

## Educando a Elite para garantir o Progresso Nacional: Políticas Educacionais e Ensino Primário no Brasil, 1930-1964

Thomas H. Kang

### RESUMO

O Brasil apresentou, ao longo da história, resultados educacionais pífios em relação a seus vizinhos latino-americanos. Uma possível causa do atraso educacional é o viés elitista das políticas educacionais. O objetivo desse artigo é verificar se houve viés elitista nas políticas educacionais conduzidas pelo governo federal no período 1930-1964. Embora o ensino primário fosse responsabilidade dos estados, grande parte das receitas tributárias estava sob o poder da União. Assim, as políticas educacionais federais eram importantes para determinar os resultados em todos os níveis de ensino. Mostramos que as políticas do período tenderam a dar pouca importância ao ensino primário. Em particular, há evidências de que os governos de Vargas e Kubitschek privilegiaram o ensino voltado às elites, em detrimento do resto da população. Essas políticas provavelmente tiveram importantes consequências sobre desempenho econômico e distribuição de renda no longo prazo.

### ABSTRACT

Throughout history, Brazil has presented poor educational outcomes compared to its Latin American neighboring countries. Elite-biased policies might be one of the causes of this delay. This paper aims to verify whether educational policies carried out by Brazilian federal governments were elite-biased from 1930 to 1964. Although primary schooling was responsibility of states, a significant amount of tax revenues were in the hands of the federal government. Therefore, federal policies were important determinants of educational outcomes in all schooling levels. We found that policies tended to give little importance to primary education. In particular, we show that under Vargas (1930-1945; 1951-1954) and Kubitschek (1956-1961), policies favored the elite rather than the bulk of the population. These policies might have had important consequences on economic performance and income distribution in the long run.

Palavras-chave: educação, ensino primário, elites, desigualdade, história econômica

Keywords: education, primary schooling, elites, inequality, Brazilian economic history

JEL Code: N36, I28

Área ANPEC: História Econômica

Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Professor Assistente da ESPM-Sul. Parte do trabalho foi baseado no capítulo 3 de minha dissertação de mestrado “Instituições, Voz Política e Atraso Educacional no Brasil, 1930-1964”, defendida no Programa de Pós-Graduação de Economia da FEA/USP em 2010. Agradeço a Renato Colistete pela competente orientação e aos membros da banca Dante Aldrighi e William Summerhill pelos comentários. Este trabalho teve o apoio de FIPE, CNPq, FAPESP e FEE.

## 1. Introdução

No Brasil, país que estava em franco processo de industrialização, metade da população acima dos 15 anos de idade era analfabeta em 1950 (IBGE). Em termos de matrículas no ensino primário e anos de escolaridade, o Brasil apresentava rendimento pior do que diversos países vizinhos, como Argentina ou até mesmo a Bolívia em 1950 (Astorga *et al.*, 2005; Barro e Lee, 2011). Mesmo hoje, os resultados de estudantes brasileiros em testes de proficiência são pífios (OECD, 2009).

A influência da educação no crescimento econômico de longo prazo, na desigualdade de renda e na criação de armadilhas de pobreza é reconhecida na literatura. De acordo com a literatura empírica, boa parte do atraso latino-americano em termos de renda per capita pode ser atribuída aos problemas educacionais (Hanushek e Woessmann, 2012). Por outro lado, é de se esperar que desigualdades educacionais gerem desigualdades de renda devido à escassez relativa de trabalho qualificado. Estudos históricos e empíricos para vários países, como nos Estados Unidos, mostram que a desigualdade de renda está relacionado à desigualdade educacional (Goldin e Katz, 2008). Além disso, a literatura tem mostrado que, em diversos países em desenvolvimento, políticas educacionais direcionadas à elite prejudicam a proficiência de crianças com *background* desfavorecido. O resultado são armadilhas que impedem os pobres e/ou seus filhos de saírem da pobreza (Banerjee e Duflo, 2010). Em muitos desses estudos, o maior foco é dado aos anos iniciais de educação, que são os mais importantes para o acúmulo de capital humano (Heckman, 2000).

