo, sugerem que o investimento em educação continuava a depender predominantemente dos governos estaduais.

A Tabela 9 mostra que, administrativamente, a maioria das escolas estava sob a responsabilidade dos estados em 1947 e 1962, de forma coerente com as atribuições constitucionais. Alguns estados descentralizaram administrativamente o ensino primário,

deixando muitas escolas a cargo dos municípios, como o Rio Grande do Sul (69,8% em 1947 e 70,9% em 1962) e Maranhão (61,7% em 1947 e 77,6% em 1962): o primeiro com taxas de matrículas invejáveis de 63,5%, enquanto que no último, apenas 22,8% das crianças estavam matriculadas em 1962. Por outro lado, estados como Amazonas e Espírito Santo tinham grande número de escolas sob administração estadual, apesar dos discrepantes resultados de matrículas: 36,8% e 54,9% em 1962, respectivamente. Estados como o Ceará tiveram mudanças no período, passando de 31,8% das escolas de ensino primário fundamental administradas por municípios em 1947 para 67,3% em 1962, assim como Piauí, que passou de 22,9% para 53,7%; Goiás, que passou de nenhuma escola municipal em 1947 para 37,4% em 1962; e Paraná, que foi de 1,4% em 1947 para 44,5% em 1962. Alguns poucos estados aumentaram o percentual de escolas estaduais, como Santa Catarina e Minas Gerais.

Tabela 9 - Percentagem de escolas de ensino primário fundamental sob a responsabilidade federal, estadual, municipal e particular por estados e territórios da Federação, Brasil, 1947 e 1962

Estados	1947				1962			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Rondônia*		90,0		10,0	94,4			5,6
Acre		60,7	32,8	6,6		82,5	12,8	4,7
Amazonas		89,0		11,0	0,1	96,0		3,9
Roraima*		92,3		7,7	87,2			12,8
Pará		94,0	0,1	5,9	1,9	61,2	28,4	8,5
Amapá*		100,0			81,7		6,5	11,8
Maranhão		27,5	61,7	10,7		11,1	77,6	11,3
Piauí		70,1	22,9	7,1		36,9	53,7	9,4
Ceará		57,2	31,8	11,0		23,1	67,3	9,7
R. G. do Norte		67,0		33,0	0,1	39,2	43,1	17,7
Paraíba		81,4		18,6	2,0	32,8	58,8	6,4
Pernambuco		16,7	53,8	29,5	0,7	18,5	61,7	19,1
Alagoas		31,6	45,6	22,8		12,1	73,4	14,5
Sergipe	0,1	58,9	23,2	17,7		43,8	45,0	11,3
Bahia		74,5	15,5	10,0	0,1	37,2	54,1	8,6
Minas Gerais		21,6	71,7	6,8	0,3	36,4	58,6	4,7
Espírito Santo		95,2	0,7	4,1		81,3	16,7	1,9
Rio de Janeiro		58,4	31,3	10,3	0,2	42,3	40,3	17,2
Guanabara**			26,1	73,9		34,8		65,2
São Paulo		73,5	17,3	9,2		74,6	20,6	4,8
Paraná		93,1	1,4	5,5		52,5	44,5	3,0
Santa Catarina		56,4	41,7	1,9		63,0	35,5	1,5
R. G. do Sul	0,1	12,4	69,8	17,7	0,1	20,9	70,9	8,1
Mato Grosso		74,7	12,5	12,7		75,1	15,7	9,1
Goiás		86,8		13,2	0,4	52,8	37,4	9,5
D. Federal**								100,0
BRASIL	**0,0**	**49,9**	**37,1**	**13,0**	**0,5**	**43,6**	**47,2**	**8,6**

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos). NOTAS: *Territórios da Federação na época. **O Estado da Guanabara era Distrito Federal até 1960, quando a capital do país passa a ser Brasília. O Distrito Federal na tabela refere-se à Brasília.

Como indicado na tabela, menos de 0,1% das escolas primárias eram federais. Estando as escolas municipais a cargo de estados ou municípios, as dificuldades fiscais desses níveis de governo e a ausência de repasses adequados dificultam a avaliação dos sistemas administrativos centralizados estaduais ou descentralizados municipais. Mesmo os estados mais progressistas tinham taxas de alfabetização e matrícula menores que a de países vizinhos como a Argentina: apenas 59,3% dos paulistas, 58,6% dos gaúchos e 56,6% dos catarinenses acima dos 5 anos de idade sabiam ler e escrever, de acordo com o Censo de 1950. Apenas 49,0% dos brasileiros acima dos 15 anos eram alfabetizados, enquanto que 88% dos argentinos podiam ler e escrever em 1950 (BERGÉS, 2009, p. 28).

Durante o governo Vargas, o ministro Capanema, que esteve no cargo de 1934 a 1945, afirmava que o financiamento do ensino básico deveria estar sob responsabilidade primordial dos Estados, justificando seu pouco empenho na questão da participação federal no ensino primário (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; ROCHA, 2000). O grande problema é que estados e municípios sempre tiveram dificuldades para arrecadar receitas. Mesmo considerando que a descentralização administrativa fosse benéfica, apenas a União tinha condições de financiar a educação adequadamente. Não obstante, o financiamento da educação primária foi colocado sob a responsabilidade dos outros níveis de governo, sem repasses adequados. Estados e municípios não possuíam recursos fiscais suficientes para arcar com os investimentos necessários em meio a outras prioridades, situação que perdurou com a volta da democracia após a queda do Estado Novo em 1945. Embora os *escolanovistas* advogassem a descentralização administrativa, eles defendiam a necessidade de maior participação da União devido à estrutura tributária vigente, a qual era muito mais favorável à União.

A longa demora pela aprovação das Leis de Diretrizes e Bases em 1961, que tramitou durante treze anos no Legislativo Federal, foi também responsável pela indefinição das diversas esferas do governo quanto a suas atribuições no campo da educação pública. Mascaro (1954, p. 144) também aponta a indefinição em torno do projeto da LDB como fator que desestimulou a cooperação entre as esferas de governo a fim de melhorar a situação. A incerteza institucional devida à falta de regulamentação do ensino provavelmente foi prejudicial para a expansão adequada do ensino, embora tenha havido crescimento das matrículas de 26,5% em 1945 para 40,4% em 1961, considerando a população de 5 a 14 anos. A descentralização administrativa sem provisões adequadas de recursos terminou sendo

prejudicial para a educação brasileira, uma vez que não se aproveitou satisfatoriamente as vantagens de uma estrutura descentralizada, ao mesmo tempo em que os possíveis problemas da descentralização, como a desigualdade entre estados, também apareceram (PLANK, 1996).

A Tabela 10 indica que a ampla desigualdade educacional entre as regiões persistiu com a estrutura em vigor, embora nenhum estado de fato tenha atingido o nível de países desenvolvidos. A taxa de 70,2% de escolarização nos estados mais desenvolvidos em 1958 para crianças dos 7 aos 11 anos ainda estava bem longe dos 99,5% de crianças dos 7 aos 13 anos escolarizadas nos Estados Unidos no mesmo ano (GOLDIN, 1999, p. 42). Enquanto os estados do nordeste e norte-oeste apresentaram taxas de escolarização médias de 35%, os estados do sul alcançaram o dobro da proporção de crianças freqüentando a escola (BRASIL. MEC, 1961, p. 12).

Tabela 10 - Taxas de escolarização por idades e por regiões* no Brasil, 1958 (%)

Idade	Região			
	Norte-Oeste	Nordeste	Sul	Brasil
7	25,6	28,2	51,9	40,8
8	34,8	36,1	74,0	56,4
9	37,1	38,6	80,1	60,9
10	40,3	40,3	80,4	62,1
11	36,8	35,5	65,5	54,1
Total	35,0	35,6	70,2	54,3

FONTE: Brasil. MEC (1961, p. 12).
NOTA: *As regiões apresentadas pela tabela não são as regiões da nomenclatura tradicionalmente utilizada. A região Norte-Oeste da tabela consiste nos territórios (que correspondem aos atuais estados de Rondônia, Acre e Roraima) e nos estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Mato Grosso e Goiás. A região Nordeste da tabela consiste nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco. Alagoas, Sergipe, Bahia e Espírito Santo. A região Sul dessa tabela é formada por Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A falta de apoio financeiro e administrativo federal na provisão de escolas públicas aliada à falta de capacidade tributária dos estados e municípios também foram determinantes do atraso educacional brasileiro no nível básico. Dada a estrutura tributária excessivamente centralizada, a falta de cooperação financeira adequada da União e a mal-definida descentralização, temos algumas das possíveis razões para o fracasso das políticas educacionais do período em termos comparativos internacionais.

4.4 O Papel de Outros Fatores

Não apenas a descentralização foi apontada como aspecto positivo fundamental pela literatura sobre expansão educacional. Como mencionamos anteriormente, para o caso dos Estados Unidos, outros fatores como a separação de Igreja e Estado no que se refere à educação, um sistema aberto e não excessivamente punitivo, aliadas à neutralidade em relação a gênero também foram fatores importantes. A seguir, examinaremos a presença desses fatores no Brasil de meados do século XX e avaliar sua possível relevância.

4.4.1 Educação Secular

Nos Estados Unidos, o ensino pode ser considerado secular desde a virada do século XIX para o século XX, no sentido de que grupos religiosos organizados não recebiam subsídios educacionais (GOLDIN; KATZ, 2008, p. 134). A Constituição de Massachussets foi emendada em 1855 com o fim de proibir subsídios a escolas sectárias, como resultado do conflito entre católicos e protestantes, tendo havido imitação dessa lei por outros estados (GOLDIN; KATZ, 2008, p. 148-9). Tais medidas resultaram em educação pública e laica, sendo mais um ingrediente básico do que Goldin e Katz chamaram de igualitarismo educacional.

Até o advento da República em 1889, Igreja e Estado no Brasil mantinham relação muito próxima. A cartilha positivista adotada pelos republicanos enfraqueceu essa relação, o que ficou claro na Constituição de 1891, que separou Igreja e Estado. No entanto, a Igreja Católica continuava possuindo boa parte das escolas secundárias. Segundo os Anuários Estatísticos do Brasil, a maioria das escolas secundárias estava sob responsabilidade particular no país. O ensino secundário no Distrito Federal era predominantemente particular em 1912: das 85 escolas, 83 eram particulares e, muitas vezes, ligadas à Igreja. Os dados de 1937 para todo Brasil mostram que das 2.064 instituições de ensino não-primário, 1.606 eram privadas e 513 diretamente ligadas a corporações religiosas. Em 1958, a situação não é muito diferente no país: das 2.358 escolas destinadas ao curso ginasial (primeiro ciclo do ensino secundário), 1.702 eram particulares. Para o colegial, 406 das 619 escolas destinadas ao curso científico e 141 das 244 destinadas aos cursos clássicos eram também particulares.

O ensino católico tinha tendência elitista e restrita, com ênfase em humanidades, como já destacamos no capítulo anterior. Não havia maior concorrência contra o ensino católico: o ensino público secundário era irrisório, restando as escolas protestantes, com direcionamento mais pragmático (menor ênfase em humanidades) do que as escolas católicas (BEOZZO, 1982, p. 299).

Após a Revolução de 1930, os católicos tentaram se reorganizar dentro da sociedade brasileira. A questão do ensino religioso era ponto fundamental de reivindicação católica, pois "a educação era encarada como um prolongamento do direito familiar" (BEOZZO, 1982, p. 298). Havia preocupação de líderes católicos com a ação da Igreja junto à maioria do povo a partir da educação primária. Os católicos conseguiram no final de abril de 1931 o decreto permitindo o ensino religioso facultativo nas escolas públicas, o que foi confirmado pela Constituição de 1934.[62] Como resultado dessa movimentação, Beozzo (1982, p. 300) afirma que apenas 25% das crianças do Distrito Federal recebiam ensino religioso em 1924, percentual que saltou para 91% em 1935 com a regulamentação do ensino religioso nas escolas oficiais. Isso não é necessariamente um problema em termos daquilo que Goldin e Katz chamam de igualitarismo. Todavia, esse fenômeno mostra o papel mais relevante assumido pela Igreja Católica a partir da década de 1930, depois de alijada pelo regime anterior. A Constituição de 1937 enfraqueceu um pouco a conquista católica ao dizer que "o ensino religioso *poderá* ser contemplado como matéria de curso ordinário nas escolas", diferentemente da Carta anterior, que previa horário para o ensino religioso como matéria ordinária nas escolas públicas (BEOZZO, 1982, p. 300-301).

A Constituição de 1946 novamente manteve como facultativo o ensino religioso nas escolas públicas, como resultado da influência católica (PIERUCCI *et al*., 1983, p. 350). Após 1946, o Brasil definitivamente assumiu uma postura de permitir a instrução religiosa nas escolas, além de oferecer subsídios a escolas particulares ligadas a igrejas, como também acontecia no Chile, no Peru e na Costa Rica. Mas se não era um sistema secularizado como o mexicano e o norte-americano, também não dava direito e responsabilidade legal da política educacional para a Igreja Católica como ocorreu na Colômbia (HAVIGHURST; MOREIRA, 1965, p. 223).

[62] Artigo 153 da Constituição de 1934.

Em grande medida, a controvérsia sobre a educação pública e privada que ocorreu na tramitação do projeto das Leis de Diretrizes e Bases entre 1948 e 1961 teve direta relação com o chamado monopólio estatal do ensino. O primeiro anteprojeto do Ministro da Educação, Clemente Mariani, não continha maiores referências a respeito das escolas particulares, mas o substitutivo do deputado Carlos Lacerda explicitamente propunha a "igualdade de condições às escolas oficiais e particulares" por meio da "distribuição das verbas consignadas para a educação entre as escolas oficiais e as particulares proporcionalmente ao número de alunos atendidos".[63] Na redação final, a proposição foi abrandada, encontrando-se uma posição intermediária entre a proposta inicial e o substitutivo Lacerda.[64] De acordo com o artigo 95 da lei aprovada, a União cooperaria com "financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acôrdo com as leis especiais em vigor" (BRASIL, 1962, p. 63). Além disso, não poderia haver, segundo o artigo 19, "[...] distinção de direitos, [...] entre os estudos realizados em estabelecimentos oficiais e os realizados em estabelecimentos particulares reconhecidos" (BRASIL, 1962, p. 53). Até a aprovação, a Igreja Católica e outras entidades pressionaram fortemente por maior assistência financeira às escolas particulares (HAVIGHURST; MOREIRA, 1965, p. 140 nota, p. 144).[65]

A questão dos subsídios às escolas particulares esteve presente desde a Constituinte de 1933-34. De acordo com Rocha (2000), a idéia original era que fossem concedidas subvenções a alunos necessitados. No entanto, a Constituição não foi clara quanto à destinação desses recursos, permitindo a concessão de subsídios a escolas particulares ao invés de restringir a verba somente à subvenção a alunos carentes de recursos nos casos em que as escolas públicas não fossem capazes de resolver o problema. Para Rocha (2000, p. 62), o princípio do subsídio público degenerou-se "completamente ao longo do tempo, transformando-se num mecanismo de financiamento do setor privado, ao invés de ao aluno carente".

A observação dos dados da segunda metade dos anos 1950 pode revelar algumas características dos subsídios concedidos à educação. Estados e municípios despendiam pouco

[63] Substitutivo ao projeto de Diretrizes e Bases da Educação Nacional apresentado à Câmara dos Deputados pelo Dep. Carlos Lacerda a 15/1/1959, Artigo 7.

[64] Ver também artigos 2 a 5 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n. 4.024) aprovada em 20/12/1961 (BRASIL, 1962).

[65] "[...] a Igreja Católica, assim como outras igrejas e grupos [...], tem trabalhado muito para obter subsídios governamentais. Os líderes eclesiásticos adotaram a posição de que o Estado deve dar suporte integral às escolas operadas pelas igrejas Apenas desse modo, afirmam eles, pais podem ter liberdade total para escolher o tipo de escola que suas crianças freqüentarão" (HAVIGHURST; MOREIRA, 1965, p. 144).

com subsídios para estabelecimentos de ensino: apenas 10,1% em média dos subsídios eram concedidos pelos estados. Do total de subsídios à educação e cultura, que incluem também outras despesas além daquelas com estabelecimentos, estados e municípios arcavam apenas com 19,6%, enquanto o restante, 80,4% em média, eram concedidos pela União, como mostra a Tabela 11. Portanto, quase todos os gastos com subsídios eram feitos pelo governo federal. Além disso, tais gastos favoreciam o ensino superior: 99,0% dos subsídios federais a estabelecimentos de ensino eram destinados a esse nível de ensino.

Tabela 11 - Participação de cada esfera de governo nos subsídios (concedidos a estabelecimentos de ensino e total de subsídios com educação e cultura): Brasil, 1956-1959, em porcentagem

	Subsídios (estabelecimentos de ensino)			Subsídios (total)		
Ano	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1956	90,41	9,59	0,00	78,24	12,43	9,33
1957	91,71	8,29	0,00	84,00	11,04	4,96
1958	88,24	11,76	0,00	79,32	15,47	5,21
1959	89,25	10,75	0,00	80,20	15,28	4,51
Média	89,90	10,10	0,00	80,44	13,56	6,00

FONTE: Brasil. MEC. *Estatísticas de Despesa com Educação e Cultura* (vários números).

Subsídios a escolas particulares que cobram mensalidades tendem a aumentar a desigualdade educacional, uma vez que tais subsídios desviam recursos públicos que poderiam ser utilizados para aumento de vagas nas escolas públicas ou melhoria em diversos outros aspectos qualitativos. Evidentemente, essa afirmação só faz sentido se assumirmos que o aumento de recursos utilizados leva a melhora da qualidade ou ao aumento da quantidade de vagas do ensino público, o que pode não ter sido verdade, principalmente em um contexto de centralização do financiamento educacional. A avaliação de uma política que subsidia escolas particulares também deve considerar se as camadas pobres da população em termos de renda têm acesso às escolas particulares. Goldin e Katz (2008, p. 134, 149-151) defendem que a proibição de concessão de subsídios a escolas particulares foi positiva em termos de equidade, o que pode ter sido verdade, ainda que não sejam apresentadas evidências empíricas definitivas.

Autores como Havighurst e Moreira (1965, p. 140) afirmam que a legislação em aberto e o efetivo posicionamento político dos interesses das escolas particulares, entre as quais as escolas ligadas a igrejas, teriam sido responsáveis pela concessão de subsídios às escolas particulares ao longo do período e também posteriormente à aprovação da LDB em 1961. Não investigamos o período posterior a 1961, mas os dados apresentados a seguir são reveladores.

A observação dos dados sobre subsídios contidos nas estatísticas das despesas com ensino e cultura entre os anos de 1956 e 1959, ou seja, durante o governo Juscelino Kubitschek, revela que a grande maioria dos subsídios foi concedida a estabelecimentos de ensino superior (ver Tabela 12). Do montante gasto com estabelecimentos de ensino em todos os níveis de governo, 19,7% foram destinados a subsídios. Destes subsídios, 95% eram destinados ao ensino superior. A última coluna da Tabela 12 demonstra isso: do total de recursos destinados ao ensino superior, 61,8% em média foram destinados a subsídios. Enquanto isso, os subsídios para o ensino elementar e médio nunca ultrapassaram 6% do total gasto com estabelecimentos de ensino desses níveis. Ou seja, os recursos públicos para ensino elementar e médio entre 1956 e 1959 eram, em sua grande maioria, destinados a estabelecimentos públicos.

Tabela 12 - Gastos do governo com estabelecimentos de ensino público e privado com suas respectivas participações percentuais, Brasil, 1956-1959

	Ensino público						Subsídios (ensino privado)					
Ano	Elementar	(%)	Médio	(%)	Superior	(%)	Elementar	(%)	Médio	(%)	Superior	(%)
1956	5.724 mi	99,0	2.508 mi	99,2	996 mi	34,1	60,3 mi	1,0	20,4 mi	0,8	1.926 mi	65,9
1957	7.229.411	94,7	3.754.880	95,5	1.657.070	35,0	402.380	5,3	176.331	4,5	3.084.145	65,0
1958	10.876.279	96,2	5.952.449	95,5	2.473.879	40,7	434.415	3,8	278.557	4,5	3.602.418	59,3
1959	12.982.139	96,0	6.767.385	94,4	3.712.951	43,0	541.591	4,0	399.842	5,6	4.928.908	57,0

FONTE: Brasil. MEC. *Estatísticas de Despesa com Educação e Cultura* (vários números)

Já a Tabela 13 mostra que, em média, 55,5% dos recursos federais destinados a estabelecimentos de ensino (incluindo subsídios ao ensino privado), foram transferidos para o ensino superior no período em questão.

Tabela 13 - Participação percentual por nível de ensino de recursos da União destinados a estabelecimentos de ensino (incluindo subsídios a estabelecimentos privados), Brasil, 1956-1959

Ano	Elementar	Médio	Superior
1956	2,85	25,77	69,43
1957	17,26	26,34	56,15
1958	19,86	33,42	46,31
1959	21,19	27,83	50,24
Média	**15,29**	**28,34**	**55,53**

FONTE: Brasil. MEC. *Estatísticas de Despesa com Educação e Cultura* (vários números)

O problema maior aqui não parece ter sido a existência de subsídios a escolas particulares, mas o fato de que grande parte da verba da União, dada a estrutura tributária existente, ter sido destinada ao ensino superior público e privado. Ao invés disso, esses recursos poderiam ter sido repassados aos estados, responsáveis pelo ensino básico.

4.4.2 Sistema Aberto

Goldin e Katz (2008) e Black e Sokoloff (2006, p.79-80) chamam atenção para o fato de que um mau desempenho escolar no passado não determinava o destino educacional do aluno norte-americano, ao contrário do que ocorria, por exemplo, no sistema alemão. Embora a Alemanha fosse líder em educação primária ao lado dos Estados Unidos no final do século XIX, o sistema alemão era menos igualitário, uma vez que o desempenho nas primeiras séries determinava para que tipo de escola secundária o aluno era enviado (o que acontece até hoje). Os bons alunos são enviados para as escolas que os treinam para os estudos superiores (*Gymnasium*), caminho que se torna muito difícil para os alunos enviados para outros tipos de escolas com currículo mais técnico.

A diferença apontada por Goldin e Katz é que o sistema americano era mais aberto e menos punitivo em relação a erros escolares do passado, dando maiores chances para recuperação do aluno. Os sistemas elitistas estreitavam demasiadamente as oportunidades, o que também atuava como perpetuador de desigualdades, na opinião dos autores.

No Brasil, não havia um sistema institucionalizado de desigualdade educacional como o alemão. No entanto, a situação na prática era pior, uma vez que o analfabetismo continuava crônico (39,6% das pessoas acima dos 15 anos em 1960). Assim, a desigualdade era gerada de forma muito mais perversa em etapa anterior, porquanto as taxas de matrículas no Brasil continuavam baixas (39,8% das crianças de 5 a 14 anos em 1960), quase um século depois de Alemanha e Estados Unidos universalizarem a educação básica.[66] Ou seja, embora sistemas como o alemão contribuíssem para a desigualdade, isso ocorria apenas após a alfabetização e

[66] Os dados mais otimistas de Maduro (2007) e utilizados por Wjuninski (2009, p.21-22) utilizam a população estimada de 7 a 14 anos. Nesse caso, o Brasil tinha, em 1960, taxa de matrícula no primário fundamental comum igual a 57,0%.

o aprendizado básico do primário, que era universal e comum a todos. No Brasil, as crianças não eram sequer alfabetizadas, pois não frequentavam as escolas.

De acordo com os dados de matrículas existentes para 1954-58, quase metade das crianças brasileiras jamais teriam pisado na escola: 46,0% das crianças de 7 a 11 anos não haviam frequentado sequer uma vez a escola primária (BRASIL. MEC, 1961, p. 11). Mas outra parcela das crianças matriculadas enfrentava ainda outro problema gerador de desigualdades educacionais no ensino primário: embora não houvesse sistema que separasse maus alunos de bons alunos para destiná-los a escolas de currículos distintos posteriormente, o primário comum tinha como característica uma distribuição bastante desigual de matrículas entre as séries do primário devido às muitas repetências. Essa característica é uma evidência de que um sistema punitivo nos níveis mais básicos de educação incentivava a evasão entre aqueles que frequentavam as escolas.

É conhecido o fato de que, para toda América Latina, o nível de repetência e abandono escolar era muito alto comparado a diversos países (SCHIEFELBEIN, 1992; MARTIN, 1994; BIRDSALL; ROSS; SABOT, 1997). Para o Brasil, tal fenômeno está retratado no Gráfico 11, que apresenta a distribuição de matrículas em cada série do ensino primário comum em 1950. Percebe-se que mais da metade dos alunos (56,5%) estavam matriculados na primeira série, o que é sintoma de alto grau de repetência e abandono posterior. Outros países latino-americanos apresentavam situação semelhante, em contraste com locais em que a política educacional demonstrou ter resultados positivos posteriormente (FRANKEMA, 2008, p. 97).

