

POLÍTICA EDUCACIONAL E GASTO COM EDUCAÇÃO NO PERÍODO POPULISTA

Julio Manuel Pires

Professor do Departamento de Economia da FEA-RP e PUC-SP

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a política educacional entre os anos 1930 e o início da década de 1960. Para tanto, promove-se, inicialmente, o exame das principais mudanças institucionais verificadas nesse período – incluindo aí a legislação voltada especificamente para a dotação de recursos para a educação –, visando construir o pano de fundo para a análise da composição do dispêndio público com o ensino e a cultura.

Um tema que perpassa parte importante do artigo relaciona-se à controvérsia entre o ensino público e o ensino privado e a atuação do Estado na concessão de subsídios às escolas particulares, bem como o reflexo do acirramento do debate público no final do período populista sobre o total do gasto do setor público com educação.

Palavras-chave

Educação, Política social, Gasto público, História econômica, Populismo

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze educational policy between 1930' and the initials years of the decade of 1960. For this it initially inquire into main institutional changes that happened in this period – comprehending the laws that commitment govern with endow resources to education. It aims to compose landscape to carry out examination of the composition public expenditure with instruction and culture.

A subject that have important share in the article is related with the controversy amongst public and private education and State's subsidies conferred to private schools, as well as impact of the enhancement of public polemic in the final years of populist period concerning total public educational expenditure.

Key-words

Education, Social policy, Public expenditure, Economic history, Populism

Introdução

O interregno 1930-1964 caracterizou-se, do ponto de vista econômico, pela emergência, consolidação e crise do processo de substituição de importações. A participação do Estado brasileiro nesse processo é bastante conhecida no tocante ao seu papel como investidor direto – particularmente nos setores de infra-estrutura e da indústria de base –, financiador e articulador dos grandes blocos de investimento então realizados por empresas nacionais e multinacionais, pela oferta de subsídios e incentivos fiscais, creditícios e cambiais ao setor privado, assim como por garantir um elevado nível de protecionismo para o desenvolvimento da indústria.

Todavia, um aspecto que resulta relativamente pouco estudado na literatura econômica em geral diz respeito à atuação do Estado no âmbito das políticas sociais. Um maior número de estudos pode ser encontrado quando consideramos o sistema previdenciário, dada sua significativa e crescente importância quando considerado sua participação no PIB e no orçamento total e também sua utilização, em determinados momentos, para financiamento dos investimentos produtivos. Também em relação ao setor de saúde podemos identificar alguns trabalhos relevantes realizados, ainda que a preocupação em examinar o gasto efetivo com este setor seja preterida.

A análise quanto à atuação do Estado brasileiro na área educacional, sobretudo no que diz respeito ao comprometimento fiscal com este setor das políticas públicas, revela-se extremamente restrita e incapaz de fornecer ao interessado no assunto material suficiente para aquilatar a maior ou menor importância atribuída pelos diversos governos desse período à educação. Desta forma, o objetivo fundamental deste trabalho consiste em examinar as principais características da política educacional nesse interregno, bem como avaliar o montante total e a composição do gasto público, nas três esferas de governo, com a área de educação. Pretende-se que o artigo ora apresentado forneça uma visão consistente de algumas das principais características do quadro institucional e do grau de comprometimento do Estado brasileiro (em seus três níveis de governo) com o financiamento da educação, bem como seu imbricamento com os interesses privados do setor.

Este trabalho compõe-se de cinco partes. Após esta introdução, examinamos, no tópico seguinte, a evolução institucional do setor educacional. No tópico dois tratamos da legislação especificamente voltada para a vinculação de recursos para a educação e da composição dos gastos com ensino no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais. Após fazer, no terceiro tópico, uma breve descrição do debate e dos principais pontos relacionados à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada no início dos anos 1960, procedemos, no item seguinte, a uma análise do evoluir do montante de recursos públicos carregados para o setor educacional, relacionando-o com o contexto político do período populista. Por fim, nas considerações finais, procedemos a um resumo das principais evidências levantadas ao longo do trabalho e avançamos algumas possíveis explicações que nos permitam entender o papel das políticas públicas de educação no contexto desenvolvimentista.

1. O contexto institucional

Os primeiros anos republicanos foram marcados, no campo das idéias pedagógicas, pelo movimento denominado "entusiasmo pela educação" (GUIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 15-9). A característica principal de tal movimento era a crença na solução de grande parte dos problemas nacionais pela elevação do nível educacional dos brasileiros, facultando-se ao maior número possível de pessoas a possibilidade de acesso à escola. Assim, os intelectuais engajados neste movimento propugnavam pela ampliação do sistema educacional, notadamente o elementar, como condição fundamental para a modernização do país.

Favorecidos pela maior heterogeneidade de grupos no comando do governo a caracterizar o primeiro governo republicano (Deodoro e Floriano), estas proposições puderam alcançar certa repercussão. Embora arrefecida em seu ímpeto ao longo da primeira década do século pelo domínio quase exclusivo do poder político nas mãos da oligarquia cafeeira, a qual tinha visão diversa a respeito de como devia se proceder à modernização do país, o "entusiasmo pela educação" constituiu uma das principais idéias a orientar os intelectuais da

área de educação ao longo da República Velha. A intensidade maior assumida pelos processos de industrialização e urbanização a partir da segunda metade da década de 1910 e as contestações ao poder das oligarquias ao longo dos anos 1920, abriram novas possibilidades para o ressurgimento, agora com maior força, do "entusiasmo pela educação".