A literatura em história econômica também tem chamado atenção para a relação entre instituições, viés elitista e educação básica. Desde os seminais trabalhos de Engerman e Sokoloff (1997) e Acemoglu *et al.* (2001), as origens históricas da desigualdade tem sido parte da agenda de pesquisa. Em particular, Engerman *et al.* (2009) estudaram o atraso educacional em diversos países latino-americanos, como parte da explicação para o atraso latino-americano em geral. Entretanto, o Brasil, maior país da região, não foi contemplado nesse estudo. A história econômica da educação para o Brasil como um todo tem poucos trabalhos: Wegenast (2010) estudou o período imperial, enquanto Martínez-Fristcher *et al.* (2010) e Chaudhary *et al.* (2012), têm trabalhos para a República Velha, época em que os estados tinham maior autonomia financeira e política. Segundo Martínez-Fristcher *et al.* (2010), as desigualdades educacionais entre estados teriam origem nesse período devido a maior capacidade financeira dos estados ricos, uma vez que os estados eram os responsáveis pela provisão do ensino primário.

Embora Martínez-Fristcher *et al.* (2010) estejam corretos quanto à responsabilidade estadual sobre a provisão de ensino primário, houve alterações *de facto* com a mudança de regime em 1930. A centralização política e financeira ocorrida ao longo do século XX tornou as ações do governo federal cada vez mais importantes em diversas áreas, inclusive no ensino primário. Por esse motivo, é crucial entender as políticas *federais* de educação. Neste trabalho, analisa-se a história da política educacional no Brasil, procurando identificar evidências históricas qualitativas a respeito do viés elitista na política educacional *federal*. Reunimos evidências em diversas fontes primárias e secundárias, tais como leis, artigos, declarações e outros trabalhos, que apontam para o caráter elitista das políticas do país relativas à educação. Nosso argumento é de que o viés elitista das políticas *federais* foram, ao menos em parte, responsáveis pela manutenção do atraso relativo do país na educação. O foco do trabalho é o período 1930-1964, época de intenso crescimento econômico (média de 5,6% a.a.) em que o

país poderia ter investido na educação básica. Mostramos que, durante esse período, as elites tinham consciência dos problemas do ensino primário no Brasil, mas este foi deliberadamente colocado em segundo plano devido a outras prioridades.

O trabalho é estruturado como descrito a seguir. Na seção 2, descrevemos a situação política e financeira dos diversos níveis de governo, mostrando que, após 1930, a centralização favoreceu o governo federal, deixando na miséria os demais níveis de governo. Por conta da importância do governo federal, trataremos posteriormente das políticas educacionais federais a partir da década de 1930. Na terceira seção, são discutidas as políticas federais no período em que 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 4, abordamos a política educacional do período democrático 1945-1964. Destacaremos a atuação do governo Dutra e do governo Goulart no apoio ao ensino primário, mas mostramos que os governos Vargas e Kubitschek foram os que menos favoreceram esse nível de ensino durante o período democrático. Na seção 5, apresentamos a visão das elites através dos debates em publicações da época. Embora o atraso educacional, principalmente no que se refere ao ensino primário, fosse intensamente debatido na época, seu combate esteve longe de ser prioridade política. A seção 6 é reservada às considerações finais.

## **2. Centralização Política e Financeira a partir de 1930<sup>1</sup>**

As decisões federais foram cruciais para os caminhos tomados pelo ensino primário no Brasil após 1930, apesar da maior autonomia estadual anterior. Até 1889, havia centralização política durante o regime imperial, mas o ensino básico era responsabilidade provincial desde pelo menos 1834. A mudança de regime e a Constituição republicana de 1891 não trouxeram maiores novidades a respeito da educação, e manteve-se 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.<sup>2</sup> Essa estrutura política descentralizada estimulou inovações no campo da educação principalmente na 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 *et al.*, 2000, p. 70). Nagle (1974) 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.

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). 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

---

<sup>1</sup> Seção baseada em Kang (2011).

<sup>2</sup> 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. Entretanto, o período republicano foi seguramente mais descentralizado do que o Império e do que o regime posterior a 1930 (Fausto, 1986)

via substituição de importações, o que vai caracterizar a economia brasileira até o fim da década de 1970.<sup>3</sup>

Essa estrutura levou os estados e principalmente municípios à penúria financeira. A Constituição de 1934 responsabilizou os estados pela provisão da educação primária pública, enquanto a União se encarregaria do ensino superior (Art. 150). No regime anterior, uma expressiva parte das receitas dos estados derivava-se dos impostos sobre exportações. Essas receitas perderam espaço até se tornarem praticamente nulas em termos percentuais: em 1930, 42,9% da receita estadual eram originados do imposto sobre exportações; em 1958, o percentual caiu para 0,89% (Bueno *et al.*, 1958). Dadas a retirada da principal fonte de financiamento estadual e a pequena participação das receitas municipais (5,8% na média entre 1936 e 2000) na receita tributária total do país, 60% em média da receita tributária eram apropriados pela União.<sup>4</sup>

