

Poder Político e Atraso Educacional no Brasil, 1930-1964

THOMAS H. KANG^(*)

1 Introdução

O atraso educacional brasileiro é surpreendente em termos comparativos internacionais, mas o assunto é infelizmente pouco explorado. Apesar de o Brasil ter sido uma das economias que apresentou maior crescimento ao longo do século 20, seus indicadores sociais sempre estiveram muito aquém dos países desenvolvidos e também de países com menor renda *per capita*. Na educação, enquanto países como Estados Unidos universalizaram a educação básica pública já no século 19, o Brasil atingiu níveis mais expressivos de universalização somente no final do século 20, atrás de diversos países latino-americanos. No entanto, a literatura em história econômica no Brasil tem enfatizado principalmente a análise do crescimento industrial e da política macroeconômica. Apesar da importância dada ao capital humano, pouco se tem feito para tentar explicar historicamente os determinantes da defasagem educacional brasileira e suas possíveis relações com o crescimento de longo prazo.

Essa série de três artigos, baseada em Kang (2009, 2010), busca suprir essa lacuna da historiografia econômica a respeito do tema, investigando possíveis causas da insuficiente oferta de educação pública no Brasil, principalmente de nível básico. No presente artigo, faremos um balanço dos resultados educacionais brasileiros em termos comparativos ao longo do século 20. Em seguida, mostraremos a atuação pouco relevante dos governos federais na expansão da escolaridade entre 1930 e 1964. No próximo artigo, trataremos de questões relacionadas à descentralização e equidade, que também possivelmente explicam a atrasada situação da educação primária no Brasil. No último, mostraremos nossos resultados quantitativos tentando determinar o grau de influência de uma série de fatores na fraca expansão do ensino primário no Brasil.

2 Expansão do Sufrágio, Poder Político e Educação

A literatura sobre o papel da educação na história econômica depara-se com um dilema: o aumento

da oferta educacional teria sido resultado de políticas patrocinadas por elites esclarecidas ou teria sido resultante do aumento do poder político dos grupos sociais subalternos? Essa é uma questão difícil de ser respondida.

Em relação a isso, a importância do poder político tem sido analisada extensivamente pela historiografia no que se refere ao crescimento econômico de longo prazo e foi posteriormente estendida para políticas educacionais. A tese mais conhecida na literatura a respeito de instituições, poder político e crescimento de longo prazo é a desenvolvida por Engerman e Sokoloff (2002). Segundo esses autores, as dotações iniciais de fatores de produção tiveram papel fundamental na determinação da desigualdade. Assim, a desigualdade inicial, por exemplo, no Brasil e no Caribe, em termos de acesso a terra, poder político e educação, teria gerado instituições elitistas que restringiram o acesso às oportunidades econômicas da maioria da população, reforçando assim a desigualdade ao longo do tempo.

Com relação à tese acima mencionada, outros trabalhos analisam as origens históricas da distribuição de poder político e sua influência na expansão educacional, contrastando Estados Unidos e Canadá com os demais países latino-americanos. Segundo Mariscal e Sokoloff (2000), diferentemente dos Estados Unidos, onde na primeira metade do século 19 o *common school movement* levou à expansão da oferta de escolas públicas, os países latino-americanos, embora tivessem condições econômicas para isso, 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. Não seria acidental o fato de que o *common school movement* nos Estados Unidos ocorreu logo após grande extensão do direito de voto.

Por outro lado, 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. No caso brasileiro, vários estudos citam os problemas do *voto de cabresto* e da extrema desigualdade política brasileira (LEAL, 1975). 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. Como exemplo, Lindert sustenta que a Índia, cuja participação eleitoral sempre foi alta desde sua independência e cujas instituições garantiam direitos de propriedade, apresenta “sérias distorções [...] em favor da educação superior em detrimento da educação primária de massas” (2003, p. 334). Em suma, embora mudanças institucionais, como expansão do sufrágio, signifiquem maior poder político *de jure* da população, o poder político *de facto* pode ainda estar concentrado, impedindo mudanças educacionais mais significativas. O caso do Brasil não teria sido muito diferente, como mostraremos nas seções a seguir.