Desse movimento emergiram, posteriormente, os principais nomes da "Escola Nova", cuja concepção de educação colidia frontalmente com as idéias e práticas até então vigentes. A luta pela transformação das estruturas do sistema escolar envolvia questões "*como a ampliação da educação pública, a gratuidade, a laicidade, a obrigatoriedade e a co-educação, ou seja, igualdade de direitos dos dois sexos à educação, as quais encontrariam na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 sua expressão máxima*" (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 27)¹. Porém, já antes disso, muitos de seus representantes tiveram condições de influenciar em alguma medida a política pública, como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Manuel Lourenço Filho e Francisco Campos (SCHWARTZMAN, BONEMY & COSTA, 1984, p. 53). A década de 1930 consagrou uma ruptura definitiva da postura governamental frente à questão educacional.

A educação anterior a 1930 era atendida por uma rede escolar muito reduzida e aparecia como intelectualista, acadêmica e elitista, preparatória aos cursos superiores. A legislação era vasta e refletia as indecisões do setor público em assumir um projeto mais amplo de educação" (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 17-8).

Nesse contexto surgiram, a partir dos anos 1930, iniciativas centralizadoras por parte do governo federal no âmbito da legislação, procurando dar unicidade e novo direcionamento à prática educacional no país. "*Entre 1930 e 1945, desencadeou-se um intenso movimento de armação, no Executivo federal, de um aparelho nacional de ensino e de elaboração de códigos e 'leis orgânicas', visando estabelecer diretrizes e estrutura organizativa para os diversos ramos e níveis de educação no país*" (DRAIBE, 1985, p. 69). A criação do Ministério da Educação e Saúde² constituiu o primeiro passo nesse sentido. Os quatro departamentos nacionais a compor o novo ministério eram: ensino, saúde pública, medicina experimental e assistência pública.

Logo depois surgiu um conjunto de decretos que se consubstanciaram na denominada Reforma Francisco Campos. "*Essa reformulação abrangeu a criação do Conselho Nacional*

1. "*O movimento da Escola Nova, sem se constituir em um projeto totalmente definido, estruturava-se ao redor de alguns grandes temas e de alguns nomes mais destacados. A escola pública universal e gratuita ficaria como sua grande bandeira. A educação deveria ser proporcionada para todos, e todos deveriam receber o mesmo tipo de educação. Ela criaria, assim, uma igualdade básica de oportunidades, a partir da qual floresceriam as diferenças baseadas nas qualidades pessoais de cada um. Caberia ao setor público, e não a grupos particulares, realizar esta tarefa; pela sua complexidade e tamanho, como também pelo fato de que não seria o caso de entregá-la ao facciosismo de setores privados. Este ensino seria, naturalmente, leigo. Sua grande função era, em última análise, formar o cidadão livre e consciente que pudesse incorporar-se, sem a tutela de corporações de ofícios ou organizações sectárias de qualquer tipo, ao grande Estado Nacional em que o Brasil estava se formando*". SCHWARTZMAN, BONEMY & COSTA (1984), pp. 52-3.

2. Durante o Governo Provisório cria-se o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, o qual, no entanto, só sobrevive por pouco mais de dois anos e meio (19/04/1890 a 26/12/1892), quando é então incorporado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Fica, portanto, com este ministério a responsabilidade pela educação pública no âmbito federal até 1930. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 10. O Ministério da Educação e Saúde, denominação que passa a adotar a partir de 1937 (Lei nº 378, de 13/01/1937), foi criado originalmente com o nome de Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto 19.402, de 14/11/1930). Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 11.

de Educação, a organização do ensino superior no Brasil - que adotou o regime universitário - e a do ensino secundário e comercial" (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 26), deixando à margem o ensino primário. Tal reforma revelou-se incapaz de romper com o elitismo na educação, mantendo-a direcionada basicamente para o atendimento das camadas médias e ricas da sociedade.

Herdamos da República Velha uma estrutura educacional na qual se ressaltava uma dualidade básica: de um lado as "escolas de elite", responsáveis pelo ensino secundário e superior e, de outro lado, as "escolas do povo", responsáveis pelo ensino técnico e primário (DRAIBE, 1985: 68-9). *"Predominava uma concepção de ensino dicotomizada que colocava, de um lado, um ensino secundário tradicional voltado para a formação das classes dirigentes e, de outro, um ensino profissionalizante que visava a formação da mão-de-obra"* (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 65). Tal situação permaneceu praticamente inalterada até o início da década de 1960.

A evolução da legislação básica relativamente a cada um dos níveis de ensino caminhou da seguinte forma durante as décadas de 1930 a 1950.

A reforma do ensino comercial realizou-se logo no início do primeiro governo de Getúlio Vargas. Segundo o Ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos, tal ensino, até então, era *"ministrado de maneira rudimentar e limitado tão somente à formação de contadores"*. Daí sua preocupação em ampliar o *"antigo ensino comercial, criando os cursos de guarda-livros, administrador-vendedor, perito contador e, finalmente, o curso superior de administração e finanças"* (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 22). A dificuldade maior em impor uma nova organização, centralizando os procedimentos e uniformizando o atendimento escolar, proveio, nesse momento, do ensino secundário. As críticas de Francisco Campos a este respeito eram bastante ácidas.

Quanto ao ensino secundário, apenas começamos a execução, tanto mais difícil e trabalhosa quanto esse ramo de ensino era ministrado em estabelecimentos equiparados, que constituíam a maioria esmagadora dos colégios. Os estabelecimentos equiparados se ressentiam de numerosas e graves deficiências. Começamos por examinar o espaço escolar, o estado das salas de aulas, as suas dimensões com relação ao número de estudantes, o equipamento e as condições higiênicas. Grande número dos estabelecimentos não atendiam às exigências mínimas em relação aos itens mencionados. Exigiu-se que as deficiências fossem supridas e alguns estabelecimentos cujas instalações, por seu bradante contraste com as exigências mínimas, foram fechados até que fossem instalados em condições de maior decência, uma vez que se tratava de verdadeiras espeluncas, visando antes ao comércio do que à educação. (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 23).