Com o intuito de fornecer receitas para as áreas de saúde e educação, foram criadas a Taxa de Educação e Saúde e o seu mecanismo de financiamento, o Fundo Especial para Educação e Saúde, ambos de âmbito federal (Melchior, 1981, p. 39). Por não ser *ad valorem* e com poucos reajustes ao longo do tempo, esse imposto perdeu seu valor em termos reais, o que acabou com sua extinção em 1958. Uma outra tentativa de financiar a educação foi através da vinculação de recursos: a Constituição de 1934 previram a vinculação de percentuais mínimos de receita para fins educacionais (art. 156 e 157). Essa vinculação sumiu na constituição do Estado Novo (1937) e só veio a ser recuperada com a nova carta em 1946.<sup>5</sup> Talvez como compensação, o regime varguista criou em 1942 o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). De modo geral, no entanto, as políticas de vinculação de receita da União foram ineficazes. Para Melchior (1981, p. 67), “autonomia, delegação de autoridade e da responsabilidade são aspectos do processo de descentralização que só se conseguem com recursos financeiros”.

A falta de capacidade tributária dos estados e municípios e de apoio financeiro e administrativo por parte da União limitou a eficácia da descentralização na provisão prevista em lei. Se os estados dependiam financeiramente do governo federal, é nas políticas educacionais dos governos federais que podemos examinar se houve viés elitista que tenha impactado no atraso da educação básica no país. Deixando de lado a discussão sobre centralização vs. descentralização, mostraremos que a maioria dos governos não dava maior importância ao ensino primário e, portanto, tornaram-se reduzidas as possibilidades de melhoria nesse nível de ensino.

### 3. As políticas federais durante o Período Vargas, 1930-1945

Mesmo antes de assumir o poder, o ensino primário estava em segundo plano na campanha de Vargas, embora a educação em geral fosse um tema importante. O documento de campanha da Aliança Liberal de Vargas afirmava que “tanto o ensino secundário quanto o superior reclamam alterações [...] que não comportam adiamento” (Vargas, 1938, p. 25). Não havia tal urgência para o caso da instrução primária. Derrotado nas eleições, Vargas chegou ao poder através de um golpe. Uma de suas

<sup>3</sup> 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) e Dean (1971).

<sup>4</sup> A centralização financeira deixou os municípios em 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). Ver Souza (1979, p. 18) e Melchior (1981, p. 17-18).

<sup>5</sup> A vinculação foi novamente suprimida na Constituição de 1967, redigida durante o regime militar.

primeiras medidas foi a criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública em 1930. O cargo foi ocupado por Francisco Campos, que, apesar de ligado aos católicos, empreendeu reformas no ensino introduzindo disciplinas de caráter técnico-científico no secundário e aumentando a interferência do governo na educação (Schwartzman *et al.*, 2000, p. 71-78).

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” (Vargas, 1938, p. 229). Na mensagem à Assembleia Constituinte de 1933, Vargas novamente reconhecia a educação primária como “magno problema”, relatando casos de sucesso como Japão e EUA e o atraso brasileiro (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. Sob influência do novo ministro da educação, Gustavo Capanema, e da Escola Nova, movimento pedagógico renovador da época, 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 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 estados e Distrito Federal deveriam investir no mínimo 20% (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 fez 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.

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.<sup>6</sup> Os estados deveriam coordenar o ensino primário, ao passo que à

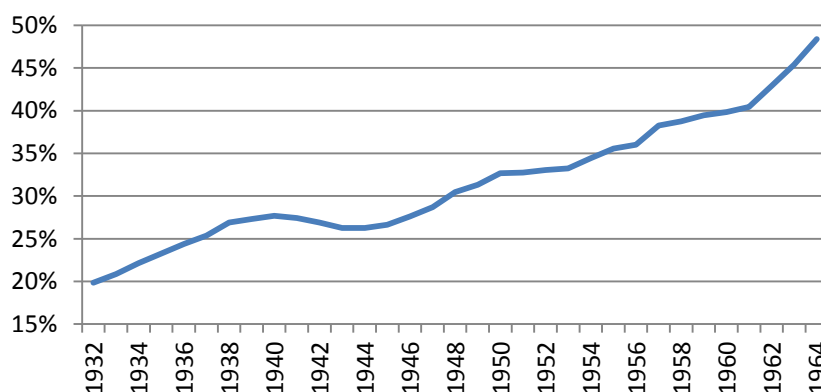
---

<sup>6</sup> 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 *et al.* (2000, p. 205).