3 A Educação Brasileira Antes de 1930

Desde meados do século 19, houve uma crescente crítica de alguns representantes da elite à pouca abrangência do ensino primário e à conseqüente alta incidência de analfabetismo no Brasil. Entre a elite, muitos percebiam que o País estava atrasado em relação às principais tendências nos países considerados desenvolvidos.

Um documento governamental de 1916, a “Estatística da Instrução”,

mostrou a evidente desvantagem brasileira no que se refere à escolaridade. De acordo com esse documento, a taxa de matrícula no ensino primário, considerando as crianças com idade entre 7 e 15 anos, não passava de 13,7% em 1907. O documento também lamenta o baixo índice de alfabetização em 1900, que não passava de 25,4% (BRASIL. DGE, 1916).

Corroborando esses dados, Lindert (2004) indica que o Brasil apresentou taxas de matrícula mais baixas que Argentina, Chile, Costa Rica e México de 1870 a 1930. Em 1930, a taxa costarriquenha (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.

Em relação aos motivos das baixas taxas apresentadas, o autor da introdução da Estatística da Instrução 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 instrução secundária, contrastando com esse amparo a escassez de providencias

quanto à cultura primária e ao preparo do pessoal incumbido de ministra-la”. (BRASIL. DGE, 1916, p. III). Em suma, muito embora a elite tivesse consciência do atraso na educação primária, não houve grandes melhoras ao longo da Primeira República. A expansão educacional no período não teve significativa participação federal, sendo resultado de investimentos estaduais, como previsto pela Constituição, sem gerar grandes melhoras educacionais.

4 A Política Educacional Federal Entre 1930-1964

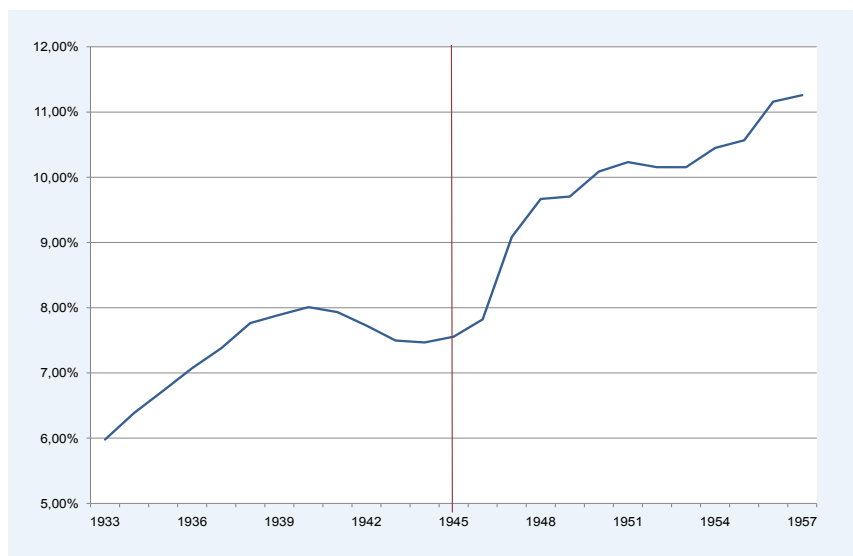
O Governo Provisório de Vargas teve como uma de suas primeiras medidas a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública em 1930. O cargo foi ocupado pelo mineiro Francisco Campos, que empreendeu reformas no ensino introduzindo disciplinas de caráter técnico-científico no secundário e aumentando a interferência do governo na educação. Nesse período, houve crescimento razoável das matrículas: 5% ao ano entre 1933 e 1937.