Os resultados concretos de tal ação foram uma maior intervenção do Estado no setor educacional³.

Outro ponto de resistência importante à política de centralização e uniformização,

3. *"A reforma do ensino secundário de abril de 1932, introduzindo disciplinas de caráter técnico-científico, definindo as condições para o reconhecimento oficial e instituindo o sistema de inspeção federal nas escolas, ampliara significativamente a interferência do governo na educação"*. SCHWARTZMAN, BOMENY & COSTA (1984), p. 57.

levada adiante pelo governo central no campo educacional, foram as escolas primárias de núcleos coloniais estrangeiros (japonesas, polonesas e alemãs são explicitamente citadas), as quais, localizadas principalmente em São Paulo e na Região Sul do país, mantinham cursos com o ensino da língua e orientação diversa do restante das escolas brasileiras. As medidas governamentais caminharam no sentido de fechar tais escolas, substituindo-as por escolas federais e estaduais (Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 27). Em 1938 estabeleceram-se as normas para funcionamento e criação de cursos universitários⁴, os quais passaram, assim, a exigir a autorização do Governo Federal, ao contrário da situação anterior.

A lei que organizou o sistema de ensino secundário na forma prevaiente durante as décadas de 1940 e 1950 data de 1942. Trata-se do Decreto-Lei nº 4.244 de 9 de abril. Nesta legislação buscava-se estruturar o ensino secundário em dois ciclos: o curso ginásial e, paralelamente, o clássico e o científico. O ensino secundário tinha como principal finalidade fornecer uma formação humanística e de cultura geral, voltada a preparar o aluno para o curso superior, daí seu caráter elitista. *"Tal visão fica inclusive explícita na lei quando, referindo-se à importância da Educação Moral e Cívica, confere ao ensino secundário a finalidade de formação das 'individualidades condutoras', ou seja, das futuras lideranças do país"* (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 69).

De outro lado havia o ensino técnico, o qual não permitia aos formandos se qualificarem para o ingresso no nível superior em ramo distinto ao do curso colegial. O sistema educacional encontrava-se nitidamente cindido em um ramo destinado às camadas mais ricas, ensino propedêutico, para os que iriam atingir o ensino superior e o ensino técnico para as classes mais desfavorecidas.

Para as elites o caminho era simples: do primário ao ginásio, do ginásio ao colégio e, posteriormente, a opção por qualquer curso superior. Havia ainda a chance de profissionalização, mais destinada às moças, que depois do primário poderiam ingressar no Instituto de Educação e, posteriormente, cursar a Faculdade de Filosofia. O caminho escolar das classes populares, caso escapassem da evasão, ia do primário aos diversos cursos profissionalizantes. Cada curso profissionalizante só dava acesso ao curso superior da mesma área. (GUIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 84).

No início da década de 1940 promoveu-se a reforma do ensino industrial (Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942). Seguiu-se, alguns meses depois, a reforma do ensino secundário (Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942), complementada, em fins de 1943, pela reforma do ensino comercial (Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943). No caso do ensino industrial tratava-se, na verdade, não de uma reforma, mas de uma legislação completamente nova, uma vez que inexistia outra no plano nacional. Pouco antes do Decreto-lei sobre a reforma do ensino industrial, o Governo Federal propôs a criação do ensino

4. Decreto-Lei nº 421, de 11/05/1938.

industrial paralelo por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O Decreto-lei nº 4.048, de 22/01/42 instituiu um fundo formado por contribuição das empresas que cuidaria de ministrar ensino profissional nas fábricas a jovens de 14 a 18 anos. Na mesma época, o Ministério da Educação e Saúde propôs projeto de organização do ensino agrícola, integrando-o aos outros três ramos do ensino médio. Tal projeto só foi sancionado no Governo seguinte (Decreto-lei nº 9.613, de 20 de setembro de 1946), mantendo-se, entretanto, a administração do ensino agrícola sob a alçada do Ministério da Agricultura (Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 27-8).

Já o ensino primário, cuja legislação básica ainda datava de 1827, sofreu uma reorganização apenas em 1946 mediante a promulgação da Lei Orgânica do Ensino Primário. Tal legislação permitiu à União traçar uma política de âmbito nacional para o nível elementar, pois, até então, havia uma liberdade total para os estados e em algumas situações até para que as escolas particulares traçassem as orientações básicas. Além disso, a Lei Orgânica do Ensino Primário tratava também da definição dos recursos necessários para os estados e municípios manterem e desenvolverem a educação elementar, com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário. O cumprimento das diretrizes fixadas pela União constituiu a condição básica para a liberação destes recursos aos estados e municípios (Cf. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 70), pretendendo-se, desta forma, proceder à unificação nacional das orientações no campo educacional.

A prioridade atribuída, ou que pelo menos se tenta atribuir, ao ensino profissionalizante e ao ensino primário pode ser ilustrada pelo fato de que estes dois níveis de ensino eram os únicos a receberem fontes de financiamento específicas (Cf. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 73). Em que medida, no entanto, tais tentativas de consolidação de determinadas prioridades no corpo da legislação se transformam em medidas efetivas? Para responder a esta questão, examinemos rapidamente o evoluir da legislação referente à dotação de recursos públicos para a educação e, posteriormente – e com mais vagar –, a composição e o volume das despesas com educação por parte dos três níveis de governo.