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 *et al.*, 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 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 primário, não estava claro como funcionaria o financiamento do ensino primário com o novo regime centralizado. Durante a gestão Capanema, foi aprovada a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP) 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). A versão final da Lei Orgânica do Ensino Primário foi decretada apenas em 1946, após o final da ditadura, que durou 15 anos (Rocha, 2000, p. 80-93).

O Gráfico 1 apresenta a taxa de matrícula geral no ensino primário fundamental comum em relação à população de 5 a 14 anos entre 1930 e 1964. É curioso notar que durante o Estado Novo, principalmente nos anos da II Guerra Mundial, o percentual de matrícula no primário tenha caído. Ainda de acordo com os dados, a taxa de matrícula 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 1 - Taxa de matrícula geral no ensino primário fundamental comum em relação à população de 5 a 14 anos, Brasil, 1932-1964**

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 assembleias 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 *et al.*, 2000, p. 149).

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.<sup>7</sup>

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 e 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.

#### **4. As políticas federais no período democrático, 1945-1964**

No período democrático, houve alguma melhoria no ensino primário, mas em boa parte do período as políticas continuaram elitistas. 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.

---

<sup>7</sup> A Lei Orgânica do Ensino Comercial já fora decretada em 1943. A Lei Orgânica do Ensino Agrícola foi decretada em agosto de 1946.

Além disso, a Carta definiu a necessidade de uma legislação de diretrizes e bases da educação nacional (ver seção 5).

No retorno à democracia, houve alguma tendência de melhora educacional no governo Dutra (1946-1951), 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 para a juventude proposta por Francisco Campos. Para Dutra, em carta para Capanema datada de 1938, 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 et al., 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 que, em minhas manifestações de candidato, reconheci aquê 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 FNEP (Dutra, 1947, p. 30). Destacou ainda o presidente o financiamento de 2.700 escolas rurais, das quais 500 já 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. De fato, durante seu governo, houve mudanças substantivas em alguns indicadores educacionais, em contraste com o Estado Novo, como já mencionado, período em que as matrículas no primário decresceram, 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 de 5 a 14 anos estavam matriculadas no ensino primário fundamental comum em 1945, enquanto que, no final de seu mandato, em 1950, a taxa atingiu 32,7%.<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup> A taxa de matrícula considerando a população de 5 a 14 anos subestima a verdadeira taxa, uma vez que o ensino primário consistia apenas nas primeiras quatro ou cinco séries iniciais. Utilizamos essa taxa apenas para termos uma noção da variação das taxas de matrícula.



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.

Os anos 1950, por sua vez, são marcados por políticas elitistas. Segundo Bomeny (2008a), o segundo governo Vargas (1951-1954) 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 1 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).

O balanço final do segundo governo Vargas foi novamente ruim para o ensino primário, 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.

Diversos conflitos sociais e políticos culminaram com o suicídio de Vargas em 1954, o que levou o país a uma instabilidade política maior do que já havia (Skidmore, 1982). Após um período transição, Juscelino Kubitschek foi eleito presidente, assumindo em 1956. Seu governo é geralmente lembrado como símbolo de progresso, devido ao intenso crescimento econômico liderado pela indústria de bens de consumo duráveis. Por outro lado, o governo de Kubitschek é um exemplo da falta de prioridade no ensino primário.

Durante o mandato de Kubitschek (1956-1961), atingiu-se a taxa de crescimento econômico média mais alta do período 1930-1964. De acordo com o IBGE (ver Tabela 1 mais adiante), durante os anos do governo Kubitschek, a economia brasileira cresceu em média 8,1% ao ano. 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 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, que continha 29 objetivos puramente econômicos: a educação seria consequência 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 era 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 meio a 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).<sup>9</sup>

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 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

<sup>9</sup> O trabalho de Pires (1996, p. 298-299) também destaca essa declaração de Salgado.

ensino, como como indicado por Pires (1996, p. 268). A mesma constatação é corroborada por outra análise, 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 0,2% para 4,9%. De qualquer forma, a média de gastos com o ensino superior foi de 78,1% no período 1956-59, o que é muito alto, considerando a muito superior capacidade tributária do governo federal (Brasil. MEC, vários números).