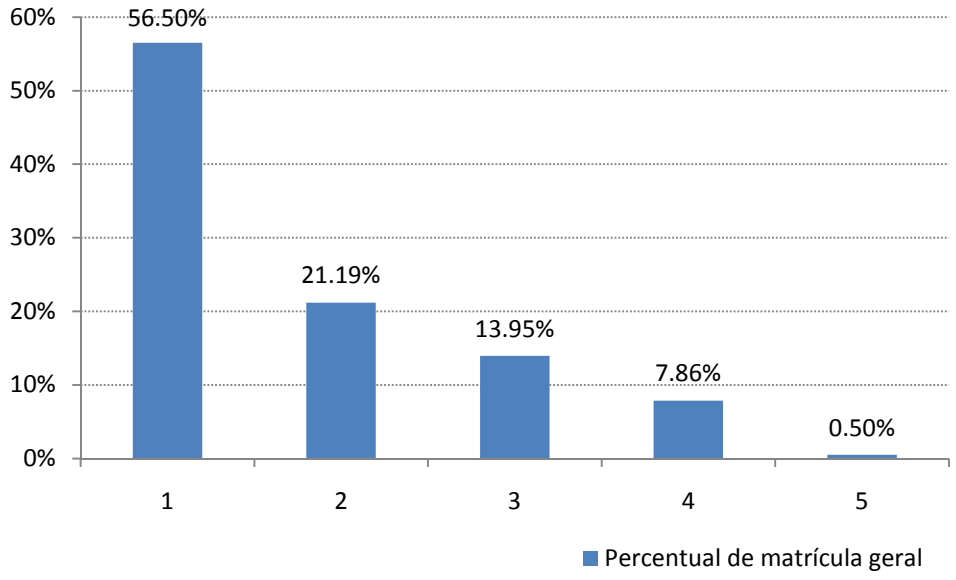

Gráfico 11 - Distribuição de matrícula nas cinco séries do ensino primário comum, Brasil, 1950
FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1953

Entretanto, não devemos deixar de considerar que, em uma fase de expansão educacional, é razoável supor maior número de matrículas nas séries iniciais como conseqüência dessa expansão. Continua sendo muito alta, todavia, a cifra de 56,5% de estudantes do primário concentrados na série inicial em 1950. Em termos comparativos, a Coréia do Sul, considerada um sucesso de país que se beneficiou enormemente dos esforços educacionais de seus governos, tinha em 1970 uma figura com distribuição de matrícula muito menos desigual entre as séries, conforme Frankema (2008, p. 97).

Os dados existentes para o período entre 1954 e 1958 são esclarecedores. De acordo com um documento oficial:

> Quanto à distribuição de matrículas pelas séries didáticas, ocorria no país acentuada concentração na 1ª série, de mais da metade, ou seja, 54,3%, como conseqüência do início tardio da vida escolar e também da repetência de ano letivo, a julgar-se pelas baixas taxas de escolarização, que atinge seu máximo na idade de 10 anos, com somente 62,1%, e pelas elevadas porcentagens de reprovações, as quais, na 1ª série, eram da ordem de 50%, conforme se exemplifica pelo qüinqüênio 1954/58, que registra, respectivamente, 51,7; 51,6; 50,1; 49,7 e 50,8% de não aprovados (BRASIL. MEC, 1961, p. 12).

A conclusão é que o sistema brasileiro era mais fechado do que os sistemas europeus considerados desiguais por Goldin e Katz. Provavelmente, o perverso sistema de repetências e desistências, por conta do sistema punitivo no ensino primário, que deveria ser destinado a toda população, foi um dos fatores importantes que acabava selecionando poucos alunos,

impedindo que estes obtivessem habilidades que aumentariam sua qualificação para competir no mercado de trabalho. O sistema brasileiro não apenas aumentava as desigualdades educacionais devido à oferta insuficiente de escolas, professores e demais recursos, mas também devido ao próprio funcionamento do sistema.

Além de uma estrutura punitiva, em contextos rurais o custo de oportunidade de uma criança ir à escola é muito alto, devido à perda imediata de horas do dia em que a criança poderia ajudar a família nos afazeres rurais, além de problemas como distância, ausência de transporte, sazonalidade do trabalho agrícola, infra-estrutura da escola e qualidade do ensino rural. No longo prazo, com a percepção, após uma repetência, da necessidade de mais tempo para se formar e pela própria redução da possibilidade de se formar, reduzem-se ainda mais os incentivos para que a criança continue se educando.

Nas cidades, tal cálculo também pode predominar em situações de pobreza urbana, em que o custo de oportunidade de se educar também é alto, uma vez que as crianças ou jovens poderiam de alguma forma colaborar com o rendimento familiar ou com os afazeres domésticos, embora nas cidades o retorno esperado de se educar tenda a ser maior. Um sistema demasiadamente rígido e fechado exacerba as dificuldades enfrentadas pelos alunos, o que pode ter sido um dos fatores explicativos para a desigualdade educacional no Brasil.

4.4.3 Neutralidade em relação a Gênero

Outra virtude apontada por Goldin e Katz é a neutralidade em relação a gênero. Desde o princípio, o sistema educacional norte-americano apresentou certo equilíbrio na proporção de matrículas masculinas e femininas, outra face da igualdade de oportunidades educacionais. Embora não seja clara a conexão entre esse tipo de igualdade de gênero e os resultados em termos de desempenho econômico de longo prazo, a literatura documenta as vantagens adquiridas com a educação da mulher em aspectos relacionados a desenvolvimento humano (MILLER, 2008).

Surpreendentemente, os dados para América Látina o século XX mostram que havia certo equilíbrio de gênero. Mesmo para a virada do século, época para a qual há poucas

informações, os dados coletados por Lindert (2004, p. 95) indicam que países latino-americanos mais adiantados em termos educacionais como Argentina, Chile e Uruguai apresentavam proporção equilibrada de matrículas femininas no primário (46,1%; 51,6% e 45,1%, respectivamente), semelhante às taxas apresentadas por países considerados líderes como Estados Unidos (48,5%) e Holanda (48,0%). Tais dados contrastam com os apresentados pela parte atrasada da Europa, como Portugal (31,9%) e Grécia (23,1%).

Em meados do século XX, houve convergência de países como Portugal e Grécia no ensino primário. Além disso, Frankema (2008, p. 216) mostra que a média latino-americana (incluindo Jamaica) de matrículas femininas era de 47,8% no primário e 41,1% no secundário na década de 1950, segundo uma amostra de 16 países. Os dados do Brasil, retirados do *World Survey of Education II* da UNESCO (1958), apresentam padrão semelhante: 49,1% no primário e 44,1% no secundário. Para o período e para o nível de ensino em questão, portanto, os países ocidentais apresentam certa convergência. De acordo com as estatísticas oficiais do IBGE, 3.798.467 alunos do sexo masculino estavam matriculados no ensino primário fundamental comum, enquanto que 3.659.535 eram do sexo feminino em 1960, perfazendo 49,1% de matrículas femininas sobre o total de matrículas. A série histórica de matrículas no primário comum mostra que sempre houve relativo equilíbrio pelo menos a partir de 1927: a proporção de matriculas femininas nunca esteve abaixo dos 45%, mantendo-se por boa parte do período próxima aos 49%, como podemos ver no Gráfico 12.

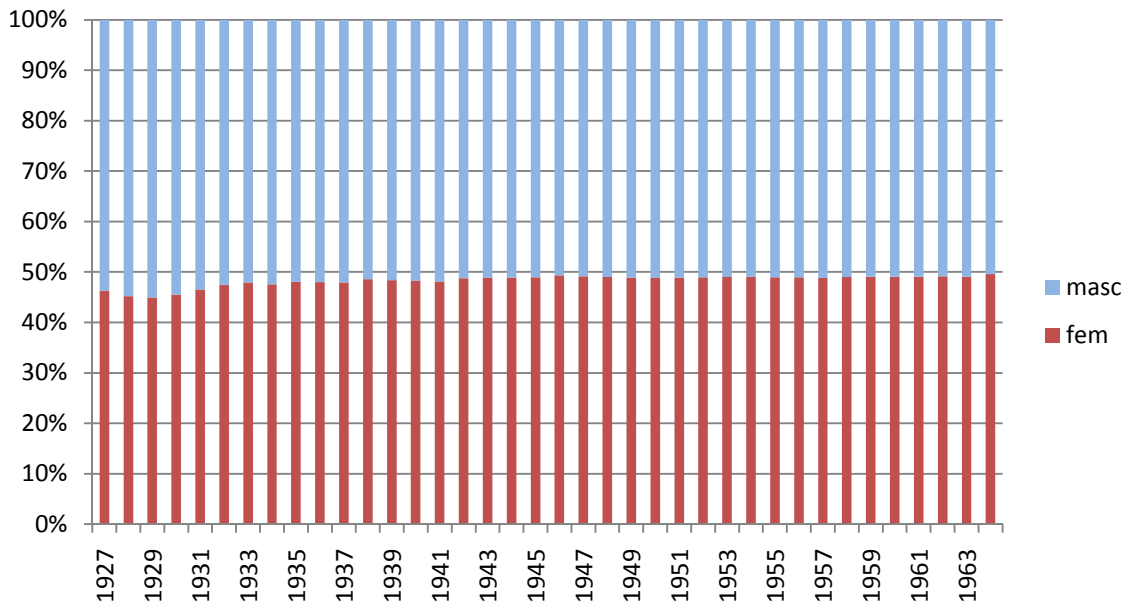

Gráfico 12 - Percentual de matrícula geral masculinas e femininas no ensino primário comum, Brasil, 1927-1964

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos). NOTAS: Nos períodos 1927-1941 e 1961-1964, utilizamos a série de matrícula geral no ensino primário comum. No período 1942-1960, utilizamos a série de matricula geral no ensino primário fundamental comum. Como a diferença é pequena, isso não compromete a conclusão principal de que houve relativo equilíbrio na proporção de matrículas por sexo no período em questão.

Uma explicação acerca da equidade de gênero nas matrículas primárias latino-americanas apresentada por Frankema (2008, p. 89) é que grande parte da população infantil latino-americana não estava matriculada. Ou seja, entre os matriculados havia igualdade de gênero justamente devido à desigualdade educacional entre classes de renda ou riqueza. Os pais que tinham condições de educar uma criança geralmente teriam condições de educar todos os seus filhos, não tendo que optar por educar apenas um deles (aquele sobre o qual recaía a expectativa de retornos esperados maiores, que geralmente seria o homem). A alta desigualdade determinaria que as famílias que tinham condições matriculariam todos os seus filhos, independentemente de gênero, ao passo que a maioria das demais famílias não matricularia qualquer um de seus filhos, o que explicaria a relativa igualdade de gênero entre os matriculados.

A explicação é plausível, mas carece de evidência empírica. Se a causa da neutralidade é a alta desigualdade para o caso latino-americano, é preciso investigar melhor as razões para a neutralidade de gênero norte-americana e européia, onde se supõe que tenha havido maior igualdade de poder político em termos gerais. Em todos os países do mundo ocidental apresentados na Tabela 14, as taxas de matrículas femininas no primário já tinham alcançado pelo menos 45% na década de 1950, não importando o nível de desigualdade.

Tabela 14 - Percentual de matrículas femininas nos níveis primário, secundário e terciário – América Latina e seleção de outros países, 1890-1997

	Primário			Secundário		Terciário	
	1890/1902	1950/54	1990/97	1950/54	1990/97	1950/54	1990/97
Argentina	46,1	48,2	49	30,7	52*	18,1	53
Brasil	44,4***	49,1	48	44,1	52	22,4	52
Chile	51,6	48,4	49	51,8	51	30,0	45
Colômbia		49,0	50	39,2	54	12,5	50
Cuba	46,8	50,6	49	43,4	53	40,3	57
Rep. Dominicana		49,6	49	47,5	57		57
Equador		45,2	49	29,7	50	15,4	
El Salvador	43,3	49,0	49	39,8	55	10,9	48
Guatemala	32,8	42,9	46	41,9	47		
Jamaica		51,4	49	54,6	52	25,9	
México		47,5	49	28,5	50	19,3	47
Panamá		48,5	48	47,9	51	46,2	58
Paraguai		46,0	48	38,7	50	29,5	55
Peru		40,2	49	35,8	48	22,7	35*
Uruguai	45,1	48,9	49	51,8	53		53*
Venezuela		50,1	50	32,6	57	16,0	41
América Latina média	**44,3**	**47,8**	**48,8**	**41,1**	**52,0**	**23,8**	**51,2**
Europa e EUA							
EUA	48,5	48,4	49	51,3	49	30,1	54
França	49,5	49,7	48	50,1	50	34,0	53
Países Baixos	48,0	48,7	50	42,3	47	15,4	44
Suíça	44,5	49,3	49	45,6	47	12,8	35
Espanha	42,9	50,4	48	35,2	51	10,4	51
Portugal	31,9	45,0	48	46,6	51	24,9	56
Grécia	23,1	46,9	48	33,0	48		48
Sérvia/Iugoslávia	14,3	46,0	49	43,0	49	32,2	53
Asia							
Japão	30,9	49,4	49	47,6	49	9,3	35
Índia	9,3**	29,1	41	14,5	37	4,9	33
China		39,0	46	31,9	41	9,1	33
Ceilão/Sri Lanka	5,0	44,5	48	47,1	57	12,3	42
Burma/Myanmar	7,8	45,0	48	47,8	49	22,7	55
Africa e Oriente Médio							
Turquia		37,1	47	25,0	37	19,6	34
Egito		35,6	44	29,7	43	15,4	36
Gana		25,4	45	11,5	44	7,1	
Uganda		25,7	40	15,0	39,0	12,9	27
Nigéria		22,0	43	8,5	42	4,3	29*

FONTE: Frankema (2008). Matrícula no primário 1890-1902 extraída de Lindert (2004: p. 95); 1950-1954 extraída de UNESCO, *World Survey of Education II*, 1958 and 1990-1997 de USAID, *Global Education Database* (GED); http://qesdb.cdie.org/ged/index.html.

NOTAS: * Nigéria: refere-se a 1985; Argentina: refere-se a 1985; Peru: refere-se a 1980; Uruguai: refere-se a 1980; ** India 1900 é uma média não-ponderada dos estados de Bombay, Punjab and Madras; *** O dado para o Brasil refere-se a 1907 e não foi retirado da tabela original de Frankema (2008) (FONTE: BRASIL. DGE, 1916, p.CXCVI).

Ademais, os poucos dados apresentados para a América Latina do início do século XX mostram certo equilíbrio. Mas é necessário notar que os dados se referem justamente a poucos países, dentre os quais, aqueles mais adiantados em termos educacionais, como Argentina, Chile e Uruguai. Nos anos 1950, talvez não devêssemos realmente esperar maiores diferenças entre América Latina e países desenvolvidos, uma vez que todos os países do mundo ocidental apresentados na tabela convergiram em matrículas femininas no ensino primário, o que é possivelmente explicado pelo adiantado reconhecimento da necessidade de instrução da mulher no mundo ocidental e por avanços democráticos. A maior desigualdade de gênero é observada na década de 1950 em países africanos e alguns outros como China, Índia e Turquia. Embora a Turquia fosse um país com índice de Gini de 0,53 em 1952 para desigualdade de renda, parecido com os apresentados por vários países latino-americanos como Brasil (0,53 em 1960) ou México (0,523 em 1950), a taxa de matrículas femininas era relativamente baixa (37,1%). Outro caso é a Nigéria, com índice de Gini de 51,6 em 1959, mas 22% de matrículas femininas no primário na década de 1950.[67] É difícil sustentar que equidade de gênero latino-americana tenha realmente algo a ver com desigualdade de renda e/ou riqueza, como proposto por Frankema (2008), sem considerar as diferenças culturais e políticas como extensão de direitos e sufrágio.

Caso a distribuição de renda e riqueza fosse mais igualitária, é difícil afirmar também que haveria maior desigualdade de gênero em termos de matrículas, que é o contrafactual implícito na tese de Frankema (2008), embora essa hipótese não possa ser descartada. Na questão investigada neste trabalho, que se refere ao atraso educacional brasileiro comparativamente a outros países, é difícil falar do equilíbrio de matriculas femininas e masculinas como uma virtude em termos relativos, uma vez que a maioria dos países ocidentais convergiram, pelo menos de acordo com os dados dos anos 1950.

Portanto, a explicação de Frankema apresenta fraquezas em dois aspectos, que ainda merecem maior investigação: (a) A América Latina apresentou proporção de matrículas femininas no ensino primário muito semelhante às apresentadas por países igualitários do mundo ocidental; e (b) países africanos e asiáticos com nível de desigualdade semelhante a de vários países latino-americanos apresentavam em 1950 maior desigualdade educacional entre gêneros, o

[67] Todos os indices de Gini usados para desigualdade de renda foram retirados do *World Income Inequality Database* da UNU-WIDER V. 2.0 (May 2008), que pode ser encontrado em http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/.

que aponta para a importância das diferenças culturais ou políticas como variáveis explicativas relevantes, enfraquecendo a hipótese da importância do nível de desigualdade de renda ou riqueza.

4.5 Considerações Finais

Examinamos neste capítulo como era a estrutura educacional no Brasil principalmente a partir dos anos 1930 até 1964, comparando-a com a dos Estados Unidos no seu período de expansão de matrículas, que começou em meados do século XIX e foi até a década de 1940, quando terminou o processo de massificação do ensino secundário nos Estados Unidos. Comparamos períodos diferentes da história dos dois países porque o período entre 1930 e 1964 foi uma fase de mudanças profundas na sociedade brasileira, com um surto de industrialização e de crescimento acelerado com participação estatal. Era, portanto, uma oportunidade ímpar de se investir em educação básica, o que poderia ter gerado benefícios enormes para a economia brasileira no longo prazo, uma vez que educação é uma das bases para o crescimento sustentado.

Vimos que esse período, durante o qual poderiam ter sido realizados investimentos educacionais de grande amplitude, foi também um período em que houve maior centralização política e administrativa. Mostramos, contudo, que o governo federal, que concentrava a maior parte dos recursos fiscais, não realizou maiores esforços para a melhoria do ensino primário no Brasil durante o período em questão.

Também foi visto que o Brasil atendia algumas das condições de igualdade de oportunidades educacionais consideradas por Goldin e Katz para o caso norte-americano. Em alguns estados, havia descentralização administrativa, como no caso do Rio Grande do Sul e no Maranhão. Para o país como um todo, as matrículas no primário eram aproximadamente paritárias no que se refere a gênero.

Entretanto, muitos outros aspectos considerados importantes pela literatura não estavam presentes. Nos Estados Unidos, as localidades tinham autonomia financeira e despendiam grande parte de seus recursos nas escolas, mesmo quando houve maior centralização das

receitas tributárias a partir dos anos 1940. Já no Brasil, em geral, havia centralização com a delegação de funções administrativas aos estados, mas não às localidades, sem contar a forte dependência fiscal das municipalidades em relação aos estados e à União. Os municípios brasileiros não possuíam meios de gerar receitas para a educação mediante a criação de novos tributos. Por isso, a contribuição da União seria crucial, se consideramos como dada a estrutura tributária. Não obstante, os governos federais relutaram em transferir recursos aos outros níveis de governo, os quais acabaram se responsabilizando pelo ensino primário sem contar com fontes adequadas de financiamento – tanto pela crença de que o governo deveria priorizar o ensino superior, como pelos desvios gerados por anos de indefinição quanto à verdadeira atribuição dos diversos níveis de governo no que se refere à educação.

Ademais, as escolas particulares no Brasil, cuja maioria era vinculada à Igreja Católica, recebiam alguns subsídios, outro aspecto considerado não-igualitário pela literatura. Ainda assim, não temos evidências dos efeitos dos subsídios na educação do período para concluirmos que tais iniciativas teriam sido substancialmente negativas para a igualdade educacional no ensino primário, até porque os dados existentes mostram concentração de subsídios no ensino superior. O problema mais grave, portanto, parece ter sido a falta relativa de investimentos nos níveis básicos de ensino, ao invés da alocação de recursos públicos no setor privado. Por último, o sistema escolar brasileiro era excessivamente rígido, além de haver grandes obstáculos à educação primária na forma de infra-estrutura deficiente das escolas, falta de transporte, natureza sazonal do trabalho agrícola e trabalho infantil na família. Todos esses fatores estimularam a repetência e a evasão nas primeiras séries, o que contribuiu para o atraso educacional do país.

No que se refere à descentralização, ela pode ser um fator fundamental de expansão da escolaridade quando não há captura dos governos locais por parte de elites ou grupos poderosos. A descentralização pode em tese aumentar a voz política da população. Se houver captura, no entanto, a descentralização tende a levar à diminuição da voz política da maioria da população. O nível de captura depende das instituições e do poder político local. Nesse caso, é bem razoável supor que a descentralização seja bem-sucedida em locais em que as instituições são mais igualitárias. Para sabermos se maior descentralização teria sido benéfica, é necessário novamente considerar a hipótese de origens coloniais e instituições.

De qualquer maneira, vimos que a descentralização ocorrida na maior parte do Brasil prescindiu de fontes de financiamento, havendo também indefinição das atribuições de cada nível de governo na administração e financiamento escolar, o que gerou incerteza institucional, possibilidade de desvios de recursos e péssimo desempenho na expansão de matrículas em termos comparativos. A ausência de financiamento parece ter sido também fator crucial para o atraso educacional em outros países como Índia, também caracterizado por privilegiar o ensino superior. Como afirma Lindert:

> Na transição para a autonomia provincial indiana nos anos 1930 e 1940, a maioria das províncias aprovou leis de educação compulsória. No entanto, na ausência de financiamento e *enforcement*, essas leis não foram mais efetivas na Índia do que em qualquer outro lugar onde a obrigatoriedade tentou preceder a demanda privada por educação de massas (LINDERT, 2003, p. 337).[68]

Essa descrição parece ser bastante similar à experiência brasileira analisada neste trabalho. Assim como na Índia, a situação precária atual da educação primária brasileira pode ser explicada, via *path dependence*, pelo processo histórico de expansão educacional no Brasil. Esse processo foi lento e desigual, em boa parte, por ter prescindido de fontes adequadas de financiamento e pela falta de voz política da população.

[68] "In the transition to Indian provincial autonomy in the 1930s and 1940s, most provinces passed compulsory education laws. But in the absence of funding and enforcement, these were no more effective in India than in any other polity where unfunded compulsion tried to precede the private demand for mass schooling" (LINDERT, 2003, p. 337).

5 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E VOZ POLÍTICA NO BRASIL, 1947-1962

Nos capítulos anteriores, mostramos como a negligência dos governos levou à educação brasileira a uma situação de atraso em relação a outros países, em um momento que a economia brasileira crescia aceleradamente. Vimos, no entanto, que a passagem da ditadura do Estado Novo para a democracia pós-1945 levou a melhorias na situação do ensino, embora longe de serem suficientes para reduzir o atraso educacional de forma significativa. As prioridades dos governos democráticos continuaram a ser o crescimento econômico acelerado, deixando o ensino primário em segundo plano. Posteriormente, explicamos rapidamente a questão da descentralização administrativa e fiscal no Brasil, mostrando que os estados e municípios brasileiros tinham poucos recursos para arcar com as responsabilidades educacionais.

É preciso, no entanto, testar algumas das hipóteses que levantamos anteriormente com as técnicas quantitativas que os dados disponíveis permitem. Embora seja claro que a mudança para o regime democrático no biênio 1945/46 tenha resultado em expressivo aumento nas matrículas, pouco pode ser dito sobre o comportamento *ao longo do* período democrático sem que sejam feitos testes mais precisos. Outra hipótese que necessita ser testada relaciona-se ao papel da descentralização. De fato, os estados e municípios tinham dificuldades, uma vez que os recursos eram escassos e não havia significativa descentralização financeira. Todavia, alguns estados descentralizaram a administração das escolas ao longo do período 1945-1964, o que pode ter levado a mudanças nos resultados educacionais.

Diversos trabalhos já trataram da relação entre poder político, crescimento econômico e expansão educacional por meio de testes quantitativos. A maior parte dos trabalhos em história econômica tem definido a taxa de matrículas como variável explicada, como podemos ver em Lindert (2004b), Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009) e Gallego (2009). Outros ainda incluem questões relacionadas à propriedade da posse da terra e educação, como Galor, Moav e Vollrath (2009) e Wegenast (2009). Um dos estudos para o caso do Brasil é a tese de doutoramento de Plank (1983) que, a partir de dados dos censos decenais, busca explicar o aumento das matrículas entre os anos 1940 e 1980 através de análises longitudinais por

estado, encontrando que urbanização é uma variável fundamental para explicar o crescimento das matrículas. Plank, no entanto, não testou hipóteses relacionadas a poder político.