2. O dispêndio público com educação: legislação e composição

A primeira lei a tratar do ensino público no Brasil, exarada em 15 de outubro de 1827, cuidava de tentar implantar nos agrupamentos sociais mais importantes o nível básico de ensino⁵. Tentando obrigar o cumprimento do dispositivo contido na Constituição de 1824, o qual estabelecia o ensino primário gratuito, já incorria no mesmo lapso que iria caracterizar praticamente toda a legislação posterior: atribuir às Províncias a responsabilidade pela

5. "Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias". Apud MELCHIOR (1981), pp. 31-2.

educação básica sem, contudo, dotá-las de meios financeiros adequados⁶. Para poder fazer frente às despesas com a educação restava às Províncias seguir o governo central na instituição de mecanismos de financiamento criados quase que aleatoriamente tais como "*recursos orçamentários, loterias, subscrições, donativos e multas cobradas de escolas particulares, pais de alunos e professores*" (MELCHIOR, 1981, p. 33).

Apenas por volta da década de 1870 começou-se a discutir e tentar implementar algum esquema mais racional de levantamento de recursos baseado nas taxas escolares. Seguiu-se, a partir dessa idéia, a intenção de estabelecer Fundos para a educação, os quais, apesar de alvo de grande discussão, acabaram por não se concretizar no período imperial. Até este instante, embora houvesse algumas iniciativas provinciais como a instituição de impostos e taxas vinculadas à educação e mesmo a introdução de impostos destinados a esse fim, a capacidade financeira para as despesas educacionais encontrava-se muito debilitada. Sem um amparo legal adequado, havia o problema de não existirem mecanismos eficazes para a cobrança e sanção aos recalcitrantes (Cf. MELCHIOR, 1981, p. 37). O resultado final era a reduzida oferta educacional em todos os níveis de ensino.

O período correspondente à República Velha transcorreu sem qualquer modificação significativa neste estado de coisas⁷. Apenas em 1932 o governo resolveu instituir a taxa de educação e saúde⁸, a qual, cobrada juntamente com o selo federal, num valor fixo de duzentos réis (\$200), destinava-se ao saneamento e à profilaxia rural (2/3 das receitas) e ao ensino (1/3); tal taxa perdurou até 1965. A partir da Constituição de 1934 passaram a ser definidas duas fontes básicas de recursos para o setor educacional: a primeira relacionada ao total da arrecadação tributária, determinando-se, via de regra, uma porcentagem mínima a ser aplicada à educação; e a segunda visando aos tributos específicos (Cf. MELCHIOR, 1981, p. 41).

Com a Constituição de 1946, passou-se a exigir da União um dispêndio mínimo com o setor educacional equivalente a 10% da arrecadação de impostos. Para os estados, Distrito Federal e municípios tal participação relativa não deveria ficar aquém de 20%⁹. Com a Lei de

6. Cf. MELCHIOR (1981), pp. 29-32. A interpretação dada ao Ato Adicional à Constituição, em 1834, findou por consolidar o ponto de vista de que às Províncias caberia o esforço principal na manutenção do ensino primário. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 9.

7. Logo no início da República, podemos encontrar críticas ao tratamento dado à educação pública pelo Governo Central, notadamente em termos dos recursos carreados para esta área. O tratamento, segundo os críticos, revelava-se totalmente incompatível com a proposta de laicidade do ensino expressa na primeira Constituição republicana. Assim, Manuel Vitorino, que viria a ser Vice-Presidente da República no mandato de Prudente de Moraes, alertava para o fato de que "*nessa discriminação em que o pacto federal confia a instrução em seus diversos graus à União, ao Estado e ao Município, não há a mínima dúvida que em partilha leonina coube ao ensino primário o quinhão mais pobre(...) Quando a Constituição dá ao ensino o caráter leigo, os orçamentos restringem as verbas com que deviam dotá-lo e a escola elementar, onde a laicidade vai acentuar os seus efeitos de antagonismo com as crenças vulgares e da maioria da nação, é inteiramente abandonada pelos poderes da União*". VITORINO, Manuel, Anais do Senado, sessões de 15/9/1892, pp. 201-6 e de 16/9/1892. Apud QUEIROZ, Suely Robles Reis de. *Os radicais da República - Jacobinismo: ideologia e ação - 1893-1897*. São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 126.

8. Decreto nº 21.335, de 29/04/1932.

9. BRASIL. LEIS, DECRETOS (1948), art. 169. Além dos 20% obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino constantes na Constituição Federal, alguns estados também fixaram, em legislação própria, percentuais obrigatórios dos orçamentos para outros serviços sociais. Para os principais estados temos:

Pernambuco: Serviços de instrução, educação e saúde pública: 25%; Maternidade e infância: 3%; Serviço social contra o mocambo: 1,5%

Bahia: Apenas Constituição Federal

Minas Gerais: Apenas Constituição Federal

Rio de Janeiro: Apenas Constituição Federal

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, alterou-se o percentual da União para 12% (artigo 92). Além disso, o texto constitucional tentou obrigar também as empresas a colaborarem no financiamento do sistema educacional. Todavia, apesar de definida na Constituição de 1946, a obrigação das empresas com mais de cem empregados em proporcionar ensino primário gratuito para os funcionários e seus filhos¹⁰ transformou-se em letra morta por falta de regulamentação até 1964, quando se criou o salário-família como forma alternativa de onerar as empresas por esta obrigação constitucional. A dificuldade fundamental relacionava-se a sua operacionalização, com tentativas de se interpretar literalmente o dispositivo constitucional, obrigando as empresas a manterem serviços próprios de educação (Cf. MELCHIOR, 1981, p. 51).

A utilização de tributos específicos para o financiamento da educação, inaugurada ainda no período colonial com o "subsídio literário" teve, no período imperial e da República Velha, pouca significância por se constituir em iniciativa isolada de algumas províncias/estados. Apenas em 1932, com a criação da taxa de educação e saúde, seguida do Fundo Nacional do Ensino Primário em 1942, este tipo de receita tornou-se mais importante. "*Em 1944 foi criado o adicional de 5% sobre as taxas de imposto de consumo que incidiam em bebidas para ser vinculado ao Fundo Nacional de Ensino Primário*" (MELCHIOR, 1981, p. 48). O Fundo Nacional de Ensino Médio, criado em 1954, não chegou a se efetivar por falta de uma legislação específica a vincular algum tributo à sua constituição¹¹. Junto com a Lei de Diretrizes e Bases, discutida mais à frente, instituiu-se também o Fundo Nacional do Ensino Superior, ficando os três fundos dependentes de recursos carreados da receita geral de impostos.