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.

Kubitschek deu lugar a Jânio Quadros no início de 1961. Após seu rápido e conturbado governo, que terminou em renúncia dez meses após o início de seu mandato, conflitos políticos envolvendo suposto alinhamento do vice-presidente Goulart com o bloco socialista dificultaram a sucessão presidencial. Goulart, ex-ministro do Trabalho de Vargas, era ligado aos sindicatos e tinha forte oposição de setores mais à direita do espectro político. Sua posse só foi consentida pelos militares sob regime parlamentarista. A volta ao presidencialismo ocorreu apenas dois anos depois, também após uma série de conflitos políticos (Skidmore, 1982).

Os governos de João Goulart, sob ambos os regimes, 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, 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. A Tabela 1 mostra como a matrícula cresceu de forma mais acelerada durante os governos de Dutra e Goulart, em contraste com os anos governados por Vargas e Kubitschek.

**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

FONTE: Haddad (1978) e IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil* (vários anos)

NOTA: \* Referente ao período 1933-1937

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. As políticas elitistas de educação prevaleceram em grande parte do período, apesar dos esforços pontuais de alguns governantes.

### 5. O debate das elites em relação ao ensino primário

A opinião pública discutia também os assuntos vinculados à educação. As reformas educacionais em diversos estados na década de 20 estavam associadas aos movimentos em favor de modernos métodos pedagógicos e da expansão educacional. No entanto, permaneciam também fortes os grupos defensores do ensino tradicional. Com o novo governo de Vargas e a assunção do modernizador ministro Francisco Campos, diversas mudanças ocorreram na estrutura educacional. Mesmo sendo Campos ligado aos católicos, houve protestos 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.<sup>10</sup> Essas duas correntes protagonizaram longas disputas em torno da questão educacional desde a década de 1920.<sup>11</sup> Em abril de 1931, a ala 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).

<sup>10</sup> Entre figuras mais conhecidas desse movimento estão Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Ver Nagle (1974).

<sup>11</sup> 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 privada ‘voluntária’, bem como os usuais receios da igreja estabelecida de que educação pública significasse educação secular” (Lindert, 2004, p. 113-114).

Na Constituição de 1934, em que se regularizou o governo de Vargas, 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. A Constituição ditatorial de 1937 suprimiu diversas dessas demandas. A educação ficou basicamente centralizada no ministro Capanema (1934-1945) e nos seus órgãos burocráticos. Diversos debates permaneceram estancados até o fim da ditadura.

Com a volta da democracia e a determinação da nova Carta de 1946 em redigir-se nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a Escola Nova e os católicos voltaram ao debate. Em termos nacionais, o debate sobre educação praticamente resumiu-se à LDB no período democrático (Freitag, 1980, p. 156). 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 pública e gratuita; de outro lado, parlamentares apoiados pelo clero católico-romano, 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. 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 com várias objeções em julho de 1949. 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.<sup>12</sup> 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).

Como apontam Oliveira e Penin (1986, p. 283), 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”. O legislativo, portanto, ficou preso ao debate da LDB, restando as ações do Executivo.

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:

<sup>12</sup> Cf. Barros (1970, p. 203). O debate está contido nos em Brasil (1957).

[...] 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 era 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 início do governo Kubitschek, 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 2.

**Tabela 2 - 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 do ensino primário, além de chamar atenção para a necessidade de alcançar desenvolvimento 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).

No mesmo 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 intencionalmente 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 geral, foram essas as políticas favorecidas pelos governos federais, em particular nos governos Vargas e Kubistchek, como vimos nas seções anteriores. Assim, as políticas elitistas não permitiram que o país superasse seu atraso educacional.

## 6. Considerações Finais

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 aumento das matrículas no ensino primário comum. 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. 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.

Poderia se argumentar que houve alguma melhoria no ensino primário durante o período. De fato, 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 (IBGE). Entretanto, esse resultado foi muito mais influenciado pela expansão do ensino supletivo do que por melhoras no ensino primário comum para crianças, segundo dados (IBGE, *Anuários*). 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 que continuaram atrasados, como também afirma Frankema (2008).