Martinez Fritscher e Musacchio (2009) analisaram os gastos dos governos estaduais em educação durante a Primeira República, chegando a algumas conclusões importantes: os estados que tinham maior receita tributária *per capita* advinda do imposto de exportação (uma vez que a maior parte dos impostos estaduais derivava-se do imposto de exportação) eram também os que mais despendiam em bens públicos. De acordo com as estimações dos autores, a diferença entre um estado exportador de café e um não-exportador (à exceção dos exportadores de borracha) significava um aumento de quase 100% nas despesas *per capita* com educação. Isso teria levado a desigualdades substanciais entre os estados na provisão de bens públicos.

Por sua vez, o trabalho de Wjuninski (2009) é bastante convincente ao utilizar um modelo de quebra estrutural endógeno proposto por Bai e Perron (1998, 2003), identificando mudanças de regime com choques na política educacional entre 1930 e 2000. Os testes não impõem pontos pré-determinados no tempo para verificar se houve quebra estrutural. Os resultados indicam quebras em momentos de mudanças políticas na história brasileira. No caso do primário, por exemplo, Wjuninski encontra quebras em 1963, 1970 e 1985: anos próximos ao início do governo militar (1964), a reforma educacional de 1971 e a redemocratização de 1985-86, respectivamente. Embora a reforma educacional de 1971 provavelmente só tenha significado quebra devido à reorganização do sistema com o aumento do número de séries do primeiro grau, isso não parece comprometer os resultados obtidos para os outros anos.

Esses trabalhos que mencionamos tentam levar em conta as diferenças existentes entre os estados, o que faz todo sentido quando o país estudado tem dimensões como as do Brasil. Como observamos nos Gráficos 13 e 14, havia diferenças substanciais entre os estados em termos de PIB *per capita* e taxas de matrículas no ano de 1947, assim como também ocorria no ano de 1962.

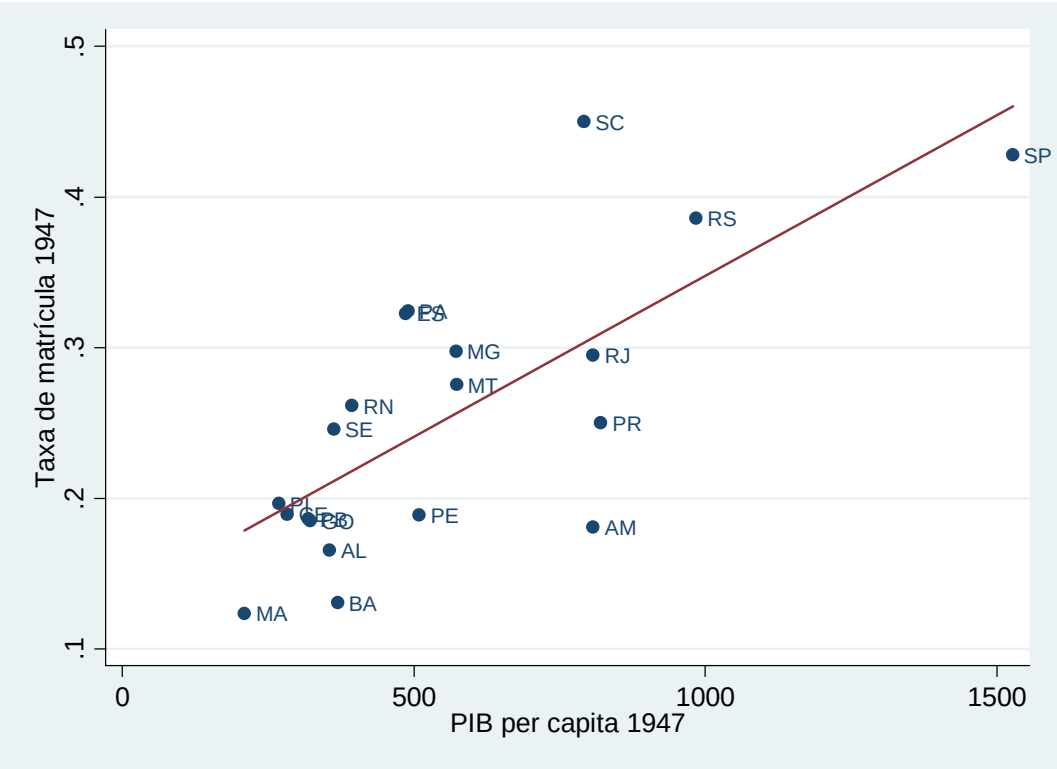

Gráfico 13 - PIB *per capita* por estados e taxa de matrícula no ensino primário, Brasil, 1947
FONTE: Azzoni (1997, modificado) e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1950

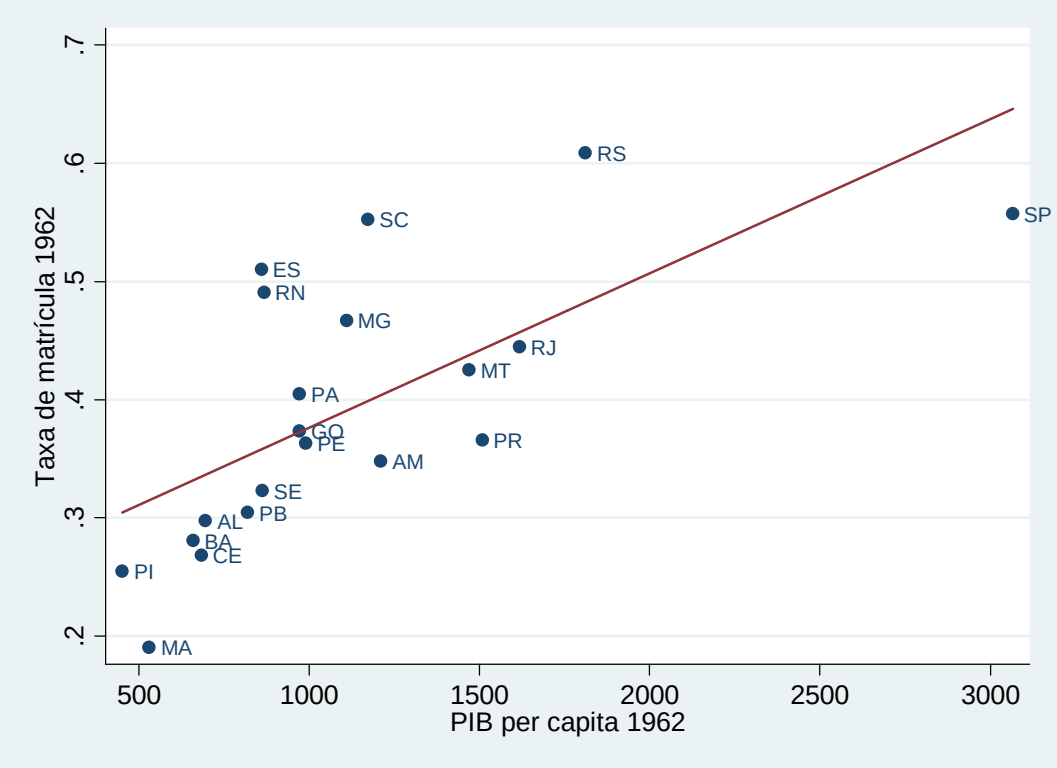

Gráfico 14 - PIB *per capita* por estados e taxa de matrícula no ensino primário e, Brasil, 1962
FONTE: Azzoni (1997, modificado) e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1964

Este capítulo testa algumas das hipóteses discutidas anteriormente na dissertação, ao mesmo tempo que tenta suprir algumas das lacunas existentes na literatura quanto ao papel da expansão do sufrágio, da competição eleitoral, da descentralização administrativa e da distribuição da posse da terra entre 1930 e 1964. Os argumentos são apresentados em cinco seções. Na primeira, discutimos a bibliografia sobre a relação entre educação e sufrágio, além de outras análises quantitativas feitas acerca da educação no Brasil que não detalhamos nessa introdução, como Lindert (2004b), Gallego (2009) e Wegenast (2009). Em seguida, discutimos os dados que utilizaremos. Explicações sobre as estimações e os resultados são apresentadas na seção subsequente: mostramos que não há evidências fortes de que a expansão da proporção de votantes tenha tido papel positivo nos resultados educacionais, como normalmente encontrado pela literatura, levando-nos a pensar na hipótese do caso brasileiro ser similar ao indiano no período em questão. Além disso, dados de urbanização, infelizmente não muito confiáveis, parecem ter papel explicativo maior quando incluídos nas regressões. Em certas especificações, as variáveis relacionadas à descentralização e maior igualdade na posse da terra parecem ter influência positiva. O capítulo se encerra com algumas considerações finais.

5.1 Arcabouço Conceitual

Nos capítulos anteriores, vimos que a expansão da escolaridade primária pode depender de diversos fatores. Assim como Lindert (2004a, 2004b), nosso trabalho também destaca a questão da voz política como um importante fator para aumento das matrículas. De acordo com Lindert (2004b, p. 16-18), extensão do sufrágio e centralização/descentralização são as principais fontes de variação da voz política da população. Trataremos, nas subseções a seguir, desses dois fatores separadamente. Na primeira, revisamos a literatura quantitativa em educação e expansão do sufrágio, além de descrever a variável de competição eleitoral por estados que também utilizaremos, mas que não foi usada pela literatura. Na segunda subseção, trataremos diretamente da bibliografia relacionada à descentralização e educação, chamando atenção também para a distribuição da posse da terra, que pode ter tido papel explicativo conjunto com a descentralização na oferta de educação pública no Brasil.

5.1.1 Expansão do Sufrágio e Competição Eleitoral

No primeiro caso de mudança de voz política, quanto maior a participação da população nas eleições, espera-se que os governantes e políticos dêem maior atenção às demandas da população. Uma vez que a educação primária gera altos retornos, é compreensível que a maior oferta de vagas nas escolas primárias esteja entre as demandas da população.[69] Essa ideia é reforçada pelos trabalhos empíricos que indicam a precedência de movimentos em direção à maior democratização em relação a aumentos nas matrículas, como Engerman e Sokoloff (2005); Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009); Lindert (2004b) e Gallego (2009). Entretanto, é possível que, em democracias mais restritas, a extensão do direito de voto não gere maiores efeitos nas matrículas. O caso da Índia é um bom exemplo que já mencionamos anteriormente. Além disso, o desempenho similar entre democracias mais restritas (com sufrágio limitado a 20% da população) e autocracias também reforça o argumento de que há situações em que a expansão do sufrágio é insuficiente (LINDERT, 2003).

A partir do artigo seminal de Engerman e Sokoloff (1997), a relação entre voto, poder político e educação passou a ser mais investigada. Os trabalhos de Mariscal e Sokoloff (2000) e de Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009) tentam mostrar, para um conjunto de países da América, a relevância da expansão do direito de voto para o aumento das matrículas, tomando apenas o PIB como variável de controle e usando dados referentes a apenas dois anos: 1920 e 1945. Os resultados são favoráveis à relevância da participação eleitoral para explicar as matrículas. Entretanto, muitas objeções podem ser feitas a essa análise, uma vez que a quantidade de observações é pequena e a utiliza-se apenas uma variável de controle (PIB *per capita*), o que lança suspeitas sobre os resultados da análise devido à evidente presença de viés nos estimadores. Ademais, não há qualquer tentativa de elaborar-se um modelo para fundamentar a regressão.

---

[69] Barenboim e Bursztyn (2008) argumentam, testando dados mais recentes que, em países pobres, é possível que pessoas de baixa renda não demandem educação para seus filhos. Em vez de um problema de poder político ou voz política, seria um problema de preferências da população – em parte porque os ganhos de escolaridade só aparecem no longo prazo. Também contrários à ideia de falta de poder político da população, Sugimoto e Nagakawa (2010, p. 142) afirmam que, no Japão, muitas revoltas aconteceram no final do século XIX com a introdução legal da obrigatoriedade escolar, em que teria havido destruição de escolas. Para esses autores, escolas podem não ser demandadas pela população, o que explicaria casos em que democracias não levam a melhoras educacionais. O nosso trabalho, no entanto, argumenta que o tipo de democracia também deve ser levado em conta. Democracias restritas e falta de competição eleitoral podem ser responsáveis pelo atraso educacional.

Lindert (2004b, p. 36-38) utiliza mais variáveis para explicar o comportamento da taxa de matrícula considerando crianças de 5 a 14 anos. Para um conjunto de 24 países entre 1881 e 1937, quatro especificações são feitas, das quais duas são para as matrículas no ensino primário. Na primeira equação para esse nível de ensino, PIB *per capita* e proporção da população entre 5 a 14 anos são estatisticamente significativas, assim como dominância católica e proporção da população com direito de voto (ao cubo). Variáveis democráticas têm relevância quando há uma mudança de regime de autoritarismo para extensão de voto para 80% da população, que gera 6,48 pontos percentuais de acréscimo nas matrículas (ou 7,14 pontos percentuais na segunda especificação que não contém variáveis religiosas).

Para uma amostra de 21 países entre 1880 e 1930, Lindert (2004b, p. 164-165) muda sensivelmente a especificação. A inclusão da variável dependente defasada mostra que o aumento de 1 ponto percentual nas matrículas dez anos antes leva a 0,35 pontos percentuais de acréscimo posteriormente. O PIB *per capita* previsto, como esperado, é significativo e positivo. A variável eleitoral não é mais definida como população com direito de voto, mas a população votante, o que gerou resultados confusos: a especificação quadrática foi a única que gerou resultados positivos nos coeficientes. Ademais, *dummies* para existência de democracia e para direito de voto feminino também são significativas, embora o sinal do coeficiente para as mulheres seja inesperadamente negativo. Mudanças de autoritarismo para 40%, 55% ou 70% de população votante são estatisticamente e economicamente significativas para determinar as taxas de matrículas no primário. Dominância protestante também apresenta coeficiente positivo e significativo.

O principal resultado a ser destacado das regressões de Lindert é a importância da passagem de ditaduras para regimes mais democráticos quando se trata de aumento nas taxas de matrícula em geral, controlando para renda, variáveis demográficas e religiosas. Tal resultado é consistente com o que ocorreu no Brasil com a reversão da tendência de queda na taxa de matrículas após o fim do Estado Novo.

Para o Brasil, os Gráficos 15 e 16 mostram a forte relação que havia entre participação eleitoral e taxa de matrícula, embora possíveis problemas de endogeneidade possam ser responsáveis por parte disso. No primeiro, para o ano de 1947, a variável de participação política é o percentual do eleitorado inscrito, enquanto que para 1962, utilizamos a variável percentual de pessoas que de fato votaram na eleição do ano em questão.

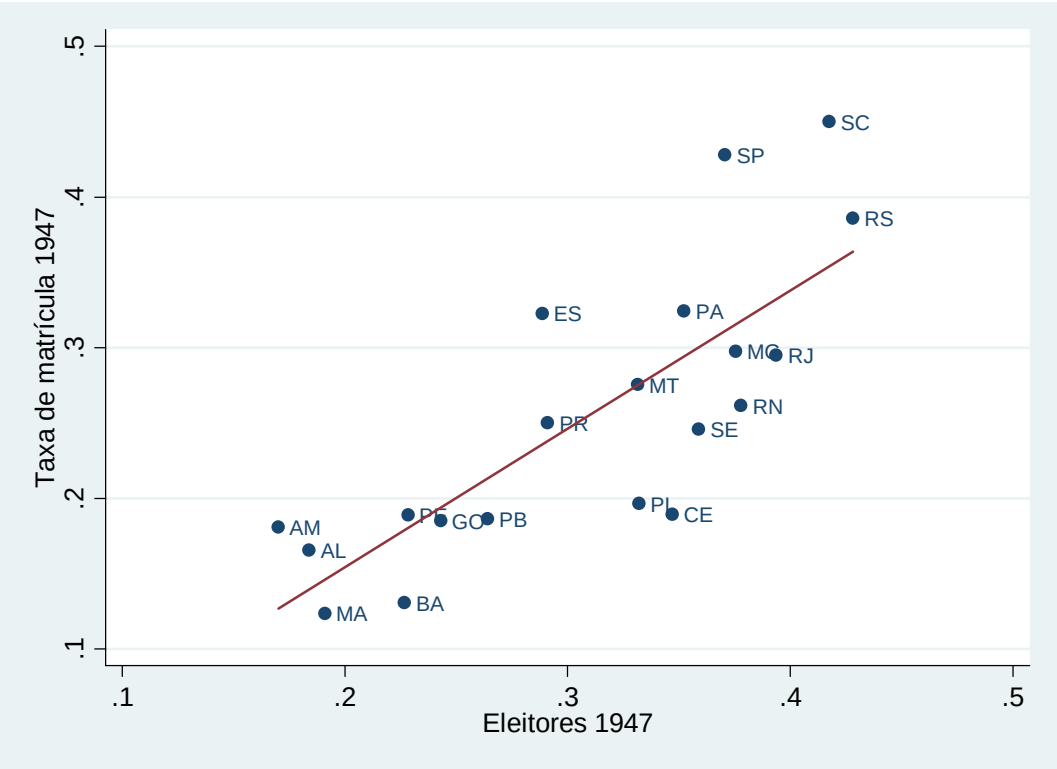

Gráfico 15 – Percentual de eleitores inscritos e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1947
FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1950

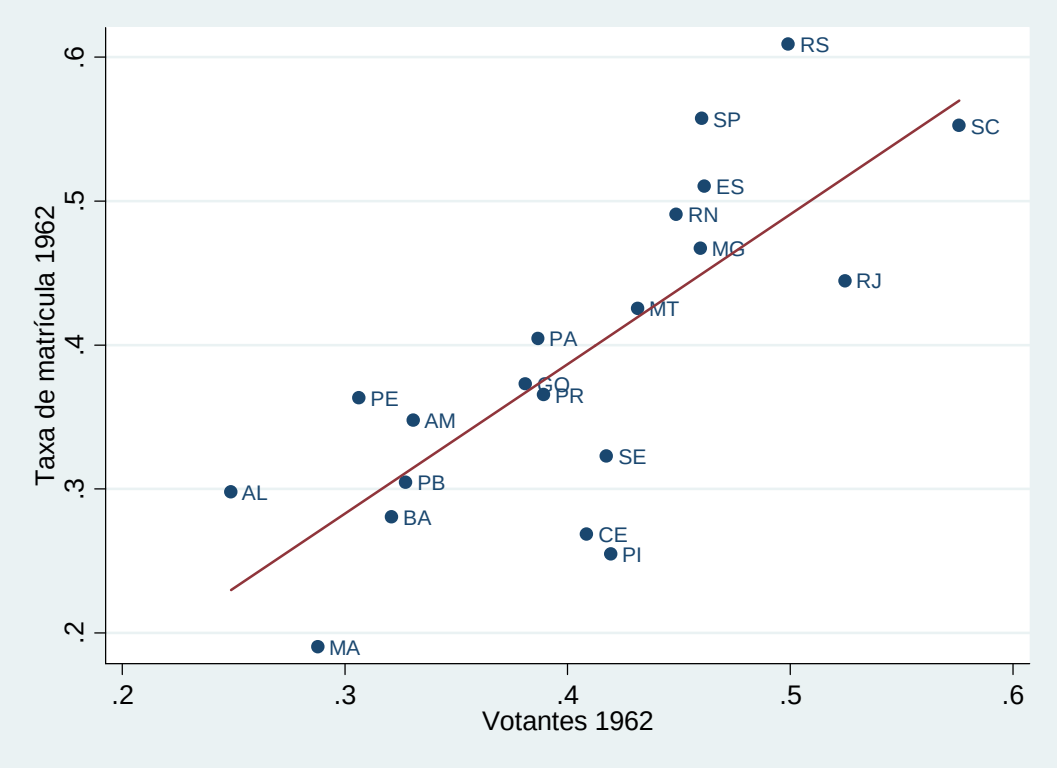

Gráfico 16 – Percentual de votantes e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1962
FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1964

Possivelmente, outra fonte de mudança na voz política relativa é o grau de competição eleitoral. Dessa vez, a mudança ocorreria do lado da oferta: com o maior número de candidatos a cargos políticos, os políticos no poder optariam por ofertar maior número de bens públicos demandados pela população em contextos democráticos a fim de maximizar suas chances de reeleição. Novamente, é possível que em democracias restritas, a população votante não tenha maior interesse em expansão da educação primária pública, tendo outras prioridades. Com relação à educação, essa fração da população poderia exercer a opção da "saída", nos termos de Hirschman (1980). O comportamento da variável de competição eleitoral que utilizamos tem relação positiva com a taxa de matrículas no primário, como pode ser observado no Gráfico 17 para o ano de 1958.

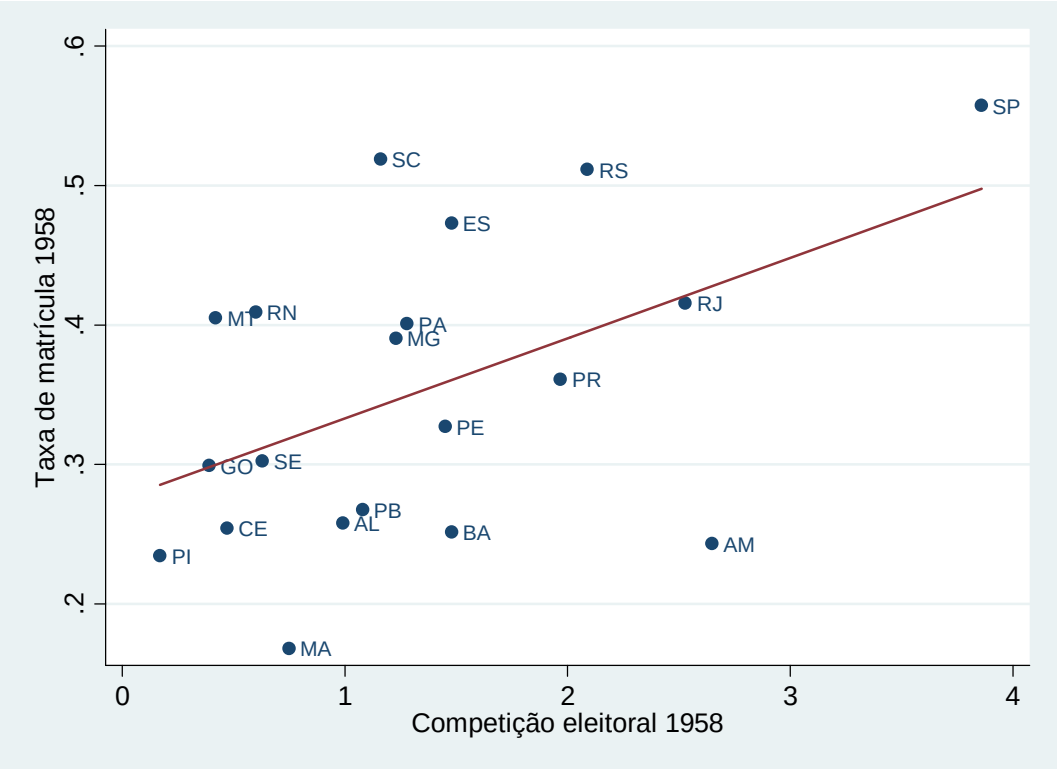

Gráfico 17 - Competição eleitoral e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1958
FONTE: LEEX/IUPERJ e IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1960

É preciso, portanto, testar essa hipótese para o caso brasileiro, em que o sufrágio era garantido apenas aos alfabetizados até 1988.

5.1.2 Descentralização, Origens Coloniais e Posse da Terra

O segundo caso mencionado por Lindert refere-se à descentralização. Poucos trabalhos testaram a hipótese do papel da descentralização na educação na historiografia econômica. Gallego (2009) tenta demonstrar, utilizando uma base de dados com mais do que 50 ex-colônias, que democracia e descentralização foram fatores importantes no aumento da escolaridade nesses países. No caso, avanços democráticos teriam influenciado mais as matrículas no ensino primário, enquanto que a descentralização política teria levado a maiores matrículas no ensino secundário e superior. De acordo com sua regressão com variáveis instrumentais, um aumento de um desvio padrão na variável que mede democracia levaria a um aumento de 8,5% nas matrículas primárias em 1900. Por outro lado, um desvio padrão adicional na variável de descentralização política levaria a um aumento de 0,8 anos na escolaridade média medida em anos (GALLEGO, 2009, p. 14-15) Os resultados sugerem que descentralização política teria efeito positivo sobre descentralização administrativa escolar, mas efeitos insignificantes sobre a descentralização financeira. Por sua vez, descentralização administrativa teria mais efeitos sobre o ensino secundário e terciário, enquanto que a financeira afetaria mais o primário.