A análise da composição do dispêndio público pode nos fornecer uma idéia melhor a respeito das verdadeiras prioridades assumidas pelo setor público na área educacional do que a descrição da legislação. Para tanto, dispomos de dados mais detalhados para os três níveis de governo relativos a dois períodos de tempo: 1932/37 e 1956/59, conforme dispostos nas tabelas 1 a 8, que se seguem. Examinemos, primeiramente, os dados agregados para a União, estados, Distrito Federal e municípios.

São Paulo: Combate às endemias e flagelos sociais: 2%

Paraná: Serviço de assistência social e saúde pública: 10%

Rio Grande do Sul: Sanatórios de tuberculose: 0,5%

Criação e manutenção de institutos destinados a pesquisas nos diversos ramos da ciência: 0,5%

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Revista de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, jan./fev. 1953, pp. 26-8.

10. BRASIL. LEIS, DECRETOS (1948), art. 168 item III.

11. Em 1945, o governo tentou fixar uma forma de auxílio aos estados com maiores proporções de populações infantis fora da escola. Os recursos carreados para tal proposta deveriam ser distribuídos na mesma proporção em que cada estado e o Distrito Federal mantivessem do total de crianças brasileiras em idade escolar fora da escola. Do total desses recursos, 70% deveriam se destinar a construções escolares, 25% à educação básica de adolescentes e adultos analfabetos e 5% como concessão de bolsas de estudo destinadas ao aperfeiçoamento técnico do pessoal do serviço de inspeção e orientação do serviço primário. Na ausência de qualquer referência posterior, julgamos que tal intenção não prosperou. Decreto-lei nº 19.513, de 25/08/1945. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, abr./mai. 1946, p. 30.

TABELA 1
DESPESAS PÚBLICAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA
SEGUNDO A FINALIDADE: UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - 1932/37 (R\$ 1:000\$000)

Ano	ADM.CENTRAL,SERV. GERAIS,INST.CULT.	PRIMÁRIO GERAL	SECUNDÁRIO GERAL	SUPERIOR	OUTROS RAMOS DE ENSINO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
1932	18.343(6,1%)	170.129(56,3%)	11.865(3,9%)	22.529(7,5%)	68.329(22,6%)	10.837(3,6%)	302.033
1933*	24.092(7,3%)	173.616(52,5%)	13.282(4,0%)	27.489(8,3%)	78.200(23,6%)	14.200(4,3%)	330.879
1934	16.922(5,0%)	200.451(59,1%)	14.627(4,3%)	19.437(5,7%)	72.539(21,4%)	14.950(4,4%)	338.925
1935	26.546(6,5%)	222.067(54,1%)	22.378(5,5%)	29.753(7,3%)	91.047(22,2%)	18.396(4,5%)	410.215
1936	33.416(7,8%)	234.474(54,8%)	27.258(6,4%)	55.563(13,0%)	52.513(12,3%)	24.922(5,8%)	428.146
1937	64.266(12,2%)	272.046(51,8%)	32.504(6,2%)	62.933(12,0%)	66.176(12,6%)	26.823(5,1%)	524.748

* As despesas federais dos anos de 1933 e 1934 referem-se, respectivamente, a exercícios de 15 e 9 meses.

Fontes: BRASIL. FIBGE (1940), p. 238. e BRASIL. FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*; Vários anos.

TABELA 2
DESPESAS PÚBLICAS COM O ENSINO E A CULTURA, SEGUNDO O DESTINO:
UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS - 1956/59 (Cr\$ 1.000)

DESTINO	ANO			
	1956	1957	1958	1959
DESPESAS DE MANUTENÇÃO				
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	1.459.977 (9,2%)	1.784.225 (8,6%)	2.886.585 (12,8%)	3.300.789 (8,7%)
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR	5.723.559 (36,2%)	7.229.411 (34,9%)	10.876.279 (35,5%)	12.982.139 (34,2%)
MÉDIO	2.508.241 (15,8%)	3.754.880 (18,1%)	5.952.449 (19,4%)	6.767.385 (17,8%)
SUPERIOR	995.733 (6,3%)	1.657.070 (8,0%)	2.473.879 (8,1%)	3.712.951 (9,8%)
NÃO ESPECIFICADOS	83.513 (0,5%)	16.378 (0,1%)	40.575 (0,1%)	98.115 (0,3%)
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS	609.924 (3,9%)	1.077.938 (5,2%)	1.334.482 (4,4%)	1.832.437 (4,8%)
SERVIÇOS DE INSPEÇÃO	135.750 (0,9%)	271.075 (1,3%)	390.561 (1,3%)	451.126 (1,2%)
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS	736.992 (4,7%)	77.794 (0,4%)	157.553 (0,5%)	189.810 (0,5%)
OUTRAS DESPESAS	507.737 (3,2%)	422.329 (2,0%)	748.734 (2,4%)	1.010.907 (2,7%)
TOTAL	12.761.426 (80,6%)	16.291.100 (78,5%)	24.861.097 (81,2%)	30.345.659 (79,9%)
SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS				
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR	60.330 (0,4%)	402.380 (1,9%)	434.415 (1,4%)	541.591 (1,4%)
MÉDIO	20.355 (0,1%)	176.331 (0,9%)	278.557 (0,9%)	399.842 (1,1%)
SUPERIOR	1.926.580 (12,2%)	3.084.145 (14,9%)	3.602.418 (11,8%)	4.928.908 (13,0%)
NÃO ESPECIFICADOS	5.223 (0,1%)	25.814 (0,1%)	80.811 (0,3%)	31.247 (0,1%)
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS	475.485 (3,0%)	163.063 (0,8%)	350.928 (1,1%)	481.878 (1,4%)
OUTRAS DESPESAS	578.575 (3,7%)	600.666 (2,9%)	1.017.821 (3,3%)	1.242.077 (3,3%)
TOTAL	3.066.549 (19,4%)	4.452.399 (21,5%)	5.764.950 (18,8%)	7.625.543 (20,1%)
TOTAL GERAL	15.827.975 (100%)	20.743.499 (100%)	30.626.047 (100%)	37.971.202 (100%)

FONTES: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (1957, 1958, 1959 e 1960).