Parece claro que as poucas ações em relação ao ensino primário por parte da maioria dos governos após 1930 não podem ser meramente explicadas por ela ser responsabilidade primordial dos estados. Não 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 no ensino primário 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 básica.

Não temos como concluir com base nessas evidências se as políticas favoráveis ao ensino primário promovidas por Dutra (1946-1951) e Goulart (1961-1964) foram respostas a demandas da população (que tinha poder de voto) ou o compromisso de governos ideologicamente propensos a ofertar educação para as massas. É verdade que, em ambos os governos, houve intensa mobilização política nos períodos de maior expansão educacional. O governo Dutra adotou política repressiva contra os sindicatos de trabalhadores, suprimindo a voz política desse grupo em diversas manifestações logo após a volta da democracia (Colistete, 2001). O período de Goulart foi um dos períodos mais conturbados da histórica brasileira, com intensa polarização política. A agenda de pesquisa, portanto, inclui entender a importância das forças de oferta e demanda por educação e a economia política do período. A utilização de análises quantitativas também pode jogar alguma luz sobre o controverso período político, a fim de entendermos melhor os fatores-chave responsáveis pelo atraso educacional brasileiro.

## Referências

- Acemoglu *et al.* “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”. *American Economic Review*, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, dec. 2001.
- Astorga, P. *et al.* “The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century”, *Economic History Review*. v. 58, n. 4, p. 765-796, nov. 2005.
- Banerjee, A.; Duflo, E. *Poor Economics*. New York: PublicAffairs, 2011
- Barro, R., Lee, J.-W. *Barro-Lee Educational Attainment Dataset*, 2011. Disponível em: <http://www.barrolee.com/>



- Barros, R. S. M. *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Pioneira, 1960.
- Bomeny, H. (2008a). *A Educação no Segundo Governo Vargas*. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_gv/htm/3E\\_ele\\_voltou/Cenario\\_educacional.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/3E_ele_voltou/Cenario_educacional.asp)>. Acessado em 17 Jul. 2008.
- Bomeny, H. (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\\_desenvolvimen\\_to\\_o\\_debate\\_nos\\_anos\\_1950.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/O_Brasil_de_JK/Educacao_e_desenvolvimen_to_o_debate_nos_anos_1950.asp)> Acessado em 17 Jul. 2008.
- 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: Imprensa Nacional, 1962.
- Brasil. MEC. *Comentários sobre o Ensino Primário*. Rio de Janeiro: MEC, 1961
- Brasil. MEC. *Estatística das Despesas com Educação e Cultura*. Rio de Janeiro (vários números)
- Brasil. MEC. *Ministério da Educação e Cultura: principais atividades e realizações – 1930-1967*. Rio de Janeiro: MEC, 1967.
- Brasil. Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965*. Imprensa Nacional, 1962.
- Bueno *et al.* *Aspectos Gerais da Receita Pública no Brasil*. São Paulo: s.n., 1962
- Chaudhary *et al.* “Big BRICs, weak foundations: the beginning of public elementary education in Brazil, Russia, India and China, 1880-1930”, *Explorations in Economic History*, 49, 2012.
- Colistete, R. P. *Labour Relations and Industrial Performance in Brazil: Greater São Paulo, 1945-1960*. 1 ed. London: Macmillan, 2001.
- Cunha, L. A. “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, W. *A Industrialização de São Paulo, 1880-1945*. 3. ed., São Paulo: Difel, 1971.
- Dutra, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, 1947. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1325/>>. Acesso em 10. Dez. 2009
- Dutra, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, 1949. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1327/>>. Acesso em 10. Dez. 2009.
- Dutra, E. G. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, 1950. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1329/>>. Acesso em 10. Dez. 2009.
- Engerman, S.; Sokoloff, K. “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: a View from Economic Historians of the