A literatura sobre descentralização, detalhadamente discutida no capítulo 4, mostra que a descentralização pode ter efeitos positivos caso os governos locais sejam tão ou menos capturados que os governos centrais, uma vez que governos locais possuam vantagens informacionais e sofram maior pressão da população devido à proximidade maior com a base eleitoral. Todavia, caso as elites locais sejam muito poderosas, a tendência é que a descentralização tenha efeitos negativos para a oferta de serviços públicos destinados à grande parte da população, tais como escolas primárias. É preciso, portanto, testar os efeitos da descentralização quando as elites locais são menos fortes. Uma das alternativas para testar isso é levar em conta a distribuição da propriedade de terras em uma determinada região, que seria uma *proxy* para o poder da elite local. Tal idéia tem suporte na literatura, começando por Engerman e Sokoloff (2002) e passando por Acemoglu, Johnson e Robinson (2005a), Galor, Moav e Vollrath (2009), Frankema (2009) e Wegenast (2009). A correlação entre descentralização administrativa e taxa de matrícula é pequena (-0,21), como mostra o Gráfico 18 para o ano de 1954. Isso reforça a necessidade de levar em consideração a distribuição da posse da terra.

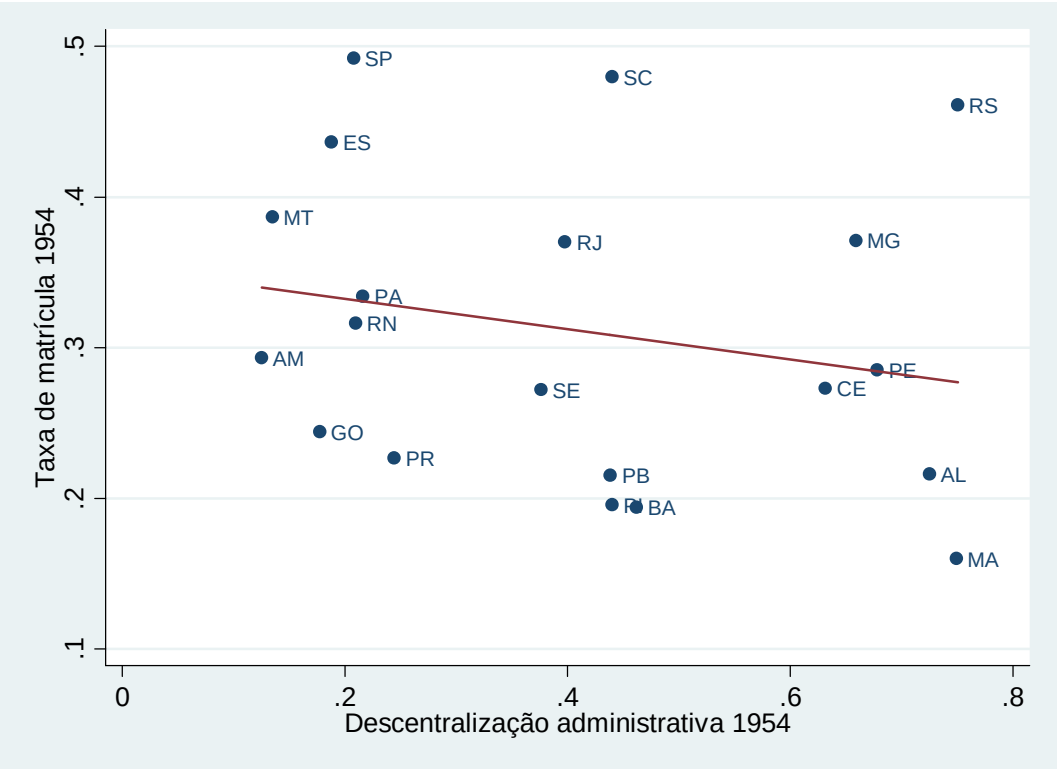

Gráfico 18 - Descentralização administrativa e taxa de matrícula no ensino primário por estados, Brasil, 1954
FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil*, 1956

Tratando especificamente da questão da posse da terra, Galor, Moav e Vollrath (2009) afirmam que a emergência de instituições que favorecem a acumulação de capital humano são mais improváveis em locais onde há grande desigualdade de terra. O argumento desses autores difere um pouco do de Engerman e Sokoloff (2002) no que diz respeito às elites: para os primeiros, a classe industrial favoreceria o investimento em educação pública, enquanto a elite agrária seria contrária. Engerman e Sokoloff (2002) não mencionam essa diferenciação, mas afirmam que desigualdade fundiária é um dos fatores fundamentais para as diferenças institucionais, as quais teriam influenciado a expansão educacional e as trajetórias de crescimento divergentes.

A importância da desigualdade fundiária também é enfatizada por Frankema (2009), Deininger e Square (1998) e Easterly (2007). As análises empíricas dos dois últimos sugerem também que desigualdade fundiária (entre os proprietários de terra) e capital humano tem relação negativa. Frankema (2009) chama a atenção para o papel das instituições pré-coloniais na determinação da distribuição de terras. De acordo com ele, fatores geográficos, embora sejam importantes, acabam tendo seu papel exagerado na maioria dos trabalhos anteriores. De

qualquer forma, Frankema (2009) também reconhece que desigualdade fundiária gera acentuada desigualdade política, comprometendo o crescimento de longo prazo. Ao contrário da América Latina, o Leste Asiático teria consolidado suas trajetórias de crescimento em parte devido a políticas mais igualitárias de redistribuição da terra (FRANKEMA, 2009, p. 1). Exemplos de países nessa situação teriam sido Coréia do Sul e Taiwan (GALOR; MOAV; VOLLRATH, 2009, p. 164-5).

O Brasil é um laboratório interessante para o estudo da influência da posse da terra. Distintos tipos de colonização ocorreram em diferentes partes do país. O que dificulta a análise são os poucos dados referentes à distribuição de terras. Existem cálculos, feitos a partir dos Censos, dos índices de concentração da posse da terra entre os proprietários feitos por Hoffmann (1971). Esses índices entre aqueles que são proprietários pode não refletir a verdadeira desigualdade fundiária, uma vez que se o estado inteiro tiver apenas dois proprietários com lotes de terra do mesmo tamanho, teremos um coeficiente extremamente igualitário se não considerarmos as famílias não-proprietárias cuja atividade principal está ligada à terra (ACEMOGLU *et al*., 2008; HOFFMANN, 1971, p. 49).[70] Considerar esse detalhe pode levar a significativas diferenças nos índices, que também foram calculados por Hoffmann (1971). Entre proprietários, o Rio Grande do Sul apresenta índices de concentração muito próximos aos de São Paulo, devido à existência de grandes propriedades em parte significativa do estado. Entretanto, considerando os não-proprietários no cálculo, o índice do Rio Grande do Sul se distancia um pouco dos estados mais desiguais devido à existência predominante de minifúndios nas zonas de colonização alemã e italiana. Os índices calculados por Hoffmann (1971) para proprietários e não-proprietários foram índices de Theil.

A importância da distribuição de terras é que se julga que ela reflete o poder político das elites da região. Por tal motivo, a análise dos efeitos de estruturas descentralizadas ou centralizadas não pode ignorar a estrutura de poder político da região. Como dito no início do capítulo, em ambientes em que o governo local é mais capturado que o central, ou seja, onde as elites locais são mais influentes, a descentralização tende a ter efeitos não-desprezíveis sobre a oferta de serviços públicos.

[70] Acemoglu *et al.* (2008) diferencia *Land Gini* de *Land Overall Gini*. O último inclui os não-proprietários de terra – o que seria uma medida melhor para captar a verdadeira desigualdade fundiária.

O Gráfico 19 mostra o comportamento das variáveis de desigualdade da posse da terra e da taxa de matrícula no Brasil por estados em 1950. É notória a relação negativa existente entre concentração da posse da terra e taxa de matrícula, com estados como Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul se destacando em relação aos demais. Por outro lado, estados com alta desigualdade da posse da terra como Maranhão e Piauí, tenderam também a exibir resultados ruins em termos de matrículas.

Gráfico 19 - Índice de Theil para desigualdade da posse da terra (incluindo não-proprietários) e taxa de matrícula no primário por estados, Brasil, 1950
FONTE: Hoffmann (1971) e IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil*, 1953

Um dos poucos trabalhos relacionando educação e concentração de terra no Brasil é o trabalho de Wegenast (2009). O autor utiliza os dados do Censo de 1872 e indica que os estados com menor desigualdade na distribuição de terras teriam tido melhores resultados educacionais. Nas regiões mais desiguais, teriam prevalecido sistemas educacionais elitistas. Já em estados como Santa Catarina e Espírito Santo, locais em que a colonização se deu por meio de pequenas propriedades, e Sergipe, onde a plantação de algodão não teria requerido investimentos pesados, permitindo a entrada de pequenos agricultores no mercado, teria havido maior taxa de matrícula.

Segundo o autor, relatos sobre Santa Catarina também revelam o relativo bom desempenho educacional desse estado, cuja formação econômica também esteve relacionada à vinda de imigrantes europeus, que ocuparam lotes de terra pequenos e formaram comunidades mais igualitárias. Se considerarmos a idéia de *path dependence* no que se refere às origens coloniais, os resultados educacionais no final do século XIX não são surpreendentes: as quatro províncias mais igualitárias no que se refere à terra (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo e Paraná) exibiam altas taxas de matrícula em relação ao resto do país (WEGENAST, 2009, p. 18-21).[71]

Essas diferentes histórias de ocupação fundiária refletiram-se na concentração da posse da terra. O índice de concentração da posse de terra com proprietários de Santa Catarina era baixo de acordo com Hoffmann (1971, p. 51) no ano de 1950. Como já dito, consideramos as famílias não-proprietárias de terra ligadas à agropecuária na composição do índice de desigualdade, para o índice não refletir apenas a desigualdade entre proprietários. Com isso, os menores índices de Theil para concentração de posse da terra, de acordo com dados do Censo de 1950, eram de Espírito Santo (0,777), Santa Catarina (0,843) e Rio Grande do Sul (0,870). Em contraste, estados como Pará (0,980) e Rio Grande do Norte (0,950) apresentavam índices relativamente altos de concentração. Além de refletir-se na distribuição fundiária, o tipo de colonização provavelmente afetou também a distribuição de poder político e, consequentemente, a provisão de bens públicos, como a oferta de escolas primárias durante o século XX.

5.2 Modelo Econométrico

O modelo econométrico utilizado busca explicar os determinantes da taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum de 1947 a 1962. A estimação é feita por uma regressão de dados em painel com efeitos fixos, utilizando mínimos quadrados ordinários. O modelo básico é o seguinte:

[71] Em relação à população total, as maiores proporções de matrícula entre 1865 e 1885 eram apresentadas pelas seguintes províncias: Pará, Sergipe, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina e Paraná (Wegenast, 2009, p. 37).

$$enrol_{it} = \alpha + \beta_1 voters_{it} + \beta_2 polcomp_{it} + \beta_3 dec_{it} + \beta_4 decland_{it} + \beta_5 \ln pibpc_{it} + \beta_6 popshare_{it} + \boldsymbol{\gamma}' \boldsymbol{dum_t} + u_{it}$$

em que *i* são os estados e *t* são os anos de eleições. O erro pode ser decomposto em

$$u_{it} = \mu_{it} + v_{it}$$

no qual μ_i denota o efeito fixo não observável e v_{it} é um termo de erro aleatório com as propriedades convencionais.

As variáveis que compõem os dois modelos testados são as seguintes: a variável dependente *enrol* é a proporção de matriculados no ensino primário fundamental comum em relação à população em idade escolar (5 a 14 anos) por estado; *voters* é a proporção de votantes em relação à população adulta (acima dos 20 anos) por estado, a qual pode ser substituída por *franchise, que* é a proporção de eleitores inscritos (que não necessariamente votaram) em relação à população adulta (acima dos 20 anos) por estado; *polcomp* é uma variável de competição eleitoral; *dec* é o percentual de escolas municipais em relação ao total de escolas primárias (fundamental comum) existentes em cada estado; *decland* é a interação entre a variável *dec* e uma variável que mede a concentração da posse da terra em cada estado em 1950 (*land*); *pibpc* é o logaritmo natural do valor do PIB *per capita* estimado por estado; *popshare* é a proporção da população com idade de 5 a 14 anos em relação à população adulta (acima dos 20 anos) em cada estado; e *urban* é a uma variável de urbanização (percentual de pessoas residentes nas sedes dos municípios).

Os efeitos específicos de cada ano são capturados por variáveis *dummies* (*dum*) para cada ano, à exceção do ano de 1947. Na equação, $\boldsymbol{\gamma}'$ denota um vetor de coeficientes para as *dummies* de cada ano.

5.3 Dados

As taxas de matrícula (*enrol* no modelo) por estado entre 1947 e 1962 foram extraídas dos Anuários Estatísticos do Brasil, em cujos volumes constam o número de crianças

matriculadas em cada nível de ensino. De 1933 a 1971, ano de uma reforma educacional que modificou a estrutura dos níveis de ensino, é possível traçar uma série ininterrupta de matrículas por estado. Uma vez que estamos investigando o primário, é necessário ressaltar que, no período em questão, esse nível de ensino compunha-se dos 4 ou 5 anos iniciais de escolaridade. A diferença desse sistema com outros ao redor do mundo prejudica as comparações internacionais e impede a continuação da série após o ano de 1971, uma vez que não há dados anuais por estado e série e também porque a reforma de 1971 representou a extensão do nível chamado de 1º grau para oito séries.[72] Para obter-se a taxa de matrícula, utilizou-se a população estimada de 5 a 14 anos mediante interpolação geométrica entre os anos censitários, como normalmente utilizado pela literatura.[73]

As principais variáveis explicativas de interesse referem-se à democracia e eleições. Os dados dos Anuários Estatísticos do Brasil também contêm o número de eleitores por eleição e estado da federação. Além disso, há também dados sobre o número de votantes, ou seja, os eleitores que não se abstiveram de votar nas eleições. Para obtermos uma taxa de sufrágio (*voters* e *franchise* no modelo), optamos pela utilização da população estimada acima dos 20 anos de idade ao invés da população total, uma vez que apenas maiores de 21 anos estavam aptos a serem eleitores, desde que alfabetizados. Utilizamos os dados das eleições para as Assembléias Legislativas estaduais, com exceção do Distrito Federal (até 1960) que posteriormente se tornou Estado da Guanabara, que foi retirado da amostra devido a seu caráter específico. Escolhemos as eleições para deputado estadual de 1947, 1950, 1954, 1958 e 1962.

Também se obteve variáveis de competitividade eleitoral calculadas pelo LEEX/IUPERJ para cada eleição para Assembléias Legislativas (a justificativa para exclusão da Guanabara também se aplica aqui). Essa variável consiste na seguinte fórmula, explicada no trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos (1997):

---

[72]De acordo com Hasenbalg (2003, p. 95), "o ensino de 1º e 2º graus foi instituído pela Lei n. 5.692 de 11 de agosto de 1971. O ensino de primeiro grau, obrigatório e gratuito para alunos dos 7 aos 14 anos, compreende até oito séries letivas e constitui a fusão do antigo ensino primário comum (de quatro séries) e do ensino médio de primeiro ciclo (também de 4 séries)". Por esse motivo, não se pode, como faz Maduro (2007), construir uma série contínua da era pré-1971 com os dados de ensino primário comum e os dados de ensino de primeiro grau pós-1971.

[73] Todas as séries utilizadas podem ser encontradas no Apêndice 1.

$$IC = \frac{N}{2W} - 1$$

em que IC é o índice de competitividade eleitoral, N é o número real de candidatos e W é o tamanho da bancada.[74]

A descentralização administrativa (*dec* no modelo) é uma variável que necessita ser testada. Entretanto, os dados relacionando descentralização e matrículas mostram que praticamente não há qualquer associação entre as variáveis (coeficiente de correlação de -0,09). Isso não é absurdo, uma vez que, de acordo com a teoria, descentralização pode ter efeitos positivos ou negativos, dependendo dos níveis de captura dos governos local e central, como discutimos no capítulo anterior (BARDHAN, 2002; BARDHAN; MOOKHERJEE, 2006). Esperamos que elites locais sejam muito fortes e com grande capacidade de captura do governo local quando a propriedade da terra (*land*) é mais desigual. Nessa situação, de acordo com trabalhos como o de Galor, Moav e Vollrath (2009), uma alternativa é utilizar uma interação entre o complementar do índice de Theil para distribuição da posse da terra (ou seja, um menos o índice de Theil) e a medida de descentralização administrativa. Podemos, dessa forma, calcular os possíveis efeitos da descentralização em estados com alta e baixa concentração da posse de terra.

Diversas variáveis de controle foram selecionadas, sendo a primeira delas o PIB *per capita* (*pibpc* no modelo) por estado. As estimativas anuais de PIB *per capita* por estado desde 1945 foram obtidas dos cálculos de Azzoni (1997) com ligeiras modificações devido a pequenas divergências nas estimativas populacionais, à exceção da estimativa populacional desse autor para o estado do Rio de Janeiro, que revelou acentuada diferença em relação aos nossos cálculos.[75] Infelizmente, não há estimativas para períodos anteriores, excetuando-se os dados referentes ao ano de 1939, também encontrados em Azzoni (1997). O PIB *per capita* é

[74] De acordo o LEEX/IUPERJ <http://www.ucam.edu.br/leex/>, "se o número de candidatos fosse igual ao número de vagas, não haveria competição pelos lugares disponíveis. Minimamente, é necessário que existam dois candidatos para cada vaga, de onde o 2W do denominador, exprimindo a fórmula N/(2W) o número de vezes em que o número real de candidatos é superior ou inferior ao que, normativamente, deveria ser para que se alcançasse o grau mínimo de competitividade. Retirar uma unidade desse resultado permite exigir maior competição entre candidatos para que se classifique uma eleição como altamente competitiva".
Classes de Competitividade: *Não Competitivas:* (a) Sub-competitiva (negativa) : IC < 0; (b) Competitividade Zero: IC = 0; (c) Competitividade Quase-Zero: 0 < IC < 0,1; (d) Quase-Competitiva: 0,1 ≤ IC < 0,6
Competitivas: (a) Baixa Competitividade: 0,6 ≤ IC ≤ 1; (b) Alta Competitividade: IC > 1

[75] Azzoni (1997) dividiu o PIB a custo de fatores do estado do Rio de Janeiro pela população somada dos estados de Rio de Janeiro e Guanabara, gerando estimativas errôneas de PIB per capita para o Rio de Janeiro.

fundamental, uma vez que o aumento da renda diminui o custo de oportunidade da criança se educar. Os pais têm cada vez mais condições de matricular seus filhos, em vez de se preocuparem com os possíveis rendimentos que os filhos poderiam estar auferindo caso estivessem no mercado de trabalho. Ademais, PIB maior reflete-se nas contas do governo, que pode então ofertar mais vagas, construir mais escolas e contratar mais professores.

Uma segunda variável de controle é a população com idade entre 5 a 14 anos dividida pela população adulta (acima dos 20 anos) – *popshare* no modelo. Não devemos ignorar a pirâmide populacional com variável de controle, porque famílias com muitos filhos têm dificuldade de enviá-los todos a escolas. Além disso, um número muito grande de crianças na faixa de idade escolar significa que um maior montante de recursos deve ser destinado à educação, considerando o fato de que essas crianças não produzem enquanto estudam. Esses dados também foram obtidos via interpolação geométrica de dados censitários decenais. Justifica-se o uso de tal variável como controle da equação de regressão porque pode haver duas situações de excesso de crianças: ou na família ou na escola. Uma família com muitos filhos pode ter dificuldade para mandar todas à escola, assim como escolas podem ser sobrecarregadas devido a uma geração muito numerosa com idade escolar. Ambos os fenômenos teriam ocorrido na fase do *baby-boom* nos Estados Unidos, de acordo com Lindert (1978, cap. 6 e 7; 2004b, p. 35).

A Tabela 15 apresenta as correlações entre as variáveis de escolaridade, voz política e de controle utilizadas nas regressões. Os resultados são interessantes: a variável de descentralização administrativa mostra-se praticamente não correlacionada com qualquer outra variável (à exceção da interação dela mesma com o índice de desigualdade de posse da terra). O logaritmo do PIB *per capita* estadual é bastante correlacionado com diversas variáveis, como as que medem participação eleitoral, competição eleitoral e urbanização. A variável que representa a proporção da população em idade escolar é a única variável que apresenta correlação negativa significativa em relação à maioria das demais, confirmando as expectativas.

Tabela 15 - Matriz de correlação entre as variáveis de escolaridade, voz política e controle

	enrol	*franchise*	*voters*	*polcomp*	*dec*	*land*	*dec_land*	*lgdp*	*popshare*	*urban*
enrol	1									
franchise	0.575	1								
voters	0.753	0.845	1							
polcomp	0.585	0.252	0.481	1						
dec	-0.093	0.080	0.104	-0.045	1					
land	0.517	0.245	0.368	0.100	-0.095	1				
dec_land	0.383	0.296	0.405	0.038	0.645	0.538	1			
lgdp	0.829	0.386	0.543	0.681	-0.162	0.281	0.190	1		
popshare	-0.480	-0.046	-0.109	-0.428	0.174	-0.222	-0.017	-0.588	1	
urban	0.683	0.334	0.466	0.696	-0.120	0.166	0.060	0.799	-0.827	1

A Tabela 16 apresenta as estatísticas descritivas das mesmas variáveis. É interessante notarmos que, a média dos estados, no período 1945-1964, foi de 45,6% de eleitores inscritos e de 33,8% votantes de fato. A variação é grande, com estados como Amazônia em 1947 apresentando apenas 11,1% de votantes, enquanto que Santa Catarina apresentava 57,9% em 1958. O grau de competição política também chama atenção, variando de -0,34 no Piauí em 1947 a 3,86 em São Paulo para o ano de 1958. Descentralização também apresenta enorme variação, com estados sem qualquer escola municipal no período e outros como o Maranhão em 1962 chegando a 77,6% da rede escolar existente no estado sendo municipal. A variável de distribuição da terra em 1950 é que apresenta intensa concentração: o mínimo é de 0,02 (ou seja, índice de concentração de Theil de 0,98) para o Amazonas, enquanto que o máximo é de 0,22 (ou seja, Theil de 0,78) para o Espírito Santo. A média é bastante alta, com índice de Theil de 0,93.

Tabela 16 - Estatísticas descritivas das variáveis de escolaridade, voz política e controle

Variável	Média	Desv. Padrão	Mínimo	Máximo
enrol	0,3272	0,1149	0,1233	0,6087
franchise	0,4556	0,1299	0,1701	0,7094
voters	0,3381	0,1054	0,1109	0,5794
polcomp	0,7023	0,9639	-0,3400	3,8600
dec	0,3901	0,2328	-	0,7758
land	0,0715	0,0484	0,0200	0,2230
dec_land	0,0273	0,0224	-	0,0976
lgdp	6,525	0,5907	5,2801	8,0281
popshare	0,6038	0,0536	0,45271	0,7130
urban	0,3344	0,1048	0,1597	0,6581

5.4 Estimação

Com esses dados, é possível testar a hipótese de que a taxa de matrículas no ensino primário fundamental comum é sensível à participação eleitoral da população, usada como uma *proxy* de poder político dos grupos sociais subalternos.

Utilizando como variáveis de controle a renda e a pirâmide populacional, estimamos um painel com efeito fixo para 20 estados em cinco anos de eleições para as assembléias legislativas estaduais (1947, 1950, 1954, 1958 e 1962), resultando em 100 observações. Quando incluímos a variável explicativa relacionada à descentralização administrativa, a ausência de dados para o ano de 1950 obrigou-nos a retirar o ano de 1950 da amostra, obtendo então apenas 80 observações (20 estados e quatro anos de eleições). A Tabela 17 mostra os valores para o Brasil como um todo em cada ano observado das variáveis utilizadas a seguir nas regressões.

Tabela 17 - Taxa de matrícula da população em idade escolar, participação eleitoral, renda *per capita* e taxa de urbanização, Brasil, 1947-1962

	Ano	Taxa de matrícula (%) (a)	Eleitores inscritos (%) (b)	Votantes (%) (c)	Índice de competição eleitoral (d)	PIB per capita (US$ de 1995) (e)	Taxa de urbanização (%) (f)	Percentual de escolas municipais (%) (g)
Brasil	1947	28,7	34,6	22,3	-0,20	808,03	34,6	37,1
	1950	32,7	46,3	30,8	-0,19	951,77	36,2	s/n
	1954	34,4	53,8	32,7	0,23	1066,76	39,2	47,4
	1958	38,7	43,3	36,8	1,53	1257,74	42,4	48,8
	1962	42,9	52,0	41,3	1,70	1556,30	46,2	47,2

FONTE: Matrículas: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Votantes e eleitores: LEEX/IUPERJ e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Competição eleitoral: LEEX/IUPERJ; Descentralização: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Posse da terra: Hoffmann (1971); PIB per capita: Azzoni (1997) com correções; População: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos).