Em termos gerais, as informações mais relevantes prestadas pelas tabelas acima dispostas referem-se à perda de importância do ensino primário no total dos gastos públicos com educação: de mais da metade na década de 30, contraíram-se a cerca de 1/3 nos anos 1950. Isto ocorreu em favor do ensino superior. A participação dos gastos com o ensino universitário no total das despesas com educação apresentou uma tendência de crescimento

constante. Tal tendência – já presente nos anos 1930, quando passou de cerca de 7% na primeira metade para 12%/13% na segunda metade da década – atingiu o patamar de 30% na segunda metade da década de 50. O ensino médio, correspondente aos gastos com o "secundário geral" e maior parcela dos dispêndios com "outros ramos de ensino" perdeu significativa fatia de recursos entre as duas metades da década de 1930, mantendo-se daí, por diante e para os anos de que dispomos de informações, na mesma proporção de cerca de 1/5 das despesas totais com educação.

Todavia, a modificação mais relevante no que se refere à composição das despesas com o ensino foi o acréscimo substancial da participação das subvenções e auxílios. Representada no primeiro interregno, sobretudo, pelo item "outras despesas" a proporção dos gastos com subsídios para o setor privado viu sua parcela ascender de 5%/6% dos gastos totais para cerca de 1/5 do gasto total. Tal fato encontra-se intimamente relacionado ao ascenso da importância do ensino superior no conjunto do orçamento público. O exame da composição dos dispêndios por nível de governo revela ênfases diversas entre a União de um lado e os estados e Distrito Federal e municípios de outro, permitindo-nos estabelecer mais apropriadamente o responsável principal pelas alterações acima observadas.

Em termos gerais, a responsabilidade principal pela despesa com educação permaneceu com os estados e Distrito Federal. Conquanto tenham perdido importância relativa para a União, os estados e Distrito Federal ainda se constituíam como responsáveis por cerca de 60% do gasto público total com educação no final do período de análise. Tal proporção mostra-se inferior aos 3/4 do início da década de 30, porém superior ao valor mínimo da segunda metade da década de 1950, quando os estados e Distrito Federal despenderam cerca de metade do gasto com educação. A importância da União nos gastos totais com educação elevou-se de forma consistente entre 1932 e o final da década de 50 quando praticamente dobrou sua participação: passou a responder por 39,6% dessa despesa em 1959, ao contrário dos 20,2% do início do período. O início da década de 50 marcou um refluxo do Governo Federal e a retomada do crescimento da participação dos estados e Distrito Federal.

Já os municípios, após saírem de um patamar de 6% no início da década de 1930, tiveram sua quota acrescida de forma consistente até o início dos anos 1950, quando chegou a responder por 11,1% do total dos gastos com educação. Doravante, houve uma regressão contínua, fazendo com que a participação dos municípios voltasse, nos anos finais do período de análise, ao mesmo nível dos anos 1930.

Estabelecidas as importâncias relativas de cada esfera de governo, examinemos agora a composição do gasto com educação para cada um deles. As tabelas 3 e 4, abaixo, mostram como se distribuiu a despesa da União com educação entre as finalidades/destinos diversos.

TABELA 3
DESPESAS PÚBLICAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA
SEGUNDO A FINALIDADE: UNIÃO - 1932/38 (Rs 1:000\$000)

Ano	ADM.CENTRAL,SERV. GERAIS,INST.CULT.	PRIMÁRIO GERAL	SECUNDÁRIO GERAL	SUPERIOR	OUTROS RAMOS DE ENSINO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
1932	10.047 (16,4%)	307 (0,5%)	3.494 (5,7%)	15.068 (24,7%)	29.227 (47,9%)	2.935 (4,8%)	61.079
1933*	15.994 (20,3%)	386 (0,5%)	3.585 (4,5%)	18.424 (23,3%)	33.349 (42,3%)	7.176 (9,1%)	78.915
1934	7.338 (15,8%)	285 (0,6%)	2.851 (6,1%)	17.718 (38,2%)	19.202 (41,4%)	4.977 (10,7%)	46.371
1935	13.411 (16,5%)	563 (0,7%)	3.530 (4,3%)	16.867 (20,8%)	40.018 (49,2%)	6.873 (8,5%)	81.261
1936	17.696 (23,4%)	283 (0,4%)	3.663 (4,8%)	20.367 (27,0%)	27.107 (35,9%)	6.454 (8,5%)	75.570
1937	45.739 (40,2%)	334 (0,3%)	4.356 (3,8%)	24.407 (21,5%)	32.237 (28,3%)	6.669 (5,9%)	113.742
1938	29.992 (28,1%)	338 (0,3%)	5.586 (5,2%)	30.971 (29,0%)	30.255 (28,4%)	9.560 (9,0%)	106.702

* As despesas federais dos anos de 1933 e 1934 referem-se, respectivamente, a exercícios de 15 e 9 meses.

Fontes: Dados primários: BRASIL. FIBGE (1940), p. 238. e BRASIL. FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Vários anos.