No entanto, a situação reverteu-se posteriormente. A política do Estado Novo foi marcada pela atuação do ministro Capanema, que ocupou o cargo de 1934 a 1945. Embora atribuísse certa importância ao ensino primário, Capanema entendia que o governo federal não poderia supervisionar esse nível de ensino, devendo sua responsabilidade continuar a ser dos governos estaduais. Além disso, Capanema acreditava que a formação de uma elite capaz de liderar o País era mais impor-

tante, pois seria condição suficiente para o progresso nacional. Capanema concentrou a atenção no ensino secundário, de cunho humanístico voltado às elites, e no ensino industrial, devido ao acelerado processo de industrialização.

A Figura 1 mostra como durante o Estado Novo, período politicamente mais fechado, houve queda nas matrículas, revelando a pouca atenção dada pelo governo Vargas ao ensino primário. Após o retorno da democracia, houve um aumento substancial da taxa de matrícula, mas a partir do início dos anos 1950, ocorreu nova desaceleração. Embora a democracia tenha trazido certa melhora, ela foi restrita, impedindo que o País superasse seu atraso educacional, uma vez que as políticas continuaram elitistas.

Figura 1 – Taxa de Matrícula Geral no Ensino Primário Fundamental Total em Relação à População – Brasil – 1933-1957



Fonte: IBGE – Anuários Estatísticos do Brasil, vários anos.

É possível que a hipótese de Hirschman (1980) seja adequada ao caso brasileiro. 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: uma clara opção pela

“saída”. Assim, cada vez mais as escolas públicas de ensino fundamental, antes restritas a segmentos favorecidos, passaram a ser destinadas aos grupos sociais de menor renda. Tal situação minou a ação coletiva em favor de maior abrangência e qualidade do ensino público.

Principalmente na década de 1950, a atuação do governo na educação primária foi limitada. O segundo governo Vargas, mesmo sob regime democrático, muito pouco fez pela educação, resumindo-se à criação de órgãos administrativos superiores como o CNPq e a CAPES em 1951. O governo de Juscelino Kubitschek lançou o Plano de Metas, que propunha metas para cinco setores: energia, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. Ainda que a educação estivesse em pauta no programa, apenas 3,4% das verbas foram inicialmente previstas para a educação. O governo Goulart planejou aumento de verbas para a educação, que, no entanto, com a deposição do presidente em 1964, não se verificou.

Em resumo, como mostram os dados da Tabela 1, o ensino primário foi deliberadamente desfavorecido desde 1930, principalmente nos governos de Vargas e Kubitschek, sendo o ensino secundário e superior privilegiados durante praticamente todo o período que se

estendeu até 1964. Outra evidência desse privilégio pode ser encontrada nas declarações do Ministro da Educação de Kubitschek, Clóvis Salgado: “[...] 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).

Tabela 1 - 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

5. Considerações Finais

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 serviços educacionais.

Assim como no caso indiano estudado por Lindert, em várias ocasiões, as ações tomadas pelo governo federal foram deliberadamente favoráveis à persistência da desigualdade no acesso à educação elementar, mesmo em períodos democráticos. O País continuou atrasado

em termos de matrículas em relação ao resto do mundo. 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, tema que será tratado no próximo texto da série.

6. Referências

- BRASIL. Diretoria Geral de Estatística – DGE. *Estatística da Instrução*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1916.
- BRASIL. MEC. *Ministério da Educação e Cultura: principais atividades e realizações – 1930-1967*. Rio de Janeiro: MEC, 1967.
- ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. *Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economies*. National Bureau of Economic Research, 2002 (Working Paper nº 9259).
- HIRSCHMAN, Albert Otto. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980.
- KANG, Thomas H. *Education, political power, and development in Brazil, 1930-1964*. XVTH WORLD ECONOMIC HISTORY CONGRESS, Utrecht, aug. 2009.
- _____. *Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil, 1930-1964*. Dissertação (Mestrado em Economia), FEA-USP. São Paulo, 2010.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LINDERT, Peter H. *Voice and growth: was Churchill right?* Journal of Economic History, v. 63, n. 2, p. 315-350, june 2003.
- _____. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- 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, 2000, p. 159-217.

(*) Mestre em Economia pelo IPE-FEA-USP.
(E-mail: kang@usp.br).