NOTAS:

(a) Taxa de matrícula: porcentagem de alunos matriculados no ensino primário fundamental comum em relação à população estimada em idade escolar (5 a 14 anos);

(b) Eleitores inscritos: porcentagem de eleitores inscritos em relação ao total da população adulta (acima dos 20 anos);

(c) Votantes: porcentagem de votantes em relação ao total da população adulta (acima dos 20 anos);

(d) Índice de competição eleitoral

(e) PIB per capita: estimativa de PIB per capita em dólares (US$) a preços constantes de 1995 com base em Azzoni (1997);

(f) Taxa de urbanização: porcentagem da população residente nas sedes dos municípios;

(g) Percentual de escolas municipais em relação ao número total de escolas primárias (fundamental comum)

Há possíveis problemas de endogeneidade nas variáveis: um deles é o fato de que a legislação eleitoral da época só permitia que alfabetizados votassem. Ainda assim, alunos do primário comum só poderiam votar cerca de dez anos após sua formação no primário, quando atingiam a idade mínima para votar (18 anos), reduzindo em parte o problema de endogeneidade para um teste que abrange um período de 15 anos (1947-1962). Apenas uma pequena parte dos votantes em 1962 estava na escola em 1947. A taxa de matrícula também só deve afetar a renda no longo prazo.

Tabela 18 – Regressões: determinantes das taxas de matrículas (5 a 14 anos) no ensino primário fundamental comum por estados, Brasil, 1947-1962

Variáveis	(1) enrol	(2) enrol	(3) enrol (exceto 1950)	(4) enrol (exceto 1950)
voters	0,229** (0,102)		0,193 (0,132)	
franchise		0,0628 (0,0833)		0,000352 (0,100)
polcomp	0,0085 (0,00577)	0,0120** (0,00563)	0,0111* (0,00632)	0,0139** (0,00632)
dec			-0,0484 (0,0722)	-0,0800 (0,0654)
decland			1,463** (0,691)	1,705** (0,679)
ln (gdppc)	0,0211 (0,0234)	0,0230 (0,0241)	0,0157 (0,0294)	0,0172 (0,0305)
popshare	-0,246 (0,187)	-0,168 (0,204)	-0,265 (0,220)	-0,203 (0,236)
dum50	0,00844 (0,0139)	0,0241 (0,0153)		
dum54	0,0217 (0,0154)	0,0339 (0,0232)	0,0191 (0,0247)	0,0451 (0,0286)
dum58	0,0465** (0,0217)	0,0692*** (0,0183)	0,0422 (0,0345)	0,0711*** (0,0247)
dum62	0,0772*** (0,0276)	0,0961*** (0,0283)	0,0763* (0,0421)	0,108*** (0,0367)
Constante	0,219 (0,186)	0,191 (0,192)	0,257 (0,240)	0,257 (0,246)
Observações	100	100	80	80
R^2	0,832	0,823	0,857	0,852
Número de estados	20	20	20	20
Número de anos	5	5	4	4

LEGENDA: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Tabela 18 (conclusão)

FONTE**:** Matrículas: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Votantes e eleitores: LEEX/IUPERJ e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Competição eleitoral: LEEX/IUPERJ; Descentralização: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Posse da terra: Hoffmann (1971); PIB per capita: Azzoni (1997) com correções; População: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos).
NOTA: Erros-padrão robustos entre parênteses.

Os resultados obtidos podem ser vistos na Tabela 18. Percebe-se que a variável que representa o número de votantes só é significativa (ao nível de 5%) na primeira equação, que não inclui dados de descentralização administrativa e concentração da posse da terra. A equação (3) inclui tais variáveis, tornando *voters* estatisticamente não significante. Quando substituída por *franchise*, a variável que mede participação eleitoral da população não é significativa estatisticamente em qualquer uma das equações. A variável de competição eleitoral é significativa em três das quatro especificações, tendo sinal positivo, como esperado. Contrariamente às expectativas, variáveis de controle como PIB *per capita* (ln *gdppc*) e proporção da população em idade escolar (*popshare*) não se mostraram estatisticamente significativas. A correlação razoavelmente alta com *voters* e com *polcomp* pode ser responsável por problemas de multicolinearidade, explicando o relativamente alto resultado dos coeficientes de determinação da regressão (R^2) e aumentando o desvio-padrão. O mesmo argumento, porém, valeria para a própria variável *voters*, pouco significativa na equação que inclui descentralização administrativa.

As evidências parecem apontar que a influência do aumento da demanda política por meio da expansão de sufrágio pode não ter sido um fator realmente relevante para explicar o crescimento da matrícula no período, que, de fato, foi limitado, como vimos nos capítulos anteriores. O aumento da competição eleitoral do lado da oferta, no entanto, mostra-se estatisticamente significante para explicar o aumento das taxas de matrículas. Estados com maior competição eleitoral por vagas nas assembléias legislativas estaduais mostraram melhores resultados educacionais, o que faz sentido, uma vez que isso muda a estrutura do lado da oferta. No entanto, apesar de estatisticamente significativos nos modelos 3 e 4, os coeficientes do índice de competição eleitoral também não são muito altos, mostrando a limitação da participação política na determinação de melhores resultados educacionais. Essa baixa influência da participação política pode estar associada com a incapacidade financeira dos governos estaduais e municipais, que dependiam do governo federal para que pudessem

investir em escolas. Somado a isso, o limitado sufrágio gerava falta de poder político àqueles que seriam os maiores beneficiários da expansão da educação primária.

Para entender o outro componente que determina a voz política, os coeficientes da variável *dec* precisam ser interpretados com cuidado nas especificações (3) e (4), uma vez que é preciso levar em conta a interação com a variável de concentração de posse de terra. Verificamos que os coeficientes β_3 e β_4 se apresentaram conjuntamente significativos a partir dos testes F para as especificações (3) e (4) da tabela de regressão. Para a regressão (3), os dois coeficientes são significativos a 5% (p-valor = 0,0373; F = 3,51), enquanto que para a regressão (4), o p-valor é de 0,0309 (F = 3,72), sendo também significativos a 5%. Dado que os coeficientes são significativos conjuntamente, precisamos considerar o índice de Theil para posse da terra. Como já foi mencionado, esta última não pode ser incluída sem interação em um painel com efeitos fixos por apresentar apenas dados para o ano de 1950. A interpretação dos coeficientes β_3 e β_4 deve ser feita da seguinte maneira

$$\frac{\partial(enrol)}{\partial(dec)} = \beta_3 + \beta_4 land$$

Ou seja, obtemos a influência da descentralização administrativa para dada distribuição da posse da terra. As estatísticas descritivas para a variável de distribuição da posse da terra mostram que, dentro da amostra, o quarto menor valor era de 0,042 (índice do estado do Piauí) e o quarto maior valor era de 0,101 (que corresponde ao índice do estado de Goiás). Esses são valores interessantes a serem testados, para saber se o efeito da descentralização, dado um certo nível de concentração fundiária, era significativo. A Tabela 19 descreve com detalhes a variável de distribuição da posse da terra.

Tabela 19 - Estatística descritiva para a variável de distribuição da posse de terra em 1950 (completementar do índice de Theil para distribuição da posse da terra)

	Percentis	Valores menores e maiores			
1%	0,02		0,02		
5%	0,0215	Menores	0,023		
10%	0,0255		0,028	Observações	20
25%	0,044		0,042	Soma dos pesos	20
50%	0,057			Média	0,0715
				Desv, Padrão	0,0494
75%	0,0815		0,101		
90%	0,1435	Maiores	0,13	Variância	0,0024
95%	0,19		0,157	Assimetria	1,7538
99%	0,223		0,223	Curtose	5,7004

FONTE: Hoffmann (1971).

Utilizando os valores mencionados anteriormente, que representam o quarto menor valor, a média e o quarto maior valor, podemos testar a hipótese do efeito marginal *ceteris paribus* da descentralização para determinados valores do complementar do índice de Theil. Os resultados estão apresentados na Tabela 20.

Tabela 20 - Efeito marginal da descentralização administrativa sobre a matrícula para níveis de concentração da posse de terra

Regressão (ver Tabela 18)	*land*	Coeficiente	Erro-Padrão	t	P>|t|	[95% Intervalo de confiança]	
(3)	0,042	0,013	0,0527	0,25	0,806	-0,0927	0,1188
(3)	0,0715 (média)	0,0562	0,0454	1,24	0,222	-0,035	0,1474
(3)	0,101	0,0993*	0,0467	2,12	0,038	0,0055	0,1932
(4)	0,042	-0,0084	0,0474	-0,18	0,861	-0,1036	0,0868
(4)	0,0715 (média)	0,0419	0,0423	0,99	0,327	-0,0431	0,1269
(4)	0,101	0,0922*	0,0463	1,99	0,052	-0,0007	0,1851

Segundo os resultados, estruturas descentralizadas em estados com índice de Theil na faixa de 0,899 já começam a apresentar melhoras nas matrículas, explicando cerca de 10% da expansão de matrículas. Na especificação (3), o coeficiente estimado é significativo a 4%, enquanto que na especificação (4), o coeficiente é significativo ao nível de 6% (lembrando que a única diferença entre as duas especificações é que na primeira, temos a variável de percentual de votantes, enquanto que na segunda, temos o percentual de eleitores inscritos). Entretanto, em estados situados na média (0,9285), a descentralização não tem maiores

efeitos, o mesmo acontecendo com estados bastante desiguais, em que a descentralização não parece ter efeitos negativos significativos. Portanto, a descentralização teria feito diferença nos estados mais igualitários em termos de posse de terra, ou seja, que tiveram histórias de colonização de povoamento relativamente menos desiguais, apesar dos altos valores apresentados por quase todos os estados. Talvez por isso, em termos comparativos internacionais, mesmo os estados mais progressistas ainda deixassem a desejar nos dados educacionais, como mencionamos no capítulo anterior.

A robustez dos resultados é comprometida quando se inclui uma variável relacionada à urbanização (*urban*). Urbanização seria uma variável de controle importante, apesar de sua esperada correlação alta com o logaritmo da renda *per capita* (muito próximo a 0,80) e com a renda *per capita* (0,90). Urbanização é importante porque os retornos da educação aumentam em contextos urbanos, onde há maiores oportunidades de emprego que exigem conhecimento. Ademais, os custos de transporte diminuem, uma vez que em contextos urbanos, as escolas tendem a estar mais próximas dos locais de residência.

Entretanto, há problemas sérios na definição de população urbana utilizada pelo IBGE e disponível nas publicações estatísticas. De acordo com o decreto-lei 311/38, é considerada população urbana a população residente na sede do município ou dos distritos. Pode ter havido, portanto, sérias distorções na contagem da população urbana.[76] Além disso, utilizamos também interpolação geométrica a partir de dados decenais dos Censos, o que pode ser questionável. As regressões feitas (que estão na Tabela 35 do Apêndice 2) controlando para a taxa de urbanização (cuja qualidade é, repetimos, muito duvidosa, além de ser estimada por interpolação geométrica de dados decenais) modificam os resultados substancialmente. Apenas a urbanização permanece significativa na maioria das especificações. Contudo, na medida em que o PIB é altamente correlacionado com a urbanização, acreditamos que as especificações apresentadas sem urbanização são ainda válidas e sem sérios problemas de viés. Reconhecemos, no entanto, que melhores estratégias de identificação são necessárias para chegarmos a conclusões quantitativas mais robustas.

[76] Com a onda de emancipações de pequenos distritos, que se tornaram então municípios, ocorrida na década de 1990, acredita-se que os números da população urbana nas publicações mais recentes superestimem a verdadeira população urbana. Ver Veiga (2002).

De qualquer forma, mesmo incluindo urbanização, o voto não seria significativo de qualquer maneira. Em relação aos outros resultados, a urbanização levar-nos-ia a rejeitar a hipótese de que a descentralização administrativa teve efeitos positivos em estados como Santa Catarina (0,843), Rio Grande do Sul (0,870), Sergipe (0,904), Goiás (0,899) e Espírito Santo (0,777), cujas medidas se apresentaram acima do 75º percentil em igualdade da posse da terra em 1950 (ou abaixo do 25º percentil, se considerarmos o índice de Theil e não seu complementar). O teste F para a hipótese conjunta de que os coeficientes das variáveis relacionadas à descentralização são nulas só seria rejeitada ao nível de 15% de significância.

5.5 Considerações finais

De acordo com os resultados de três de nossas quatro especificações, a variável proporção de votantes na população, pelo menos para o caso brasileiro no período 1947-1962, não se mostrou estatisticamente significativa para explicar a taxa de matrícula no ensino primário. Embora mais testes precisem ser feitos, é possível que educação primária pública não fosse prioridade da parte da população que tinha direito de voto (ou seja, os alfabetizados) e era mais mobilizada politicamente (ou seja, os que exerciam o direito de voto efetivamente). Esses resultados refletem apenas as demandas dessa parcela dos eleitores que, para todos os estados, é uma proporção pequena: à exceção de Guanabara e Rio de Janeiro, a maioria dos estados apresentou participação eleitoral que dificilmente ultrapassa a faixa dos 25% da população total. Lindert classifica as democracias em que o sufrágio não alcança 40% da população masculina como democracias elitistas (LINDERT, 2004a, p. 23). Em geral, essas democracias elitistas tenderam a ser mais avessas a transferências sociais do que a média dos governos autoritários pelo menos até a I Guerra Mundial. O caso brasileiro é semelhante, pois a proporção de votantes atingiu 16% da população em 1947 e 25% da população total em 1962.

Os testes realizados mostraram que, embora a mudança de regime tenha melhorado a situação educacional durante o período democrático 1945-1964, os avanços ocorridos não se deveram tanto ao aumento da participação eleitoral em termos quantitativos. Por outro lado, o aumento da competição eleitoral durante o período parece ter beneficiado os eleitores na forma de aumentos nas taxas de matrícula. A descentralização, pelo menos nos estados mais

progressistas, que apresentavam menor concentração fundiária e história de ocupação colonial mais igualitária, parece também ter tido papel positivo, embora limitado.

A expansão limitada do voto ainda pode não significar expansão do poder político da maioria da população devido também às manipulações eleitorais e ao controle político historicamente muito frequentes em várias regiões do Brasil. Como afirma Lindert (2003), muito embora a Índia seja uma democracia com alto grau de sufrágio desde sua independência, pouco foi feito nesse país em relação a políticas públicas de educação devido ao alto grau de estratificação social. A desigualdade por castas impediu que a maioria dos indianos tivesse voz política. Assim como no Brasil, a Índia tem registrado gastos muito maiores no ensino superior do que no primário na atualidade, o que é uma evidência de política elitista. É possível que apenas o direito de voto não seja uma variável adequada para medir poder político em certos casos.

No entanto, vimos que, pelo lado da oferta, a competição eleitoral pode ter sido um fator positivo no aumento das matrículas, embora não muito expressivo. É interessante, portanto, observar tanto a demanda quanto a oferta em um regime democrático: o aumento do sufrágio e a concorrência por cargos eletivos para determinar o nível de provisão de bens públicos. Mostramos nos outros capítulos que, de fato, a passagem para a democracia significou crescimento de matrículas. Entretanto, *ao longo do* regime democrático, o aumento do sufrágio não teria resultado em aumentos substanciais de matrículas, em parte pelas opções políticas dos governos. Vimos no capítulo 3 que tais governos foram mais favoráveis ao ensino superior e secundário. A voz política da maioria população manteve-se relativamente reduzida pela limitação do sufrágio e também pelo fato de o governo federal exercer o controle sobre a maior parte das receitas fiscais, de forma que as decisões de gasto federais contavam mais do que as demandas locais da população. Talvez por isso o aumento da demanda política não tenha sido tão importante, tampouco o aumento de competição eleitoral, que, embora estatisticamente significativo, apresentou coeficientes baixos para explicar a evolução das taxas de matrícula.

Ainda assim, como notado antes, são necessárias melhores estratégias de identificação, bem como a obtenção de mais dados oriundos de fontes primárias, a fim de que testes empiricamente mais robustos possam ser realizados com o objetivo de avaliar os resultados obtidos aqui e investigar de maneira mais completa as causas do atraso educacional brasileiro.

6 CONCLUSÃO

A conclusão principal deste trabalho é que as deficiências atuais da educação brasileira são derivadas de um processo histórico em que as políticas governamentais foram predominantemente elitistas. O atraso educacional brasileiro tem relação com as origens coloniais de uma nação baseada na escravidão e na alta concentração da terra e do poder político. Tal situação favoreceu o surgimento de instituições elitistas e a pouca importância dada a políticas públicas que beneficiassem a maioria da população. A situação de grande atraso educacional, que já era claramente percebida por parte da elite no Império e na Primeira República, persistiu ao longo do século XX.

A partir de 1930, as diversas políticas federais concebidas pelos governos mostraram o favorecimento às elites por meio do privilégio dado ao ensino secundário e superior, ainda mais evidente nos governos de Vargas e Kubitschek – ou seja, em um período que compreende 25 dos 34 anos analisados nesta dissertação. Tanto o Ministro da Educação do governo Getúlio Vargas entre 1934 e 1945, Gustavo Capanema, quanto o ministro do governo Juscelino Kubitschek, Clóvis Salgado, declararam sua escolha deliberada por políticas que favoreceram o ensino secundário e superior. O ensino primário, por sua vez, foi deixado aos estados, que careciam de recursos financeiros, sem que o governo federal fizesse repasses adequados para garantir condições mínimas para que estados e municípios pudessem investir em educação básica para a população. Justamente o nível de ensino que mais poderia ter gerado retornos à maioria da população, garantindo maior igualdade de oportunidades e melhor distribuição de renda no longo prazo, não foi considerado prioritário pelos governos durante grande parte do período aqui analisado.

Talvez surpreendentemente, o governo do General Dutra, responsável por reprimir fortemente as atividades sindicais, foi relativamente mais favorável ao ensino primário. Da mesma forma, o controverso e contestado governo de João Goulart, considerado hesitante por grande parte da historiografia e marcado por alta instabilidade política também teve resultados promissores em termos de acesso à educação primária. Nestes governos, com resultados não tão notáveis em termos de industrialização quanto os governos de Vargas e Kubitschek, houve maior investimento no ensino primário e políticas pelo menos ligeiramente menos elitistas no campo educacional.

Nesta dissertação, analisamos detalhadamente o comportamento das taxas de matrícula no ensino primário desde 1933. Não é surpreendente que justamente nos anos de maior fechamento e centralização política, ou seja, durante o período do Estado Novo, as taxas de matrículas tenham apresentado queda substancial. Somente com a volta da democracia e com a reforma do ensino primário em 1946 houve recuperação das matrículas nesse nível de ensino. Apesar dessa melhoria, o aumento das matrículas não foi suficiente para tirar o Brasil da situação de extremo atraso em comparação a outros países. Também nesse contexto democrático, as declarações e as medidas efetivamente tomadas pela maioria dos governos favoreceram o ensino superior e secundário em detrimento do primário.

Por detrás de tudo isso, estava a falta de voz política da população. A pesquisa qualitativa deste trabalho mostrou que a elite e o estrato educado da classe média, que detinham maior poder político, não procuraram promover políticas educacionais que beneficiassem toda a população. Revelou-se que, apesar de algumas melhorias que acompanharam a mudança do regime político em 1945, a voz política da população manteve-se limitada ao longo de todo o período, impedindo que o Brasil atingisse melhores resultados educacionais – não apenas em relação a países desenvolvidos como os da Europa Ocidental e da América do Norte, mas também frente a países latino-americanos como Argentina, Uruguai e Chile.

Analisamos também a situação financeira dos estados e municípios brasileiros, comparando-a com a dos governos estaduais e locais nos Estados Unidos. Ao contrário do que acontecia nesse último país, a estrutura tributária brasileira era bem mais centralizada, pelo menos a partir de 1930. Sem repasses adequados, a educação primária, que estava a cargo dos estados, sofreu de aguda escassez de recursos, impossibilitando avanços substanciais. Caso tivesse havido maior descentralização financeira, não podemos afirmar que a situação melhoraria, uma vez que apenas em poucos estados a educação foi considerada prioridade durante a Primeira República, período em que havia maior autonomia financeira dos estados. A captura dos governos locais e estaduais poderia levar a que os recursos fossem também desviados para outros fins que atendessem aos interesses das elites. Todavia, os estados mais progressistas em termos educacionais, como Espírito Santo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, podem ter sido prejudicados por não contarem com recursos suficientes.

Outros fatores que garantem maior equidade de oportunidades educacionais foram estudados. O sistema brasileiro de ensino tinha forte participação de entidades privadas, incluindo a

Igreja Católica Romana, principalmente no ensino secundário. Essas entidades tentaram, como exemplificado pelo debate da Lei de Diretrizes e Bases entre 1948 e 1961, garantir o recebimento de recursos públicos sem que se desse prioridade às escolas públicas. No entanto, esse não parece ter sido um problema maior do que o fato de, primeiro, a maioria dos subsídios a escolas particulares ter sido direcionada ao ensino superior e, segundo, grande parte dos investimentos do governo federal ter sido realizada em escolas superiores públicas ou particulares. Mais do que a ausência de "educação secular", considerada importante por Goldin e Katz (2008) para a equidade educacional nos Estados Unidos da segunda metade do século XIX, o principal problema no Brasil de meados do século XX foi a falta de atenção do governo com relação ao ensino primário.

Outra característica negativa do ensino no Brasil foi o sistema punitivo. Vimos na dissertação que as taxas de repetência e evasão escolar eram muito altas no período estudado. Em 1958, mais da metade dos matriculados no primário estavam cursando a primeira série, como resultado da rigidez do sistema. Embora em períodos de expansão educacional seja natural a concentração maior de alunos matriculados nas primeiras séries, os dados brasileiros mostram excessiva concentração nas séries iniciais. Dessa forma, muitos alunos não tinham incentivos para continuar estudando, dado o aumento do custo de oportunidade da educação. Esse foi mais um fator que contribuiu para a manutenção da desigualdade educacional no Brasil.

Por outro lado, havia equidade de gênero nas matrículas brasileiras. De acordo com os dados, desde 1939 as matrículas femininas eram quase paritárias em relação às masculinas, o que também ocorreu em muitos países atrasados da América Latina. Discutimos a idéia de Frankema (2008) de que a equidade de gênero nas matrículas latino-americanas estaria relacionada à desigualdade pessoal de renda e riqueza: famílias mais abastadas, as únicas com condições de mandar seus filhos a escolas, enviariam todos os seus filhos, independentemente de gênero; famílias pobres muitas vezes não enviariam sequer um de seus filhos ou filhas. Mostramos, no entanto, que países como Turquia e Nigéria tinham índices de distribuição de renda muito similares aos latino-americanos, sem, no entanto, apresentar equidade de gênero nas matrículas. Democracia, expansão de direitos e diferenças culturais podem ser fatores mais importantes para explicar a relativa equidade de gênero que havia em quase todo o mundo ocidental, tanto em países desenvolvidos como também em países subdesenvolvidos.

Os testes quantitativos corroboraram algumas das hipóteses apresentadas sobre voz política restrita, chamando atenção para o papel duvidoso da participação eleitoral na determinação de avanços educacionais no ensino primário. O grau de competição eleitoral, no entanto, mostrou-se influente no percentual de matrículas, o que reforça a ideia do regime democrático ser importante como desencadeador de melhorias no campo da educação, pelo menos devido ao aumento da concorrência pelo lado da oferta política. Embora com políticas educacionais elitistas que favoreceram prioritariamente os níveis secundário e superior, de forma semelhante ao caso apresentado pela Índia, a queda das matrículas ocorrida durante o Estado Novo e o subsequente aumento com a mudança de regime mostrou a importância da abertura política. Infelizmente, a redemocratização não foi suficiente para que a expansão educacional ganhasse mais vigor, talvez porque o voto tenha sido restrito à camada da população que já era alfabetizada. Com apenas 40% da população adulta apta a participar das eleições, talvez não seja surpreendente que mudanças mais significativas, que teriam sido importantes para reduzir o atraso educacional brasileiro em termos comparativos e com efeitos positivos para o crescimento econômico de longo prazo, não tenham ocorrido. Ademais, parece plausível levantar a hipótese de que as restrições aos analfabetos no processo político podem ter trazido consequências negativas em termos distributivos, uma vez que sabemos que a desigualdade de renda aumentou em diferentes momentos do período aqui analisado.

São necessários outros estudos para se entender o que aconteceu com a educação primária nos estados, buscando não apenas identificar com precisão o papel da descentralização administrativa nas diferentes regiões, mas também procurando entender a economia política das políticas educacionais estaduais. As distintas estruturas administrativas regionais foram mencionadas neste trabalho, em que se destacam estados como o Rio Grande do Sul e Maranhão, com tendências descentralizadoras e resultados diametralmente opostos em termos de matrículas. O mesmo aconteceu em estados com estruturas mais centralizadas como Espírito Santo e Amazonas, que também apresentaram taxas de matrículas bastante divergentes. Além disso, é preciso investigar com mais profundidade a relação entre dotação de fatores, colonização e educação primária, uma vez que estados como Santa Catarina e Espírito Santo, embora não fossem importantes em termos econômicos como São Paulo, obtiveram altas taxas de matrícula. Por outro lado, os fracos resultados de estados como Maranhão também se destacam, o que requer maior escrutínio para sabermos até que ponto o mandonismo, as instituições e o tipo de colonização influíram na distribuição de poder

político local e geraram tamanho atraso na escolaridade primária, mesmo em termos nacionais.