TABELA 4
DESPESAS PÚBLICAS COM O ENSINO E A CULTURA,
SEGUNDO O DESTINO: UNIÃO - 1956/59 (Cr\$ 1.000)

DESTINO	ANO			
	1956	1957	1958	1959
DESPESAS DE MANUTENÇÃO				
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	867.426 (16,2%)	609.397 (7,7%)	727.542 (6,3%)	707.399 (4,5%)
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR	70.247 (1,3%)	798.829 (10,1%)	1.597.716 (13,9%)	2.428.910 (15,4%)
MÉDIO	790.806 (14,8%)	1.572.076 (19,8%)	3.039.042 (26,4%)	3.436.141 (21,8%)
SUPERIOR	333.279 (6,2%)	701.113 (8,8%)	1.019.396 (8,9%)	1.975.206 (12,5%)
NÃO ESPECIFICADOS	60.170 (1,1%)	15.360 (0,2%)	37.354 (0,3%)	96.510 (0,6%)
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS	188.054 (3,5%)	496.867 (6,3%)	513.579 (4,5%)	832.808 (5,3%)
SERVIÇOS DE INSPEÇÃO
...				
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS	630.228 (11,8%)
...				
OUTRAS DESPESAS	19.529 (0,4%)	7.300 (0,1%)	8.415 (0,1%)	198.065 (1,3%)
TOTAL	2.959.740 (55,2%)	4.200.942 (52,9%)	6.943.044 (60,3%)	9.675.039 (61,3%)
SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS				
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR	17.326 (0,3%)	317.918 (4,0%)	303.610 (2,6%)	368.411 (2,3%)
MÉDIO	1.300 (0,1%)	132.260 (1,7%)	160.489 (1,4%)	237.990 (1,5%)
SUPERIOR	1.800.898 (33,6%)	2.932.131 (36,7%)	3.413.954 (29,6%)	4.659.081 (29,5%)
NÃO ESPECIFICADOS	...	585 (0,1%)	978 (0,1%)	1.924 (0,1%)
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS	401.686 (7,5%)	87.191 (1,1%)	154.752 (1,3%)	209.710 (1,3%)
OUTRAS DESPESAS	178.064 (3,3%)	269.756 (3,4%)	539.163 (4,7%)	638.627 (4,0%)
TOTAL	2.399.274 (44,8%)	3.739.841 (47,1%)	4.572.946 (39,7%)	6.115.773 (38,7%)
TOTAL GERAL	5.359.014 (100%)	7.940.783 (100%)	11.515.990 (100%)	15.790.812 (100%)

FONTES: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (1957, 1958, 1959 e 1960).

Uma observação importante a ser aqui anotada refere-se à concentração geográfica dos gastos da União no início do período de análise. Para a primeira metade da década de 1930, a porcentagem do orçamento do governo central com educação alocada para a Capital da República chegou, nos anos de 1933 e 1934, a 63,4% e 59,6%, respectivamente. Para 1935,

embora os dados revelem uma situação atenuada, permaneceu bastante nítido o viés favorável ao Distrito Federal. Aqui, o Governo Federal despendeu mais da metade (52,9%) dos seus gastos totais com educação e cultura. Somados aos gastos da administração do Distrito Federal, temos um total de 97.642 contos de réis de despesas com educação e cultura apenas para a Capital da República. Relativamente aos 410.215 contos de réis gastos em todo o país, constatamos, então, que o Distrito Federal absorveu isoladamente 23,8% desse total. Tal concentração dos gastos com educação no Distrito Federal cedeu lugar, paulatinamente, a uma maior amplitude das áreas agraciadas com a despesa pública com educação.

Relativamente ao dispêndio da União com educação, destaque-se a ênfase maior nos níveis médio e superior, apesar do crescimento substancial da importância do ensino primário a partir de 1957. De menos de 1% na primeira metade da década de 30, os gastos com o primeiro grau ascenderam ao patamar de 16%/17% nos anos finais para os quais os dados encontram-se disponíveis.

Os "outros ramos de ensino", para os quais o ensino técnico compunha a parcela majoritária, perderam muito de sua importância no orçamento público entre a primeira e a segunda metade da década de 1930. Os dados relativos aos dispêndios com o ensino médio como um todo (secundário geral e técnico) informam-nos que a perda de participação relativa do ensino técnico persiste na década de 1950, recuperando-se, possivelmente, apenas a partir de 1958.

Infelizmente, é impossível discriminar o gasto com o ensino técnico do ensino médio geral para a década de 1950. Algumas informações mencionadas no tópico posterior, todavia, permitem-nos supor que a ênfase retórica do período ao ensino técnico pouca influência teve sobre o orçamento público. Já as variações bruscas nos gastos com administração nos dois períodos escapam-nos a uma explicação consistente, uma vez que não encontramos elementos capazes de proporcionar interpretação adequada a tal fato.

Em 1957, uma Comissão subordinada ao Conselho de Desenvolvimento¹² elaborou um projeto de lei regulamentando o artigo 169 da Constituição, o qual previa a aplicação mínima de 10% dos gastos federais com educação¹³. A proposta consistia na distribuição de recursos da seguinte forma: 2% para o ensino primário; 3% para o ensino médio; 4% para o ensino superior e 1% para atividades culturais, campanhas extraordinárias e serviços administrativos do Ministério da Educação e Cultura. Além disso, 0,5% dos recursos do ensino médio e superior deveriam ser carreados para o aperfeiçoamento do ensino de tecnologia.

O projeto, julgando ser suficiente a magnitude dos recursos fixados constitucionalmente, *"formula o mecanismo adequado a recolher os saldos orçamentários e a reajustar os 10% do*

12. Comissão de Educação Cultural. Para mais detalhes, ver "Metas da educação para o desenvolvimento econômico". In *Desenvolvimento & Conjuntura*, dez. 1957, pp. 23-37, especialmente, pp. 33-7.