- United States”. In: Haber, S. (org.). *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press, p. 260-304, 1997.
- Engerman *et al.* “The Evolution of Schooling Institutions in the Americas, 1800-1925”. In: Eltis *et al.* (eds.), *Human Capital and Institutions: A Long Run View*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Esfôrço Financeiro do Governo 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
- Fausto, B. *A Revolução de 1930*. 10 ed., São Paulo: Brasiliense, 1986
- FEE. *Política social brasileira 1930-64: Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: FEE, 1983.
- Fishlow, A. “Brazilian Size Distribution of Income”. *American Economic Review*, v. 62, n.1, p. 391-402, 1972
- Frankema, E. *The Historical Evolution of Inequality in Latin America: A Comparative Analysis, 1870-2000*. Tese (Doutorado em Economia), Rijksuniv.Groningen, 2008.
- Freitag, B. *Escola, Estado e Sociedade*. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1980.
- Furtado, C. M.. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- Goldin, C.; Katz, L. *The Race Between Education and Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008
- Haddad, C. *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.
- Hanushek, E. e Woessmann, L, “Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle”, *Journal of Development Economics*, 99, p. 497-512, 2012
- Havighurst, R.; Moreira, J. R. *Society and Education in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1965.
- Heckman, J. “Policies to foster human capital”, *Research in Economics*, 54, p. 3-56, 2000
- 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.
- IBGE. *Anuários Estatísticos do Brasil*, vários números. Rio de Janeiro: IBGE

- IBGE. *Censos Demográficos*, vários números. Rio de Janeiro: IBGE.
- Kang, T. H. *Instituições, Voz Política e Atraso Educacional no Brasil, 1930-1964*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2010.
- Kang, T. H. “Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: uma Análise Comparativa, 1930-1964”. *Estudos Econômicos*, vol. 31, n. 3, 2011, p. 573-598.
- Lindert, P. H. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, v. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Love, J. L. *A Locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- Mão-de-obra e o Ensino Primário. *Desenvolvimento & Conjuntura*, ano III, n. 10, p. 86-93, 1959
- Marcílio, M. L. *História da Educação em São Paulo e no Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005.
- Martínez-Fritscher, A. *et al.*, “The Great Leap Forward: the political economy of education in Brazil”, 1889-1930, *HBS Working Paper* 10-075. Cambridge, 2010
- Melchior, J. C. A. *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
- Nagle, J. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.
- Nunes, C. “As Políticas Públicas de Educação de Gustavo Capanema no Governo Vargas”. In Bomeny, H. (org.). *Constelação Capanema: Intelectuais e Políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas; Bragança Paulista (SP): Universidade de São Francisco, p.103-125, 2001.
- OECD, *PISA Test Scores*, 2009. Disponível em <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>
- 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.
- Orenstein, L.; Sochaczewski, A. C. “Democracia com Desenvolvimento, 1956-1960”. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- Pires, J. M. *A Política Social no Período Populista*. São Paulo: IPE-USP, 1996.
- Rocha, M B. M. *Educação Conformada, a política de educação no Brasil 1930-1945*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2000.
- Romanelli, O. *História da Educação no Brasil, 1930-1973*. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- Schwartzman, S. *et al. Tempos de Capanema*, 2 ed. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000.

- Silva, M. S.. *A Educação Brasileira no Estado Novo (1937-1945)*. Niterói; São Paulo: Livraria Panorama: Editorial Livramento, 1980.
- Silva, S. B., *50 anos em 5: A Odisséia Desenvolvimentista do Plano de Metas*. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/hm/o\\_brasil\\_de\\_jk/50\\_anos\\_em\\_5\\_o\\_plano\\_de\\_metas.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/hm/o_brasil_de_jk/50_anos_em_5_o_plano_de_metas.asp)>. Acesso em 18 Jul. 2008.
- Skidmore, T. E. *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964*. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- Souza, A. M. *Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil*. Rio de Janeiro : IPEA/INPES, 1979
- Topik, S. *A Presença do Estado na Economia Política do Brasil: de 1889 a 1930*. Rio de Janeiro: Record, 1987.
- Vargas, G. D. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- Vargas, G. D. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, 1952. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1333/contents.html> >. Acesso em 11. Dez. 2009
- Vargas, G. D. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília, 1953. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1331/contents.html> >. Acesso em 11 Dez. 2009
- Versiani, F. R.; Versiani, M. T. “A Industrialização Brasileira Antes de 1930: Uma Contribuição”. In: Versiani, F. R.; Mendonça de Barros, J. R. (orgs). *Formação Econômica do Brasil. A Experiência da Industrialização*. São Paulo: Saraiva, 1978.
- Villela, A. “Dos ‘Anos Dourados’ de JK à Crise Não Resolvida”. In: Giambiagi, F. *et al. Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- Wegenast, T. “Cana, café, cacau: agrarian structure and education in Brazil”, *Revista de Historia Económica*, v. 28, no. 1, 2010, p. 103-137.