Além de análises mais profundas por regiões e estados, a agenda de pesquisa comparativa da educação primária entre países da América do Sul, já iniciada com os trabalhos de Mariscal e Sokoloff (2000) e Engerman, Mariscal e Sokoloff (2009), precisa ser ampliada. Mesmo os estados campeões em matrículas no Brasil não exibiram taxas maiores do que a Argentina, por exemplo, apesar do intenso crescimento brasileiro durante o período.

Os resultados desse trabalho sugerem que o Brasil necessita, pelos efeitos sobre a equidade e sobre o crescimento econômico de longo prazo, investir maciçamente no ensino básico de alta qualidade. Não se pode negar que a história importa. Mas sempre é possível quebrar a persistência institucional e mudar o curso da história, a fim de que os benefícios do crescimento econômico sejam aproveitados não só pelas elites, mas principalmente pela maioria da população.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Dunshee de. Exames Geraes de Preparatórios. *In:* BRASIL. **Relatório do Ministerio da Justiça e dos Negocios Interiores**, mar. 1904.

ACEMOGLU, Daron *et al. From Education to Democracy?* **American Economic Review,** v. 95, n. 2, p. 44-49, 2005.

ACEMOGLU, Daron *et al. Economic and Political Inequality in Development: The Case of Cundinamarca, Colombia. In:* HELPMAN, Elhanan (ed.). **Institutions and Economic Performance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. *Unbundling Institutions*. **Journal of Political Economy,** v. 113, n. 5, p. 949-995, 2005.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. **American Economic Review**, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, dec. 2001.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. *Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 4, p. 1231-94, 2002.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In:* AGHION, Philippe; DURLAUF, Stephen (eds). **Handbook of Economic Growth**, Amsterdam: North-Holland, 2005a

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. **A Response to Albouy's "A Reexamination Based on Improved Settler Mortality Data"**, mimeo, 2005b. Disponível em: <http://econ-www.mit.edu/files/203>. Acesso em 20 jan. 2010.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *De Facto Political Power and Institutional Persistence*. **American Economic Review Papers and Proceedings**, v. 96, n. 2, p. 325–330, 2006.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Persistence of Power, Elites and Institutions*. **American Economic Review,** v. 98, n. 1, p. 267-293, 2008.

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (ed.). **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense, 1969

ALBERNAZ, Ângela; FERREIRA, Francisco H. G.; FRANCO, Creso. Qualidade e Equidade no Ensino Fundamental Brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002.

ALBOUY, David Y. *The Colonial Origins of Comparative Development: an Investigation of the Settler Mortality Data*. **NBER Working Paper n. 14130**, jun. 2008.

ALTIMIR, O. *Economic Development and Social Equity*. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 38, n.2/3, p. 47-71, Summer/Autumn 1996.

ALVAREZ, M. J. *et al*. **Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge: Cambridge University Press.

AMSDEN, Alice; DICAPRIO, Alisa; ROBINSON, James. *Aligning Elites with Development*. **WIDER Angle Newsletter**, ago. 2009. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/newsletter/articles/en_GB/05-08-2009/>. Acesso em 22 Dez. 2009.

ASTORGA, Pablo; BERGÉS, Ame. R.; FITZGERALD, Valpy. *The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century*. **Economic History Review**. v. 58, n. 4, p. 765-796, nov. 2005.

AZZONI, Carlos. Concentração Regional e Dispersão das Rendas Per Capita Estaduais: Análise a Partir de Séries Históricas Estaduais de PIB, 1939-1995. **Estudos Econômicos**, v. 27, n. 3, p. 341-393, set.-dez., 1997.

BAI, J.; PERRON, Pierre. *Estimating and Testing Linear Models with Multiple Structural Changes*. **Econometrica**, v. 66, n. 1, p.47-78, 1998.

BAI, J.; PERRON, Pierre. *Computation and Analysis of Multiple Structural Change Models*. **Journal of Applied Econometrics**, v. 18, p. 1-22, 2003.

BAIOCCHI, G. *Inequality and Innovation: Decentralization as an Opportunity Structure in Brazil*. *In:* BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. **Decentralization and Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005

BARBOSA, Rui. **Obras completas**, v. 10. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1883 [1947]

BARDHAN, Pranab. *Decentralization of Governance and Development*. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, p. 185-205, 2002.

BARDHAN, Pranab. **Scarcity, Conflicts and Cooperation.** Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Capture and Governance at the Local and National Levels*, **American Economic Review**, v. 90, n. 2, p. 135-9, 2000.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization, Corruption, and Government Accountability: an Overview*. *In*: ROSE-ACKERMAN, S. **International Handbook on the Economics of Corruption.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006.

BARENBOIM, Igor; BURSZTYN, Leonardo. **Does Education Win Elections?** Mimeo, 2008

BARRO, Robert. *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 2, p. 407-443, maio 1991.

BARRO, Robert. *Determinants of Democracy*. **Journal of Political Economy**, v. 107, n. 3, p. 158-183, 1999.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** São Paulo: Pioneira Editora, 1960.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; DUARTE, Renata. Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: uma Avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades Regionais. **Textos para discussão IPEA**, n. 454, jan. 1997.

BECKER, Gary. S. **Human Capital:** A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

BECKER, Gary. S. *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, aug. 1983.

BENHABIB, Jess; SPIEGEL, Mark M. *The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data*. **Journal of Monetary Economics**, v. 34, n. 2, p. 143-174, out. 1994.

BEOZZO, José Oscar. A Igreja entre a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Redemocratização. *In:* HOLANDA, Sérgio Buarque de (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**, p. 271-341, 1982

BERGÉS, Ame R. *Vertical and Horizontal Inequalities in Human Capital: Educational Attainment and Literacy in Latin America during the Twentieth Century*. Apresentado na Mini-conferência **A Comparative Approach to Inequality and Development: Latin America and Europe**, Fundácion Ramón Areces and Instituto Figuerola. Madrid, 8-9 May 2009.

BILS, Mark; KLENOW, Peter J. *Does Schooling Cause Growth?* **American Economic Review**, v. 90, n. 5, p. 1160-1183, dez. 2000.

BIRDSALL, N.; ROSS, D.; SABOT, R. *Education, Growth and Inequality*. *In:* BIRDSALL, N., JASPERSEN, F., (eds.), **Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America**, Washington: Inter-American Development Bank, 1997

BOMENY, Helena. (2008a). **A Educação no Segundo Governo Vargas**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Cenario_educacional.asp>. Acessado em 17 Jul. 2008.

BOMENY, Helena. (2008b). **Educação e desenvolvimento: o debate nos anos 50**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/O_Brasil_de_JK/Educacao_e_desenvolvimento_o_debate_nos_anos_1950.asp> Acessado em 17 Jul. 2008.

BLACK, Sandra; SOKOLOFF, Kenneth. *Long-Term Trend in Schooling: The Rise and Decline (?) of Public Education in the United States*. *In:* HANUSHEK, Eric A.; WELCH, Finis (org.), **Handbook of the Economics of Education**, p. 69-105, 2006.

BLOOM, D.E.; SACHS, J.D. *Geography, Demography, and Economic Growth in Africa*. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 2, p. 207–295, 1998

BNDE – Financiamento da Educação para o Desenvolvimento Econômico. **Desenvolvimento & Conjuntura,** ano II, n. 10, p. 35-38, 1958

BRASIL. **Diários do Congresso Nacional**, seção I, 12 Fev. 1957.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20/12/1961. **Coleção de Leis da República Federativa do Brasil:** Coleção das Leis de 1961, v. 7 – Atos do Poder Legislativo – Leis de outubro a dezembro. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1962.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística – DGE. **Estatística da Instrucção**. Rio de Janeiro: Typographia da Estatistica, 1916

BRASIL. MEC. **Comentários sobre o Ensino Primário**. Rio de Janeiro: MEC, 1961

BRASIL. MEC. **Estatística das Despesas com Educação e Cultura - 1956**. Rio de Janeiro: MEC, 1957.

BRASIL. MEC. **Estatística das Despesas com Educação e Cultura – 1957/1958**. Rio de Janeiro: MEC, 1958.

BRASIL. MEC. **Estatística das Despesas com Educação e Cultura – 1958/1959**. Rio de Janeiro: MEC, 1959.

BRASIL. MEC. **Estatística das Despesas com Educação e Cultura – 1959/1960**. Rio de Janeiro: MEC, 1960.

BRASIL. MEC. **Ministério da Educação e Cultura: principais atividades e realizações – 1930-1967**. Rio de Janeiro: MEC, 1967.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil**: receitas e despesas - União, estados e municípios: exercícios de 1941-1950, v. 18. Rio de Janeiro, S.N., 1952.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil**: receitas e despesas - União, estados e municípios: exercícios de 1951-1964, v. 21. Rio de Janeiro, S.N., 1971.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965**. Imprensa Nacional, 1962.

BUENO, Luis de Freitas; PASTORE, Afonso Celso; GITELMAN, Cecília. **Aspectos Gerais da Receita Pública no Brasil**. São Paulo: s.n., 1962

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo E.; DILLINGER, William R. **Beyond the Center: Decentralizing the State**. Washington D.C.: World Bank, 1999

BURNS, E. Bradford. **A History of Brazil**. 2d ed. New York: Columbia University Press, 1980

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 3 ed. Sao Paulo : Editora Hucitec, 1990

CARTER, Susan B. *et al.* (eds.). **Historical Statistics of the United States,** Millennial Edition Online. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Disponível em <http://hsus.cambridge.org/>. Acesso em 26 Jun. 2009.

CASS, David. *Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation*. **Review of Economic Studies**, v. 32, n. 3, p. 233–240, 1965

CHAUDHURI, S. *What Difference Does a Constitutional Amendment Make? The 1994 Panchayati Raj Act and The Attempt to Revitalize Rural Local Government in India*. *In:* BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip (eds.). **Decentralization and Local Governments in Developing Countries: A Comparative Perspective**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005

CHAUDHURY, Latika. *Determinants of Primary Schooling in British India*. **Journal of Economic History**, v. 69, n. 1, p. 172-201, mar. 2009a.

CHAUDHURY, Latika. *Indian Elites and English Literacy: A Historical Examination of Public and Private Funding of Education***.** *In*: **XV World Economic History Congress**, Utrecht, 2009b

COASE, Ronald. *The Nature of the Firm*. **Economica**, n. 4, p. 386-405, nov. 1937.

COATSWORTH, John. *Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America***. Latin American Research Review,** v. 40, n. 3, p. 126-144, out 2005.

COATSWORTH, John. *Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America*. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 3, p. 545-569, 2008.

COLISTETE, Renato Perim. **Labour Relations and Industrial Performance in Brazil: Greater São Paulo, 1945-1960**. 1 ed. London: Macmillan, 2001.

COLISTETE, Renato Perim. Salários, Lucros e Produtividade na Indústria Brasileira, 1945-1978. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 4, p. 386-405, out./dez. 2009

CRAFTS, N. F. R. *Some Dimensions of the 'Quality of Life' during the British Industrial Revolution*. **Economic History Review**, New Series, v. 50, n. 4, p. 617-639, nov. 1997a.

CRAFTS, N. F. R. *The Human Development Index and Changes in Standards of Living: some Historical Comparisons*. **European Review of Economic History**, v. 1, n. 3, p. 299-322, 1997b.

CUNHA, Luiz Antonio. A Política Educacional e a Formação da Força de Trabalho Industrial na Era Vargas. *In:* **Simpósio Internacional sobre a Revolução de 1930**. Brasília: UnB, 1982

DEAN, Warren. **A Industrialização de São Paulo, 1880-1945**. 3. ed., São Paulo: Difel, 1971.

DEININGER, Klaus; SQUIRE, Lyn. *New Ways at Looking at Old Issues: Inequality and Growth*. **Journal of Development Economics**, v. 57, p. 259-287, 1998.

DOLLAR, D.; KRAAY, A. *Institutions, Trade and Growth*. **Journal of Monetary Economics**, v. 50, n. 1, p. 133-162, 2003.

DREZÈ, Jean; SARAN, Mrinalini. *Primary Education and Economic Development in China and India: Overview and Two Case Studies*. *In:* BASU, K. *et al.* (eds.). **Choice, Welfare, and Development: A Festschrift in Honour of Amartya K. Sen.** Oxford: Clarendon Press, p. 182-241,1995

DUE, John Fitzgerald. **Government finance, an economic analysis**. 3d ed. Homewood, IL : R. D. Irwin, 1963

DUTRA, Eurico Gaspar. **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1947. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1325/>. Acesso em 10. Dez. 2009

DUTRA, Eurico Gaspar. **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1949. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1327/contents.html>. Acesso em 10. Dez. 2009.

DUTRA, Eurico Gaspar. **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1950. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1329/contents.html>. Acesso em 10. Dez. 2009.

EASTERLIN, Richard. *Why isn't the Whole World Developed?* **Journal of Economic History**, v. 41, n. 1, p. 1-17, mar. 1981.

EASTERLY, William. *Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument*. **Journal of Development Economics**, v. 84, p. 755-776, 2007.

EASTERLY, William; LEVINE, Robert. *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. **Journal of Monetary Economics,** v. 50, n. 1, p. 3-39, 2003

ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. *Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: a View from Economic Historians of the United States. In:* HABER, Stephen (org.). **How Latin America Fell Behind.** Stanford: Stanford University Press, p. 260-304, 1997.

ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. *History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World*. **Journal of Economic Perspectives,** v. 14, n. 3, p. 217-232, summer 2000.

ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies*. **National Bureau of Economic Research - Working Paper No. 9259**, out. 2002.

ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. (2005). *The Evolution of Suffrage Institutions in the New World*. **Journal of Economic History**, v. 65, n. 4, p. 891-921, December 2005.

ENGERMAN, Stanley; MARISCAL, Elisa; SOKOLOFF, Kenneth. *The Evolution of Schooling Institutions in the Americas, 1800-1925*. *In*: ELTIS, D.; LEWIS, F.; SOKOLOFF, K. (eds.), **Human Capital and Institutions: A Long Run View.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ESFÔRÇO Financeiro do Govêrno com a Educação. **Desenvolvimento & Conjuntura**, ano I, n. 9, p. 63-79, set. 1957

EVOLUÇÃO do Programa de Metas. **Desenvolvimento & Conjuntura,** ano II, n. 9, p. 38-46, set. 1958

FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político:** o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996.

FAUSTO, Bóris. **A Revolução de 1930**. 10 ed., São Paulo: Brasiliense, 1986

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Política social brasileira 1930-64: Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1983.

FERNANDES, Florestan. **Educação e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Dominus Editora, 1966.

FISHLOW, Albert. *Levels of Nineteenth-Century American Investment in Education*. **Journal of Economic History**, v. 26, n. 4, p. 418-436, dez. 1966a.

FISHLOW, Albert. *The American Common School Revival: Fact or Fancy*. *In:* ROSOVSKY, Henry (ed.). **Industrialization in Two Systems: Essays in Honor of Alexander Gerschenkron**. New York: Wiley, 1966b

FISHLOW, Albert. *Brazilian Size Distribution of Income*. **American Economic Review**, v. 62, n.1, p. 391-402, 1972.

FOGEL, Robert W. **Railroads and American Economic Growth**: Essays in Econometric History. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1964

FOGEL, Robert W. *The Specification Problem in Economic History*. **Journal of Economic History**, v. 27, n. 3, p. 283-308, set. 1967.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a Intencionalidade da Política Econômica Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 1, p. 133-48, jan./mar. 2003.

FONT, Maurício. **Coffee Contention and Change in the Making of Modern Brazil**. Cambridge, MA: Basic Blackwell, 1990.

FRANKEMA, Ewout. **The Historical Evolution of Inequality in Latin America: A Comparative Analysis, 1870-2000**. Tese (Doutorado em Economia), Rijksuniversiteit Groningen, 2008.

FRANKEMA, Ewout. *The Colonial Roots of Land Inequality: Geography, Factor Endowments, or Institutions?* **Economic History Review**, no prelo, 2009.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FURTADO, Celso Monteiro. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GALASSO, Emanuela; RAVAILLON, Martin. *Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program*. **Development Research Group Working Paper**, World Bank, Washington D.C., 2001

GALLEGO, Francisco. *Historical Origins of Schooling: The Role of Democracy and Political Decentralization*. **Review of Economics and Statistics**, no prelo, 2009.

GALOR, Oded; MOAV, Omer; VOLLRATH, Dietrich. *Inequality in Landownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence*. **Review of Economic Studies**, v. 76, p. 143-179, 2009.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **História da Educação Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GLEASER, Edward *et al*. *Do Institutions Cause Growth?* **Journal of Economic Growth**, v. 9, n. 3, p. 271-303, 2004.

GOLDIN, Claudia. *A Brief History of Education in the United States*. **NBER Historical Paper**, ago. 1999.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence. *Education and Income in the Early Twentieth Century: Evidence from the Prairies*. **Journal of Economic History**, v. 60, n. 3, p. 782-818, set. 2000

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence. **The Race Between Education and Technology**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008

GOULART, João. **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1963. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1345/contents.html>. Acesso em 11 dez. 2009.

GRAHAM, Richard. *Slavery and Economic Development: Brazil and the United States South in the Nineteenth Century*. **Comparative Studies in Society and History**, v. 23, n. 4, p. 620-655, out. 1981.

HABER, Stephen (ed.). **How Latin America Fell Behind.** Stanford: Stanford University Press, 1997.

HADDAD, Cláudio. **Crescimento do Produto Real no Brasil, 1900-1947**. Rio de Janeiro: FGV, 1978.

HAIDAR, M. L. M.; TANURI, L. M. A Evolução da Educação Básica no Brasil – Política e Organização. *In:* MENESES, J. G. C. *et al*. **Educação Básica: Políticas, Legislação e Gestão – Leituras**. São Paulo: Thomson, 2004.

HALL, Robert E.; JONES, Charles I. *Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?* **Quarterly Journal of Economics**, v. 114, n. 1, p. 83-116, 1999.

HANUSHEK, Erik; LUQUE, Javier. *Efficiency and Equity in Schools around the World*. **NBER Working Paper n. 8949**, May 2002.

HASENBALG, Carlos. Estatísticas do Século XX: Educação. *In*: IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, p. 89-110, 2003.

HAVIGHURST, Robert; MOREIRA, J. Roberto. **Society and Education in Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1965.

HILTON, Stanley. *Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945. A Reappraisal of his Attitude toward Industrialization and Planning*. **Journal of Economic History,** v. 35, n. 4, p. 754-778, dec. 1975.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980.

HIRSCHMAN, Albert Otto. *The Rise and Decline of Development Economics*. *In* HIRSCHMAN, Albert Otto. **Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

HOFFMANN, Rodolfo. **Contribuição à Analise da Distribuição da Renda e da Posse da Terra no Brasil**. Tese (livre docência) - Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba: 1971.

HOFFMANN, Rodolfo. Evolução da desigualdade da distribuição da posse da terra no Brasil no período 1960-80. **Reforma Agrária**, v. 12, n. 6, p. 17-34, 1982.

HORTA, J. S. B. A I Conferência Nacional de Educação ou de Como Monologar sobre Educação na Presença de Educadores. *In:* GOMES, A. C. (org). **Capanema: o Ministro e seu Ministério**. Rio de Janeiro: FGV, p. 147-172, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Anuários Estatísticos do Brasil**, vários números. Rio de Janeiro: IBGE

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1952.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 1960**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

KING, Elizabeth; ÖZLER, Berk. *What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*. **Development Research Group Working Paper**, World Bank, Washington D.C., 1998

KOOPMANS, Tjalling C. *On the Concept of Optimal Economic Growth*. **Academiae Scientiarum Scripta Varia**, v. 28, n. 1, p. 225-300, 1965.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas, 1956-1961: Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. *The Economic Consequences of Legal Origins*. **Journal of Economic Literature**, v. 46, n. 2, p. 285-332, 2008.

LANGONI, Carlos. **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEVY, Maria Stella Ferreira. O Papel da Migração Internacional na Evolução da População Brasileira (1872 a 1972). **Revista de Saúde Pública¸** v. 8 (supl.), p. 49-90, 1974.

LINDERT, Peter H. **Fertility and Scarcity in America**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

LINDERT, Peter H. *Voice and Growth: Was Churchill Right?* **Journal of Economic History**, v. 63, n. 2, p. 315-350, jun. 2003.

LINDERT, Peter H. **Growing Public:** Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, v. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2004a.

LINDERT, Peter H. **Growing Public:** Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2004b.

LINDERT, Peter H. *Revealing Failures in the History of School Finance*. **NBER Working Paper n. 15491**, nov. 2009

LINDERT, Peter H.; GO, Sun. *The Curious Dawn of American Public Schools*. **NBER Working Paper n. 13335**, aug. 2007

LOPES, Lucas. **Memórias do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: CMEB, 1991.

LOVE, Joseph L. *Political Participation in Brazil, 1881-1969*. **Luso-Brazilian Review**, v. 7, n. 2, p. 3-24, dez. 1970.

LOVE, Joseph L. **A Locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

LUCAS, Robert E. *On the Mechanics of Economic Development*. **Journal of Monetary Economics**, v. 22, n. 1, p. 3-42, jul. 1988.

MADURO, Paulo Rodrigues. **Taxas de Matrículas e Gastos em Educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia), Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

MÃO-DE-OBRA e o Ensino Primário. **Desenvolvimento & Conjuntura,** ano III, n. 10, p. 86-93, 1959

MARCÍLIO, Maria L. **História da Educação em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005.

MARGO, Robert A. **Race and Schooling in the South, 1880-1950: An Economic History**. Chicago: Chicago University Press, 1990

MARISCAL, Elisa; SOKOLOFF, Kenneth. *Schooling, Suffrage, and the Persistence of Inequality in the Americas, 1800-1945*. *In:* HABER, Stephen (Ed.) **Political Institutions and Economic Growth in Latin America: Essays in Policy, History, and Political Economy**. Stanford, CA: Hoover Institution Press, p. 159-217, 2000.

MARTIN, C. J. **Schooling in Mexico. Staying In or Dropping Out.** Avebury: Aldershot, 1994

MARTÍNEZ FRITSCHER, André C.; MUSACCHIO, Aldo. **Can Endowments Explain Regional Inequality? State Governments and the Provision of Public Goods in Brazil, 1889-1930**. Mimeo, 2009

MASCARO, Carlos Corrêa. **Município e Ensino no Estado de São Paulo**. São Paulo, 1954

MEIER, Gerald. **Leading Issues in Economic Development**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1970.

MEIER, Gerald. *The Formative Period*. *In*: MEIER, Gerald.; SEERS, Dudley. (ed.). **Pioneers in Development.** New York: Oxford University Press, 1984.

MEIER, Gerald.; SEERS, Dudley (ed.). **Pioneers in Development**. New York: Oxford University Press, 1984.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A Política de Vinculação de Recursos Públicos e o Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1981

METAS da Educação para o Desenvolvimento. **Desenvolvimento & Conjuntura,** ano I, n. 129, p. 23-37, dez. 1957

MILLER, Grant. *Women's Suffrage, Political Responsiveness, and Child Survival in American History*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 3, p. 1287-1327, ago. 2008

MITCH, David. *Underinvestment in Literacy? The Potential Contribution of Government Involvement in Elementary Education to Economic Growth in Nineteenth Century England*. **Journal of Economic History**, v. 44, n. 2, p. 557-566, jun. 1984

MITCH, David. *The Impact of Subsidies to Elementary Schooling on Enrolment Rates in 19th century England*. **Economic History Review**. (2nd series). v. 39, n.3, p. 371-391, 1986.

MITCH, David**. The Rise of Popular Literacy in Victorian England**: The Influence of Private School Choice and Public Policy. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

MOREIRA, J. Roberto. **A Escola Elementar e a Formação do Professor Primário no Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: INEP, 1954

NAFZIGER, Steven. *Primary Schooling and Literacy in Late-Tsarist Russia. In*: **XV World Economic History Congress**, Utrecht, 2009

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.

NOGUERÓL, Luiz Carlos; MONASTÉRIO, Leonardo; SHIKIDA, Cláudio. *Growth and Inequalities of Height in Brazil (1939-1981)*. **MPRA Paper 769**, University Library of Munich, Germany, Jul. 2006

NORTH, Douglass Cecil. **Structure and Change in Economic History**. New York: W. W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass Cecil. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass Cecil. **Understanding the Process of Economic Change.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass Cecil; SUMMERHILL, William; WEINGAST, Barry. *Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America*. *In*: MESQUITA, B. B. & ROOT, H (eds.). **Governing for Prosperity.** New Haven: Yale University Press, p. 17-58, 2000.

NORTH, Douglass Cecil; THOMAS, Robert Paul. **The Rise of the Western World: a New Economic History**. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

NUNES, Clarice (2001). As Políticas Públicas de Educação de Gustavo Capanema no Governo Vargas. In BOMENY, Helena (org.). **Constelação Capanema: Intelectuais e Políticas.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Bragança Paulista (SP): Universidade de São Francisco, p.103-125, 2001.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

OLIVEIRA, A. de Almeida. **O Ensino Publico:** Obra Destinada a Mostrar o Estado, em que se Acha, e as Reformas, que exige a Instrucção Publica no Brazil. Maranhão: S.N., 1874

OLIVEIRA, R. L. P.; PENIN, S. T. S. A Educação na Constituinte de 1946. **Revista da Faculdade de Educação (USP)**, São Paulo, v. 12, n. 1/2, p. 261-288, 1986.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action:** Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Cambridge Univesity Press, 1965.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio Carlos. Democracia com Desenvolvimento, 1956-1960. *In:* ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: 100 anos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PIERUCCI, Antônio Carlos *et al.* Igreja Católica: 1945-1970. *In*: FAUSTO, Bóris. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil republicano**. São Paulo: DIFEL, 1984, v. III.

PIRES, Júlio Manoel. **A Política Social no Período Populista**. São Paulo: IPE-USP, 1996.

PLANK, David Nathan. **The Determinants of School Enrollment Rates in Brazil.** Ph.D. Dissertation, Department of Education, University of Chicago, 1983.

PLANK, David Nathan. Os Interesses Público e Privado na Educação Brasileira: Males Crônicos, Soluções Longínquas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. v. 72, n. 170, jan./abr., p. 31-44, 1991.

PLANK, David Nathan. **The Means of Our Salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995**. Vestview Press, 1996.

PLANK, David Nathan; AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antônio C. R.. *Why Brazil Lags Behind in Educational Development. In:* BIRDSALL, Nancy; SABOT, Richard. **Opportunity Foregone: Education in Brazil**. Washington: Inter-American Development Bank, p. 117-145, 1996.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 1942.

PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro. *Inequality and Poverty in Latin America: a Long-Run Exploration. In* HATTON, Timothy J.; O'ROURKE, Kevin H.; TAYLOR, Alan M. (eds.) **New Comparative Economic History: Essays in Honor of Jeffrey G. Williamson**. Cambridge, MA: MIT. Press, p. 291-315, 2007

PROBE Team. **Public Report on Basic Education in India**. New Delhi: Oxford University Press, 1999

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. *Political Regimes and Economic Growth*. **Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 3, p. 51-69, summer 1993.

RAMSEY, Frank. *A Mathematical Theory of Saving*, ***Economic Journal***, v. 38, n. 152, p. 543–559, 1928.

RAWLS, John. **A Theory of Justice.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Educação Conformada, a política de educação no Brasil 1930-1945**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind; TREBBI, Francesco. *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*. **Journal of Economic Growth**, v. 9, p. 131-165, 2004.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil, 1930-1973**. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ROMER, Paul M. *Increasing Returns and Long-run Growth*. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 5, p. 1002-37, out. 1986.

ROMER, Paul M. *Endogenous Technological Change*. **Journal of Political Economy**, v. 98, n.5, p. S71-102, out. 1990.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Problems of industrialisation in Eastern and South-Eastern Europe*. **The Economic Journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, jun.-set., 1943.

SACHS, Jeffrey D. *Tropical Underdevelopment*. **NBER Working Paper n. 8119**, feb. 2001

SALA-I-MARTIN, Xavier. *15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt?* **Working Paper n. 620, Dept. of Economics, Universitat Pompeu Fabra**, 2002.

SANDER, Benno. **Educação brasileira: valores formais e valores reais.** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1977

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy***. Politics and Society**, v. 26, n. 4, p. 461-510, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Da Oligarquia à Poliarquia – Competição Eleitoral e Processos "Não-Encarceráveis". **Série Estudos,** n. 95. Rio de Janeiro: IUPERJ/SBI, 1997

SAVIANI, Demerval. **Política e Educação no Brasil: o Papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino**. São Paulo: Cortez Editora: Autores Associados, 1986.

SAVIANI, Demerval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2008

SCHIEFELBEIN, E. **Redefining Basic Education for Latin America: Lessons to be Learned from the Colombian Escuela Nueva,** Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning (IIEP), 1992

SCHULTZ, John. **A Crise Financeira da Abolição**: 1875-1901. São Paulo: EDUSP: Instituto Fernand Braudel, 1996.

SCHULTZ, Theodore W. **The Economic Value of the Education**. New York: Columbia University Press, 1963.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena; COSTA, V. M. R.. **Tempos de Capanema**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000.

SEN, Amartya. *Development: Which Way Now?* **The Economic Journal**, v. 93, n. 372, p. 745-762, dez. 1983.

SEN, Amartya. **Development as Freedom.** New York: Anchor Books, 1999.

SEN, Amartya. **The Idea of Justice**. Cambridge, MA: Belknap Harvard, 2009.

SILBER, Simão. Análise da Política Econômica e do Comportamento da Economia Brasileira durante o Período 1929-1939. *In:* VERSIANI, Flávio R.; MENDONÇA DE BARROS, José Roberto (org.) **Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização.** São Paulo: Saraiva, 1978.

SILVA, Marinete. **A Educação Brasileira no Estado Novo (1937-1945)**. Niterói; São Paulo: Livraria Panorama: Editorial Livramento, 1980.

SILVA, S. B. (2008). **50 anos em 5: A Odisséia Desenvolvimentista do Plano de Metas**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/o_brasil_de_jk/50_anos_em_5_o_plano_de_metas.asp >. Acesso em 18 Jul. 2008.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, Sergei; DI GROPELLO, Emanuela. *Covariates of Efficiency in Education Production Among Developing Pacific-Basin and Latin American Countries*. **UNDP - International Poverty Centre Working Paper**, n. 14, abr. 2006.

SOLOW, Robert M. *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. 1956.

SOUZA, Alberto Mello e. **Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1979

STODDARD, Christiana. *Why did Education Become Publicly Funded? Evidence from the Nineteenth-Century Growth of Public Primary Schooling in the United States*. **The Journal of Economic History**, v. 69, n. 1, p. 172-201, mar. 2009.

STECKEL, Richard. *Stature and the Standard of Living*. **Journal of Economic Literature**, v. 33, n. 4, p. 1903-40, dec. 1995.

STEIN, Stanley. **Origens e Evolução da Indústria Têxtil no Brasil – 1850/1950**. Rio de Janeiro: Campus, 1957.

SUGIMOTO, Yoshiaki; NAGAKAWA, Masao. *From duty to right: The role of public education in transition to aging societies*. **Journal of Development Economics**, v. 91, p. 140-154, 2010

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira. Origem e desenvolvimento**. São Paulo: Hucitec, 2000

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e a Crise Brasileira**. São Paulo: Nacional, 1956

TENDLER, Judith. **Good Government in the Tropics**. Baltimore: John Hopkins University, 1997

THOMAS, Vinod *et al.* **The Quality of Growth**. New York: World Bank, Oxford University Press, 2000.

TODD, Petra; WOLPIN, Kenneth I. *On the Specification and Estimation and Production Function for Cognitive Achievement*. **Economic Journal**, v. 113, p. F3-F33, fev. 2003.

TOMMASI, Mariano; WEISCHELBAUM, Federico. *A Principal-Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration*. **Working Paper n. 20, Department of Economics, Universidad de San Andrés**, 1999.

TOPIK, Steven. **A Presença do Estado na Economia Política do Brasil: de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

UNESCO. **World Survey of Education II – Primary Education**. Zürich, 1958.

VARGAS, Getúlio Dornelles. **A Nova Política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARGAS, Getúlio Dornelles. **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1952. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1333/contents.html >. Acesso em 11. Dez. 2009

VARGAS, **Mensagem ao Congresso Nacional**, Brasília, 1953. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1331/contents.html >. Acesso em 11 Dez. 2009

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias. O Brasil é Menos Urbano do que se Calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VERSIANI, Flávio R.; VERSIANI, M. T. A Industrialização Brasileira Antes de 1930: Uma Contribuição. *In:* VERSIANI, Flávio R.; MENDONÇA DE BARROS, José R. (orgs). **Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização**. São Paulo: Saraiva, 1978.

VILLELA, André. Dos ‘Anos Dourados’ de JK à Crise Não Resolvida. *In*: GIAMBIAGI, Fábio *et al*. **Economia Brasileira Contemporânea.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

WEGENAST, Tim. **Of Latifundia and Coronéis: Agrarian Structure and Educational Inequalities in Brazil**. Apresentado na mini-conferência *A Comparative Approach to Inequality and Development: Latin America and Europe*, Fundación Ramón Areces e Instituto Figuerola. Madrid, 8-9 May 2009.

WILLIAMSON, Jeffrey G. *History without Evidence: Latin American Inequality since 1491*. **NBER Working Paper no. 14766**, mar. 2009.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism:** Firms, Markets, Relational Contracting. New York; London: Free Press: Collier Macmillan Publishers, 1985.

WORLD BANK. **Entering the Twenty-First Century.** Oxford and New York: Oxford University Press, 2000

WJUNINSKI, Bernardo. **Education and Development Projects in Brazil (1930-2008):** A Political Economy Perspective, mimeo, 2009

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Tabelas de Dados
APÊNDICE 2 – Resultados das Regressões Incluindo a Taxa de Urbanização como Variável Explicativa

APÊNDICE 1 – TABELAS DE DADOS

Tabela 21 - População alfabetizada acima dos 5 anos de idade por unidades da federação e territórios, Brasil, 1940-1970 (%)

UF	1940	1950	1960	1970
Rondônia		44,1	46,6	55,1
Acre	34,0	29,3	31,3	35,3
Amazonas	36,6	36,9	42,9	50,3
Roraima		39,1	45,2	55,1
Pará	41,1	42,3	52,1	57,7
Amapá		38,6	51,1	58,1
Maranhão	21,2	21,7	30,2	34,6
Piauí	19,0	21,5	27,6	31,8
Ceará	26,2	26,7	33,3	37,9
Rio Grande do Norte	27,1	27,8	38,3	40,1
Paraíba	20,8	25,4	33,2	38,3
Pernambuco	25,1	27,5	37,2	43,0
Alagoas	19,5	20,3	27,4	33,1
Fernando de Noronha		74,3	66,8	79,8
Sergipe	27,2	29,4	35,0	40,7
Bahia	23,7	27,2	36,7	42,0
Minas Gerais	33,0	38,2	50,4	58,9
Serra dos Aimorés†	12,8	18,9	29,6	
Espírito Santo	39,8	41,0	50,4	59,8
Rio de Janeiro	42,5	49,6	62,8	70,0
Distrito Federal/Guanabara‡	77,2	79,9	81,9	85,3
São Paulo	52,1	59,3	69,6	77,5
Paraná	42,9	46,0	56,3	62,3
Santa Catarina	49,1	56,6	66,6	74,5
Rio Grande do Sul	54,4	58,6	70,1	76,1
Mato Grosso	40,5	44,4	55,6	56,8
Goiás	22,8	28,2	44,7	53,7
Distrito Federal‡			66,4	75,4
Brasil	38,2	42,7	53,2	60,3

FONTE: IBGE. *Censos Demográficos* (vários números)
NOTAS: A soma da população alfabetizada com a população não alfabetizada não resulta na população total acima dos 5 anos de idade, uma vez que há uma pequena fração da população com instrução não declarada nos Censos.
†Território em litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo.
‡Em 1960, a capital foi transferida para Brasília. O antigo Distrito Federal tornou-se Estado da Guanabara.

Tabela 22 - População não-alfabetizada acima dos 5 anos de idade por unidades da federação e territórios, Brasil, 1940-1970 (%)

UF	1940	1950	1960	1970
Rondônia		55,5	53,4	42,4
Acre	65,2	70,5	68,7	63,7
Amazonas	62,5	62,9	57,1	48,3
Roraima		60,8	54,8	44,3
Pará	58,3	57,6	47,8	41,2
Amapá		61,2	48,9	41,1
Maranhão	78,7	78,1	69,8	64,3
Piauí	80,8	78,3	72,4	67,6
Ceará	73,5	73,1	66,7	61,3
Rio Grande do Norte	72,7	72,0	61,6	59,3
Paraíba	79,1	74,5	66,8	60,6
Pernambuco	74,4	72,4	62,7	56,1
Alagoas	79,9	79,6	72,6	65,9
Fernando de Noronha		25,7	33,2	19,6
Sergipe	72,6	70,4	65,0	58,5
Bahia	75,9	72,6	63,3	57,0
Minas Gerais	66,4	61,7	49,6	40,4
Serra dos Aimorés†	85,0	81,0	70,4	
Espírito Santo	60,2	58,9	49,5	39,3
Rio de Janeiro	56,8	50,1	37,2	29,2
Distrito Federal/Guanabara‡	21,2	19,7	17,7	13,8
São Paulo	46,6	40,4	30,1	21,4
Paraná	56,9	53,8	43,6	36,3
Santa Catarina	50,8	43,2	33,4	24,4
Rio Grande do Sul	45,4	41,2	29,9	23,3
Mato Grosso	59,2	55,4	44,4	42,2
Goiás	77,1	71,6	55,3	45,3
Distrito Federal‡			33,3	23,6
Brasil	61,2	57,2	46,7	38,7

FONTE: IBGE. *Censos Demográficos* (vários números)
NOTAS: A soma da população alfabetizada com a população não alfabetizada não resulta na população total acima dos 5 anos de idade, uma vez que há uma pequena fração da população com instrução não declarada nos Censos.
†Território em litígio entre Minas Gerais e Espírito Santo.
‡Em 1960, a capital foi transferida para Brasília. O antigo Distrito Federal tornou-se Estado da Guanabara.

Tabela 23 - População alfabetizada e não-alfabetizada acima dos 15 anos de idade, Brasil, 1900-1991 (%)

	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Alfabetizados	34,7	35,1	43,8	49,3	60,2	65,9	74,5	79,9
Não-alfabetizados	65,1	64,9	56,0	50,5	39,6	33,6	25,5	20,1

FONTE: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 2000, Tabela 2.1
NOTA: Em 1980 e 1991, dados obtidos por processo de amostragem.

Tabela 24 - Taxa de matrícula no ensino primário fundamental comum por Unidades da Federação (população d

	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	195
RO							35,08	34,88	35,5
AC	21,97	22,00	22,49	26,64	29,18	27,88	28,88	26,70	24,6
AM	25,07	25,13	20,60	18,07	21,28	19,44	21,14	23,91	20,5
RR							67,13	58,66	47,9
PA	34,40	35,69	34,50	32,43	32,96	34,19	34,27	35,09	34,9
AP							63,05	66,52	61,0
MA	11,23	10,35	11,79	12,34	13,79	15,63	16,21	13,82	11,9
PI	15,96	15,78	16,40	19,64	18,88	17,41	15,55	17,56	17,0
CE	14,77	15,45	17,12	18,92	22,08	23,18	22,29	24,73	23,9
RN	19,11	19,42	25,29	26,16	26,12	27,74	28,72	28,06	27,4
PB	14,86	16,41	18,85	18,63	23,82	26,23	25,77	22,20	23,5
PE	17,04	17,41	18,44	18,88	22,53	24,49	26,69	28,69	26,8
AL	15,98	15,33	15,78	16,52	17,34	18,47	19,19	20,46	20,9
SE	23,00	23,86	24,03	24,57	26,07	25,26	26,25	29,90	25,0
BA	12,61	11,68	11,81	13,06	14,01	14,60	18,97	18,66	19,2
MG	24,59	25,29	27,22	29,75	33,49	34,50	36,25	34,40	36,0
ES	25,48	29,45	31,65	32,26	34,99	36,39	40,77	39,45	41,7
RJ	29,71	30,03	29,90	29,51	30,14	30,03	29,66	28,10	34,4
GB	54,73	58,66	55,74	54,67	49,81	49,64	49,94	48,13	48,8
SP	38,49	39,61	40,94	42,78	44,42	44,64	47,03	45,34	47,7
PR	27,87	25,86	25,19	25,00	25,03	26,67	24,37	24,83	24,0
SC	39,61	39,81	41,27	45,01	47,40	47,92	49,08	47,85	49,3
RS	38,24	37,23	37,52	38,59	40,39	41,95	43,25	43,61	44,5
MT	19,02	19,78	20,95	27,53	30,00	31,92	33,56	33,35	35,9
GO	13,28	13,60	16,96	18,48	18,03	19,94	21,25	21,97	24,5
DF									
Brasil	26,14	26,51	27,45	28,69	30,47	31,32	32,66	32,15	33,0

Tabela 24 (conclusão)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
RO	43,32	39,71	36,88	39,31	45,84	37,93	47,42	44,27	39,86	41,61
AC	20,78	23,44	24,84	24,36	24,13	23,95	24,64	28,71	32,58	37,08
AM	20,85	20,04	21,37	24,31	29,10	29,20	29,76	34,78	36,30	36,78
RR	33,50	29,04	32,97	30,11	31,49	35,55	35,99	35,73	46,21	46,28
PA	34,30	33,88	36,51	40,11	42,07	40,53	37,70	40,46	38,19	47,64
AP	59,74	57,65	56,10	56,92	57,65	51,67	57,83	65,98	65,66	69,18
MA	16,44	16,49	16,39	16,78	15,76	15,13	16,78	19,04	21,41	22,80
PI	20,03	26,40	23,81	23,43	23,30	21,72	22,94	25,47	33,80	37,08
CE	29,28	29,51	28,05	25,39	29,67	30,30	30,12	26,85	31,72	32,52
RN	35,24	36,37	38,13	40,92	41,29	42,47	44,87	49,07	52,39	51,91
PB	21,56	22,77	22,84	26,75	27,18	26,71	28,47	30,44	34,54	35,50
PE	27,14	26,53	32,78	32,72	32,78	32,85	35,13	36,31	37,56	40,64
AL	21,26	23,18	24,20	25,75	25,14	26,05	27,70	29,77	32,50	36,30
SE	26,64	29,43	30,52	30,24	32,22	32,59	33,60	32,28	34,35	36,61
BA	20,14	22,94	24,11	25,12	24,70	25,69	26,48	28,07	32,33	36,35
MG	38,27	37,30	42,24	39,03	40,70	42,68	42,55	46,70	50,46	54,30
ES	43,00	43,77	45,07	47,31	49,10	49,56	49,99	51,05	53,71	54,93
RJ	38,84	38,73	39,98	41,57	41,88	41,28	42,07	44,47	49,53	53,63
GB	56,78	56,90	54,88	51,76	53,00	54,02	58,77	62,50	63,22	71,01
SP	49,65	47,87	52,79	55,74	55,21	55,17	54,64	55,75	55,32	58,81
PR	33,54	36,90	37,17	36,09	35,33	33,64	32,89	36,56	40,94	42,83
SC	49,51	50,26	50,64	51,89	53,02	53,36	53,46	55,25	56,11	55,91
RS	46,78	47,92	49,31	51,16	52,53	53,48	54,40	60,87	61,68	63,47
MT	38,51	38,02	39,15	40,51	41,93	40,42	41,41	42,52	47,70	44,51
GO	25,32	28,68	28,69	29,88	31,67	31,49	31,96	37,31	38,67	41,67
DF						29,39	57,00	71,34	71,95	81,75
Brasil	35,56	36,03	38,25	38,74	39,47	39,84	40,42	42,93	45,38	48,37

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

Tabela 25 - PIB per capita (custo de fatores) por estado, Brasil, 1939-1964

	1939	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
AM	329,22	808,20	715,02	717,49	676,91	753,51	775,33	708,46	723,75
PA	364,32	490,44	473,72	410,33	440,68	468,72	489,63	468,26	496,53
MA	164,99	209,58	234,31	209,14	241,91	251,33	269,87	284,12	289,21
PI	311,19	268,72	205,93	197,00	196,04	197,40	219,90	196,16	196,39
CE	416,23	283,45	297,03	317,37	373,22	293,06	342,46	300,71	313,20
RN	89,65	394,23	405,77	429,27	452,52	487,62	453,51	359,50	385,36
PB	386,84	319,71	366,52	379,98	415,58	397,11	375,72	319,24	367,53
PE	2350,98	509,55	545,94	543,89	568,75	593,45	551,22	545,43	581,75
AL	65,08	355,75	370,59	387,74	381,47	400,50	392,24	385,01	390,02
SE	26,17	362,81	380,71	402,62	370,91	458,43	467,93	460,74	423,03
BA	1599,70	367,25	369,53	362,27	377,28	369,11	372,83	398,44	461,78
MG	1497,41	572,41	626,29	616,65	633,75	662,09	669,49	729,86	754,22
ES	189,89	485,78	502,60	667,70	652,92	857,98	641,19	696,25	713,21
RJ	167,54	808,09	876,17	980,10	983,81	984,31	1035,03	1038,64	1052,87
GB	3728,13	2628,46	2807,03	2993,20	3052,85	3055,72	3151,17	3128,70	3268,75
SP	7465,59	1527,41	1687,63	1820,98	1922,18	1963,69	2104,57	2063,98	2234,33
PR	245,43	821,37	920,51	973,62	1117,91	1061,53	1152,66	1149,97	992,41
SC	1478,26	791,98	785,63	784,30	765,14	760,14	794,54	875,29	815,49
RS	3460,74	984,52	976,04	1037,69	1056,23	1062,79	1122,91	1247,23	1272,84
MT		573,68	757,90	724,21	574,66	597,51	816,17	976,24	1072,61
GO		322,46	347,62	366,13	453,53	532,50	420,91	572,45	540,86
DF									

Tabela 25 (conclusão)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
AM	743,99	954,79	1067,63	1068,56	1084,39	1236,49	1532,98	1211,28	1085,28	1093,41
PA	541,71	646,58	860,06	822,11	766,10	942,27	1067,86	972,74	935,29	888,47
MA	289,79	285,41	296,14	339,92	405,57	445,85	457,62	531,13	474,77	476,61
PI	208,83	232,00	251,78	239,15	303,87	320,42	371,02	451,67	350,72	401,63
CE	335,14	389,95	422,46	295,30	504,23	580,03	587,02	684,12	653,23	698,12
RN	427,36	500,53	485,74	428,87	676,51	765,60	767,35	868,56	853,03	822,20
PB	394,82	418,52	417,84	400,58	550,75	683,71	678,75	819,99	732,76	748,04
PE	587,84	649,30	706,98	768,38	808,35	858,28	917,64	991,09	1030,86	1019,33
AL	395,66	449,84	504,08	564,08	590,87	627,93	676,37	696,45	702,65	699,51
SE	419,41	478,02	506,88	569,02	626,43	643,40	724,61	862,98	780,83	742,15
BA	472,52	476,60	513,71	589,59	654,81	708,73	654,61	659,83	607,64	697,09
MG	767,41	773,37	832,86	857,56	917,00	988,53	1015,09	1110,84	985,28	1114,98
ES	739,60	721,15	792,05	767,37	818,29	866,03	778,18	861,01	857,13	1155,75
RJ	1132,94	1231,18	1296,15	1370,90	1460,18	1538,49	1597,39	1617,25	1599,07	1533,11
GB	3392,93	3455,47	3387,56	3674,18	3614,07	3684,75	4075,35	3788,46	4211,74	4104,76
SP	2321,65	2226,94	2337,03	2548,27	2695,39	2839,75	3011,80	3065,76	3098,20	2969,83
PR	1234,30	949,92	1053,56	1242,85	1404,65	1428,93	1393,02	1508,51	1243,06	1254,12
SC	976,87	983,75	964,50	1073,99	1116,64	1215,23	1234,30	1173,44	1125,48	1124,32
RS	1365,14	1436,34	1442,60	1504,11	1542,90	1624,83	1691,57	1811,98	1790,26	1817,17
MT	997,87	972,51	924,68	1184,34	972,29	1111,81	1343,37	1470,01	1117,65	1216,90
GO	617,86	587,29	555,22	633,03	718,14	697,75	805,13	972,30	933,75	983,45
DF						85,61	2775,56	4334,94	1739,95	2112,89

FONTE: PIB *per capita* obtido através das estimativas de PIB a custo de fatores de Azzoni (1997) e de estimativas populacionais do autor por meio de interpolação de dados decenais de IBGE. *Censos Demográficos* (vários anos)

RN	21,4	26,2	37,4	47,6
PB	21,9	26,7	34,9	42,1
PE	29,3	34,4	44,6	54,5
AL	24,1	26,2	33,4	39,8
SE	30,7	31,8	38,5	46,1
BA	23,9	25,9	34,3	41,2
MG	25,0	29,9	39,8	52,8
ES	19,9	20,6	32,3	45,1
RJ	37,5	47,5	60,9	77,0
GB	86,1	96,9	97,5	100,0
SP	44,1	52,6	62,6	80,3
PR	24,5	25,0	30,6	36,1
SC	21,5	23,2	31,8	42,9
RS	31,2	34,1	44,4	53,3
MT	29,8	34,1	38,6	42,8
GO	17,2	20,2	30,1	42,1

FONTE: IBGE. *Censos Demográficos* (vários anos)
NOTAS: População residente na zona urbana é definida como a população residente nas sedes dos municípios.

Tabela 27 - Percentual de eleitores inscritos e votantes por estado para as Assembleias Legislativas, Brasil, 1947-1962

	Eleitores inscritos					Votantes				
	1947	1950	1954	1958	1962	1947	1950	1954	1958	1962
AC					28,8					21,5
AM	17,0	32,7	47,7	31,4	43,8	11,1	20,8	26,9	27,9	33,1
PA	35,2	52,8	59,7	42,6	59,1	24,1	36,5	32,6	36,5	38,7
MA	19,1	35,9	47,4	28,1	44,8	11,6	22,3	23,7	22,6	28,8
PI	33,2	48,6	61,3	46,1	57,4	26,1	36,8	39,6	41,9	41,9
CE	34,7	56,9	52,1	45,9	54,3	25,4	39,6	42,2	39,7	40,9
RN	37,8	53,7	67,3	44,8	57,8	28,1	38,9	39,5	38,3	44,9
PB	26,4	43,9	52,4	32,6	42,9	20,5	33,6	29,8	29,4	32,7
PE	22,8	28,2	48,7	33,4	42,9	16,5	25,3	26,7	29,9	30,6
AL	18,4	29,8	37,7	24,8	33,0	12,2	20,1	23,5	22,9	24,9
SE	35,9	49,9	70,9	45,1	56,7	24,0	34,2	41,6	38,4	41,8
BA	22,7	38,8	45,6	36,0	43,7	15,0	27,5	28,4	32,3	32,1
MG	37,6	54,4	61,4	48,8	57,1	25,5	37,5	40,0	45,3	46,0
ES	28,9	38,0	53,5	46,5	57,0	21,6	27,5	36,8	44,1	46,2
GB					58,6					59,3
RJ	39,4	57,0	70,9	53,2	64,7	21,1	30,8	34,4	39,8	44,2
SP	37,1	43,3	50,8	45,7	53,3	26,6	31,9	35,5	43,2	46,0
PR	29,1	38,5	47,9	41,1	52,6	17,6	28,3	32,9	37,5	38,9
SC	41,8	53,8	62,1	61,5	66,2	29,6	40,9	43,0	57,9	57,6
RS	42,8	49,7	55,0	52,1	57,6	30,3	36,2	38,0	49,6	49,9
MT	33,2	56,5	63,6	50,1	59,9	19,7	37,2	38,4	43,5	43,2
GO	24,3	40,5	56,9	43,1	56,6	16,8	27,8	35,3	38,4	38,1
Brasil	34,6	46,3	53,8	43,3	52,0	22,3	30,8	32,7	36,8	41,3

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários números) e LEEX/IUPERJ

Tabela 28 - Índice de Competitividade das Eleições para Assembleias Legislativas, Brasil, 1947-1962

	1947	1950	1954	1958	1962
Norte	**(0,17)**	**(0,20)**	**1,11**	**1,90**	**1,60**
AC					0,30
AM	(0,17)	(0,08)	2,27	2,65	2,53
PA	(0,17)	(0,30)	0,18	1,28	1,36
Nordeste	**(0,22)**	**(0,22)**	**0,18**	**0,92**	**0,99**
MA	(0,15)	(0,36)	0,13	0,75	0,80
PI	(0,27)	(0,19)	0,38	0,17	0,27
CE	(0,23)	(0,29)	(0,12)	0,47	0,49
RN	(0,34)	(0,21)	0,21	0,60	0,56
PB	(0,23)	(0,13)	0,29	1,08	0,98
PE	(0,23)	(0,23)	0,12	1,45	1,47
AL	(0,21)	(0,14)	0,21	0,99	1,43
SE	(0,03)	(0,11)	0,28	0,63	0,63
BA	(0,25)	(0,25)	0,25	1,48	1,88
Sudeste	**(0,18)**	**(0,16)**	**0,10**	**2,50**	**2,79**
MG	(0,22)	(0,19)	(0,24)	1,23	1,64
ES	0,13	(0,11)	0,28	1,48	0,99
GB					4,27
RJ	(0,22)	(0,22)	0,15	2,53	3,55
SP	(0,23)	(0,10)	0,31	3,86	3,17
Sul	**(0,17)**	**(0,18)**	**0,18**	**1,78**	**1,67**
PR	(0,03)	(0,17)	0,17	1,97	1,84
SC	(0,23)	(0,18)	0,24	1,16	0,93
RS	(0,23)	(0,18)	0,14	2,09	2,13
Centro-Oeste	**(0,21)**	**(0,23)**	**0,15**	**0,40**	**0,51**
MT	(0,17)	(0,25)	0,17	0,42	0,57
GO	(0,25)	(0,20)	0,13	0,39	0,46
Brasil	**(0,20)**	**(0,19)**	**0,23**	**1,53**	**1,70**

FONTE: LEEX/IUPERJ
NOTA: Valores negativos entre parênteses

Tabela 29 - Índices de distribuição da posse da terra por unidades da Federação, Brasil, 1940-1970

Estados	1940		1950			1960			1970
	Gini	Theil	Gini	Theil	Overall Theil*	Gini	Theil	Gini**	Gini
RO			0,924	0,926	0,978	0,900	0,967	0,904	0,682
AC	0,792	0,757	0,892	0,877	0,959	0,918	0,906	0,932	0,619
AM	0,904	0,914	0,921	0,953	0,977	0,956	0,990	0,958	0,736
RR			0,600	0,524	0,886	0,656	0,570	0,669	0,618
PA	0,901	0,960	0,884	0,972	0,980	0,824	0,918	0,831	0,882
AP			0,661	0,835	0,968	0,932	0,967	0,936	0,871
MA	0,908	0,939	0,930	0,938	0,972	0,917	0,951	0,920	0,926
PI	0,777	0,767	0,794	0,833	0,958	0,826	0,843	0,832	0,892
CE	0,735	0,734	0,739	0,746	0,933	0,744	0,756	0,752	0,791
RN	0,764	0,782	0,803	0,846	0,956	0,797	0,819	0,803	0,853
PB	0,768	0,798	0,803	0,837	0,950	0,811	0,843	0,817	0,823
PE	0,771	0,786	0,829	0,873	0,945	0,839	0,887	0,844	0,838
AL	0,852	0,894	0,841	0,874	0,956	0,831	0,874	0,836	0,836
SE	0,814	0,853	0,808	0,818	0,904	0,825	0,860	0,830	0,854
BA	0,784	0,845	0,794	0,856	0,940	0,778	0,812	0,786	0,801
MG	0,741	0,766	0,752	0,786	0,937	0,754	0,775	0,763	0,751
Serra dos Aimorés***			0,566	0,560		0,545	0,617		
ES	0,501	0,449	0,513	0,469	0,777	0,528	0,506	0,550	0,604
RJ	0,732	0,730	0,769	0,771	0,946	0,757	0,761	0,778	0,79
GB	0,622	0,636	0,690	0,759	0,870	0,690	0,813		
SP	0,763	0,811	0,763	0,796	0,938	0,788	0,818	0,795	0,779
PR	0,738	0,785	0,721	0,828	0,941	0,687	0,761	0,700	0,702
SC	0,679	0,734	0,658	0,757	0,843	0,652	0,725	0,667	0,647
RS	0,756	0,804	0,750	0,814	0,870	0,746	0,822	0,755	0,756
MT	0,809	0,802	0,826	0,82	0,948	0,898	0,89	0,902	0,929
GO	0,784	0,768	0,754	0,739	0,899	0,759	0,752	0,767	0,738
DF					0,962	0,768	0,729	0,777	0,795
Brasil	0,826	0,888	0,838	0,900		0,836	0,897	0,842	0,844

FONTE: Hoffmann (1971, p. 43-45) e Hoffmann (1982, p. 31)
NOTAS: * Índice de Theil para distribuição da posse da terra considerando as famílias que não possuem terra e cuja principal atividade é relacionada à agricultura – utilizado nas regressões do capítulo 5. **Índice de Gini para 1960 revisado. ** Território em litígio entre os estados de Espírito Santo e Minas Gerais.

Tabela 30 - Percentual de escolas de ensino primário fundamental comum sob administração municipal por unidades da federação e territórios, Brasil, 1947-1962

	1947	1954	1958	1962
RO	0,0	0,0	0,0	0,0
AC	32,8	30,1	34,8	12,8
AM	0,0	12,5	2,3	0,0
RR	0,0	0,0	0,0	0,0
PA	0,1	21,6	27,9	28,4
AP	0,0	0,0	0,0	6,5
MA	61,7	75,0	72,5	77,6
PI	22,9	44,0	54,1	53,7
CE	31,8	63,2	63,6	67,3
RN	0,0	21,0	31,9	43,1
PB	0,0	43,9	57,8	58,8
PE	53,8	67,9	63,2	61,7
AL	45,6	72,5	71,2	73,4
SE	23,2	37,6	39,9	45,0
BA	15,5	46,2	51,1	54,1
MG	71,7	65,9	65,1	58,6
ES	0,7	18,8	22,6	16,7
RJ	31,3	39,8	39,3	40,3
GB	26,1	28,0	33,3	0,0
SP	17,3	20,8	26,4	20,6
PR	1,4	24,4	42,6	44,5
SC	41,7	44,0	42,2	35,5
RS	69,8	75,1	72,6	70,9
MT	12,5	13,5	16,5	15,7
GO	0,0	17,7	28,2	37,4
DF				0,0
Brasil	37,1	47,4	48,8	47,2

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

Tabela 31 - Composição das receitas dos estados e do Distrito Federal, Brasil, 1930-1958 (%)

Ano	Territorial	Transmissão de Propriedade	Exportações	Vendas e Consignações	Outros
1930	4,2	10,8	42,9	0,0	42,1
1931	3,6	6,4	29,1	0,0	60,8
1932	4,4	7,6	30,6	0,0	57,3
1933	7,4	7,0	23,6	0,7	61,2
1934	5,8	6,6	19,8	1,4	66,4
1935	4,9	6,0	16,3	1,0	71,7
1936	4,2	6,3	11,3	15,5	62,7
1937	4,5	7,3	12,9	18,5	56,8
1938	4,6	8,0	10,6	27,4	49,3
1939	3,7	6,4	7,1	22,1	60,7
1940	5,9	12,3	8,9	42,3	30,5
1941	3,3	8,2	5,3	27,7	55,5
1942	3,0	8,6	4,0	29,0	55,4
1943	3,0	10,1	3,4	30,6	53,0
1944	3,2	11,2	1,9	32,4	51,3
1945	3,0	11,2	1,7	33,5	50,7
1946	2,4	12,4	2,4	38,6	44,2
1947	2,3	9,3	3,0	45,1	40,3
1948	2,9	8,3	3,6	46,4	38,7
1949	2,5	8,2	2,4	50,8	36,1
1950	2,6	8,6	2,3	52,0	34,4
1951	2,1	9,3	1,8	53,0	33,8
1952	1,9	8,2	1,4	53,9	34,6
1953	1,7	8,5	1,6	52,2	36,0
1954	1,4	7,5	1,8	54,2	35,0
1955	1,6	7,1	1,8	55,8	33,8
1956	1,4	6,7	1,3	55,8	34,9
1957	1,7	5,3	1,0	53,3	38,8
1958	1,5	5,7	0,9	56,3	35,6

FONTE: Bueno, Pastore e Gitelman (1962)

Tabela 32 – Receita tributária e despesa corrente por nível de governo, Brasil, 1936-2000 (%)

Ano	Receita Tributária			Despesa Corrente		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1936	57,5	28,7	13,8			
1937	59,9	26,6	13,5			
1938	60,1	26,6	13,2			
1939	61,7	25,5	12,9			
1940	61,3	26,9	11,8			
1941	62,2	26,7	11,1			
1942	62,1	27,3	10,6			
1943	62,3	28,2	9,5			
1944	64,3	27,3	8,4			
1945	67,0	25,2	7,8			
1946	67,4	25,9	6,7			
1947	67,2	27,1	5,7	53,6	39,7	6,7
1948	64,3	28,9	6,9	55,4	38,6	6,1
1949	62,2	30,8	6,9	55,7	36,8	7,5
1950	60,6	31,8	7,6	53,6	38,2	8,2
1951	61,9	32,6	5,5	51,4	41,4	7,2
1952	62,3	31,6	6,0	49,3	43,1	7,6
1953	61,4	32,3	6,3	53,6	39,5	6,9
1954	64,3	30,5	5,2	52,0	41,1	6,9
1955	61,1	33,4	5,5	55,2	37,8	7,1
1956	63,4	31,5	5,2	60,8	32,7	6,5
1957	62,6	31,4	6,1	56,3	36,1	7,6
1958	66,1	28,5	5,5	56,2	35,9	7,9
1959	65,4	30,4	4,3	55,8	37,3	6,9
1960	63,9	32,0	4,0	55,3	38,6	6,1
1961	62,2	33,6	4,2	59,0	35,4	5,5
1962	61,4	34,2	4,3	60,2	34,3	5,5
1963	61,6	32,9	5,5	59,6	34,1	6,3
1964	60,0	35,3	4,7	62,8	31,3	5,9
1965	64,0	31,1	4,9	57,9	36,0	6,1
1966	66,7	28,6	4,7	58,9	34,3	6,8
1967	63,5	33,7	2,9	57,1	34,5	8,4
1968	63,7	33,4	2,9	57,8	32,6	9,5
1969	65,3	31,7	3,0	58,8	32,7	8,5
1970	66,7	30,6	2,7	62,7	29,9	7,4
1971	68,7	28,6	2,7	61,8	30,3	7,9
1972	69,7	27,7	2,6	62,0	29,7	8,3
1973	71,1	26,4	2,5	63,1	28,9	8,0
1974	72,3	25,4	2,3	64,8	27,3	7,8
1975	73,7	23,5	2,8	67,2	24,7	8,1
1976	75,4	21,6	3,0	66,8	24,9	8,2
1977	76,0	21,1	2,9	68,6	23,2	8,3
1978	75,0	22,2	2,8	67,7	24,4	8,0

Tabela 32 (conclusão)

Ano	Receita Tributária			Despesa Corrente		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1979	74,8	21,8	3,4	67,8	24,4	7,8
1980	75,3	21,8	2,9	71,6	20,6	7,8
1981	75,4	21,3	3,3	70,0	22,8	7,2
1982	75,9	21,4	2,7	69,5	22,6	7,9
1983	76,7	20,6	2,7	70,2	22,1	7,8
1984	73,7	23,7	2,6	71,2	21,1	7,6
1985	72,7	24,8	2,4	71,6	21,3	7,2
1986	66,5	25,4	8,1			
1987	66,6	23,8	9,6			
1988	64,4	23,7	11,8			
1989	63,4	27,6	9,0			
1990	63,0	28,1	8,9			
1991	64,1	30,0	5,8			
1992	64,9	29,1	6,1			
1993	70,4	26,3	3,3			
1994	66,7	29,4	3,8			
1995	64,8	30,1	5,1			
1996	66,1	28,9	5,0			
1997	67,2	27,6	5,2			
1998	67,8	26,9	5,3			
1999	68,8	26,2	5,0			
2000	67,6	27,4	5,0			

FONTE: IBGE. *Finanças do Brasil* (vários números) e IPEA

Tabela 33 - Receitas e despesas por nível de governo, Estados Unidos, 1902-1995 (%)

Ano	Receitas			Despesas		
	Federal	Estadual	Local	Federal	Estadual	Local
1902	38,6	10,8	50,7	34	8,2	57,8
1913	32,3	12,1	55,6	29,8	9,2	61
1922	45,7	13,2	41,1	39,2	11,7	49,1
1927	36,7	16,4	47	30,4	12,9	56,7
1932	25,6	22,1	52,3	32,4	16,3	51,3
1934	34,4	21,7	43,9	38,8	16,7	44,5
1936	38,1	24	37,9	49,3	14,6	36,1
1938	41,3	26,4	32,3	43,5	17,4	39,1
1940	39,3	28,2	32,5	45	17,4	37,6
1942	56,7	21,2	22,1	76,1	7,8	16,1
1944	79,4	10,4	10,3	90,5	3	6,5
1946	75,4	12,5	12,1	82,4	6,2	11,4
1948	70,5	15,1	14,4	61,4	14,3	24,3
1950	65,3	17,2	17,5	60,3	15,5	24,2
1952	71,6	14,3	14,1	69,1	10,8	20,1
1953	70,9	14,5	14,6	70,1	10,4	19,5
1954	70,1	14,7	15,2	67,1	11,7	21,2
1955	67,6	15,7	16,7	63,5	13	23,5
1956	67,9	15,8	16,3	62,7	13,1	24,2
1957	67,4	16,1	16,5	62,1	13,4	24,5
1958	66	16,4	17,6	60,2	14,8	25
1959	64,2	17,2	18,6	59,8	15,4	24,8
1960	65,2	17	17,8	59,7	14,6	25,7
1961	63,8	17,5	18,7	59,4	14,9	25,7
1962	63,3	17,9	18,8	60	14,5	25,6
1963	63,2	18,1	18,7	59,3	14,9	25,8
1964	62,9	18,6	18,6	59	15,1	25,9
1965	62,1	19	18,9	57,9	15,3	26,9
1966	62,6	19,1	18,4	57,8	15,2	27
1967	63,9	18,5	17,6	58,9	15,4	25,7
1968	62,2	19,8	18	58,9	15,7	25,5
1969	63,9	19,1	17	57,3	16	26,6
1970	61,6	20,6	17,8	55,5	16,9	27,6
1971	59,1	21,4	19,4	53,8	17,9	28,3
1972	58,3	22	19,6	52,3	18,2	29,6
1973	58,7	22,5	18,8	53	17,9	29,2
1974	59,5	22,2	18,3	52,8	18	29,2
1975	58,2	22,9	18,8	52,1	19,1	28,8
1976	56,6	24,4	19	51,5	19,7	28,8
1977	58,1	23,7	18,2	52,7	18,9	28,5
1978	58,7	23,4	17,8	53,8	18,3	27,9
1979	60,2	22,9	16,9	54,3	17,9	27,8
1980	60,5	22,8	16,7	54,9	18,1	27
1981	61,3	22,3	16,4	56,3	17,9	25,8
1982	59,8	22,8	17,3	57,6	17,1	25,3
1983	57,4	24,1	18,5	58,1	17,3	24,7
1984	57,6	24,1	18,3	58,1	17	24,9
1985	56,7	24,6	18,6	58,5	17	24,5
1986	55,8	25,3	19	57,8	17,2	24,9
1987	56,6	24,7	18,7	57,3	17,4	25,4
1988	56,8	24,5	18,7	57,1	17,3	25,6
1989	56,8	24,6	18,6	56,3	17,7	26
1990	56,3	24,7	19	56,2	17,9	25,9
1991	56,4	24,3	19,3	55,5	18,6	26
1992	55,4	25,3	19,3	53,8	20	26,2
1993	54,9	26	19,2	53	20,5	26,4
1994	55,6	25,4	19,1	52,8	20,6	26,6
1995	55,6	25,8	18,6	52,2	21,2	26,7

FONTE: Carter *et al.* (2006). *Historical Statistics of the United States*.

Tabela 34 - Proporção de matrículas no ensino primário por gênero, Brasil, 1927-1964 (%)

Ano	Matrículas masculinas	Matrículas femininas
1927	53,69	46,31
1928	54,81	45,19
1929	55,08	44,92
1930	54,50	45,50
1931	53,44	46,56
1932	52,52	47,48
1933	52,06	47,94
1934	52,48	47,52
1935	51,92	48,08
1936	52,03	47,97
1937	52,04	47,96
1938	51,42	48,58
1939	51,64	48,36
1940	51,68	48,32
1941	51,89	48,11
1942	51,24	48,76
1943	51,14	48,86
1944	51,13	48,87
1945	51,06	48,94
1946	50,69	49,31
1947	50,88	49,12
1948	50,97	49,03
1949	51,12	48,88
1950	51,17	48,83
1951	51,12	48,88
1952	51,04	48,96
1953	51,00	49,00
1954	50,94	49,06
1955	51,06	48,94
1956	51,06	48,94
1957	51,21	48,79
1958	50,98	49,02
1959	50,95	49,05
1960	50,93	49,07
1961	50,90	49,10
1962	50,87	49,13
1963	50,94	49,06
1964	50,42	49,58

FONTE: IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

NOTAS: Nos períodos 1927-1941 e 1961-1964, utilizamos a série de matrícula geral no ensino primário comum. No período 1942-1960, utilizamos a série de matricula geral no ensino primário fundamental comum. Como a diferença é pequena, isso não compromete a conclusão principal de que houve relativo equilíbrio na proporção de matrículas por sexo no período em questão.

APÊNDICE 2 – RESULTADOS DAS REGRESSÕES INCLUINDO A TAXA DE URBANIZAÇÃO COMO VARIÁVEL EXPLICATIVA

A variável *urban* representa o percentual da população residente na sede dos municípios, sendo, portanto, uma medida imperfeita e pouco confiável de urbanização. Ademais, para os anos não censitários, a taxa de urbanização foi obtida por meio de interpolação geométrica. A variável *urban* aparece aqui como única variável explicativa com coeficientes estatisticamente significativos. Os resultados aqui obtidos, no entanto, devem ser analisados com ressalvas. Os resultados sem a variável *urban* podem ser encontrados no capítulo 5, Tabela,,, p, Também no capítulo 5, há a explicação do significado de cada componente da regressão.

Devido à interação entre a variável de descentralização administrativa e a variável de distribuição da posse da terra, fizemos testes de significância conjunta dos coeficientes relacionados à descentralização (as variáveis *dec* e *dec_land*), como também foi feito nas regressões sem *urban*. Os coeficientes são estatisticamente significativos apenas a 15% de significância na regressão (3) e 16% no caso da especificação (4). Os testes para saber o efeito que a descentralização administrativa teria dado certo nível de distribuição da posse da terra nos estados indica que haveria efeito estatisticamente significativo a 5% na variável taxa de matrícula apenas em índices de Theil para posse da terra menores que 0,87 na equação (3), com coeficiente estimado combinando linearmente *dec* e *dec_land* igual a 0,106. Na equação (4), o p-valor para Theil de 0,87 seria 0,057, sendo que o coeficiente combinado apresentaria valor estimado de 0,104.

Em suma, apenas a variável *urban* torna-se significativa nessas equações. Melhores especificações são necessárias, uma vez que os dados de urbanização não são confiáveis devido à definição legal de urbanização no Brasil, que é equivocada. Os resultados das regressões estão na Tabela 29.

Tabela 35 - Regressões: determinantes (incluindo urbanização) das taxas de matrículas (5 a 14 anos) no ensino primário fundamental comum por estados, Brasil, 1947-1962

Variáveis	(1) enrol	(2) enrol	(3) enrol (exceto 1950)	(4) enrol (exceto 1950)
voters	0,130 (0,102)		0,150 (0,124)	
franchise		0,0308 (0,0807)		0,00381 (0,0987)
polcomp	0,00435 (0,00641)	0,00585 (0,00638)	0,00626 (0,00723)	0,00808 (0,00715)
dec			-0,00215 (0,0699)	-0,0237 (0,0683)
dec_land			0,831 (0,678)	0,979 (0,674)
urban	0,642*** (0,208)	0,702*** (0,200)	0,624** (0,245)	0,657*** (0,240)
***ln* (gdppc)**	0,0312 (0,0215)	0,0332 (0,0215)	0,0249 (0,0269)	0,0266 (0,0277)
popshare	-0,0714 (0,167)	-0,0118 (0,172)	-0,0381 (0,213)	0,0185 (0,225)
dum50	0,0117 (0,0127)	0,0207 (0,0138)		
dum54	0,00648 (0,0147)	0,0121 (0,0220)	-0,00397 (0,0243)	0,0139 (0,0300)
dum58	0,0122 (0,0219)	0,0212 (0,0204)	-0,00150 (0,0364)	0,0180 (0,0315)
dum62	0,0167 (0,0305)	0,0215 (0,0313)	0,00510 (0,0481)	0,0249 (0,0462)
Constante	-0,104 (0,198)	-0,149 (0,194)	-0,0977 (0,257)	-0,116 (0,262)
Observações	100	100	80	80
R^2	0,853	0,851	0,873	0,870
Número de estados	20	20	20	20
Número de anos	5	5	4	4

LEGENDA: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

FONTE**:** Matrículas: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Votantes e eleitores: LEEX/IUPERJ e IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Competição eleitoral: LEEX/IUPERJ; Descentralização: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Posse da terra: Hoffmann (1971); PIB per capita: Azzoni (1997) com correções; População: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* (vários anos); Urbanização: IBGE. *Censos Demográficos* (vários anos) e interpolações do autor.

NOTA: Erros-padrão robustos entre parênteses,