13. "Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino". BRASIL. LEIS, DECRETOS (1948), p. 59.

ensino à receita realmente arrecadada", para que se pudesse cumprir efetivamente a Constituição nesse ponto. Ainda que os esforços dessa Comissão não tenham prosperado, os percentuais de gastos com educação no total do dispêndio da União seguiram, notadamente nos anos finais da década de 1950, as proporções sugeridas em tal documento. Apenas a obrigação de se direcionar efetivamente 10% das despesas totais da União com o ensino e a cultura não obteve acolhida junto ao orçamento federal.

Quando analisamos mais detidamente a composição do gasto federal com educação notamos duas outras características marcantes. A primeira diz respeito à maior importância do ensino superior no total de gastos e, intimamente relacionada a esta característica, a participação significativa das subvenções e auxílios às universidades particulares.

A expansão do ensino superior público ocorreu com especial intensidade a partir da década de 1950, quando várias universidades e estabelecimentos isolados foram federalizados (Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1967, p. 13). Tal expansão contou com volume significativo de recursos públicos para se tornar viável; recursos estes concorrentes aos destinados à educação pública. Para o ano de 1958, por exemplo,

enquanto os cofres públicos despenderam 2.474 milhões de cruzeiros para a manutenção de escolas superiores com uma população de 46.911 universitários, o montante gasto em subvenções e auxílios com este mesmo ramo de ensino foi de 4.433 milhões de cruzeiros, para 37.570 alunos, do que resulta ser o custo médio de cada aluno de nível superior, subvencionado pelo governo, da ordem de 118 mil cruzeiros por ano, ou seja, duas vezes mais do que em suas escolas. (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1959, p. 5).

A Lei nº 1.493 de 13/12/51, procurava delimitar as condições para o recebimento de auxílios e subvenções dados pela União a instituições públicas, semi-estatais e privadas: "*somente poderão ser beneficiados com subvenções entidades que visem especificadamente os seguintes fins: a) promover a educação e desenvolver a cultura; b) promover a defesa da saúde e a assistência médico-social; c) promover o amparo social da coletividade*"¹⁴

Além disso, esclarece-se também que o valor a ser doado deveria estar consignado no Orçamento Federal. Para atender às subvenções ordinárias e extraordinárias, no orçamento do Ministério da Educação e Cultura deveria constar a destinação "Auxílios e Subvenções", a qual não poderia ser inferior à estimativa da renda de loterias especificada no anexo da receita. Havia também a necessidade de discriminação por unidades federativas e instituições e alocação de no mínimo 4% do montante acima para o Conselho Nacional de Serviço Social, para atender solicitações de entidades não contempladas no orçamento¹⁵.

Tais tentativas de limitação e controles encontraram bem pouca efetividade prática. A subvenção ao setor educacional privado continuava a consumir parcela significativa do dispêndio total do setor público, mormente da União.

14. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Revista de Finanças Públicas*, jan./fev. 1952, nºs 133/134, p. 21.

15. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Revista de Finanças Públicas*, jan./fev. 1952, nºs 133/134, pp. 21-2.

A subvenção às escolas particulares, presente no Brasil desde os tempos coloniais, constituiu uma distorção em relação ao objetivo original que seria favorecer os alunos mais pobres que não podem cursar uma escola pública por deficiência desta.

Contra o possível desvirtuamento da empresa privada geral e escolar de modo específico, agregou-se à natureza do processo de subvenção a necessidade de bem empregar os recursos públicos. Começou-se a exigir condições de eficiência da empresa privada e a contraprestação de serviços, tendo como controle o custo unitário do serviço prestado. Em função de mecanismos não criados para averiguar as condições de 'eficiência escolar', os controles passaram a repousar em critérios que exigem a comprovação de aplicação de recursos, tendo como básicos, critérios puramente contábeis. Desvirtuou-se a própria natureza da subvenção: nascida como modalidade de auxílio a alunos carentes de recursos, transformou-se em instrumento utilizado para salvar as finanças da escola particular. (MELCHIOR, 1981, p. 103).

Além disso, há que se citar também as isenções tributárias usufruídas pelos institutos educacionais. Pelo decreto-lei nº 7.976, de 20/9/1945, concedeu-se aos estabelecimentos de ensino isenção de impostos e taxas sobre os imóveis. Como contrapartida, as escolas particulares deveriam reservar lugares gratuitos e com contribuição reduzida no valor equivalente a 5% do favor concedido pela isenção governamental em benefício de estudantes necessitados¹⁶.

Vejamos agora o comportamento dos gastos com educação dos estados e Distrito Federal. As tabelas 5 e 6 trazem os dados disponíveis para parte da década de 30 e 1956/59, respectivamente.

TABELA 5
DESPESAS PÚBLICAS COM EDUCAÇÃO
SEGUNDO A FINALIDADE: ESTADOS E DISTRITO FEDERAL - 1932/37 (Rs 1:000\$000)

Ano	ADM.CENTRAL,SERV. GERAIS,INST.CULT.	PRIMÁRIO GERAL	SECUNDÁRIO GERAL	SUPERIOR	OUTROS RAMOS DE ENSINO	OUTRAS DESPESAS	TOTAL
1932	8.200(3,7%)	159.977(71,9%)	7.847(3,5%)	7.217(3,2%)	38.005(17,1%)	1.217(0,5%)	222.463
1933	7.969(3,4%)	162.946(70,2%)	8.311(3,6%)	8.890(3,8%)	43.693(18,8%)	449(0,2%)	232.258
1934	9.261(3,5%)	188.130(70,1%)	10.141(3,8%)	7.551(2,8%)	52.677(19,6%)	539(0,2%)	268.299
1935	10.921(3,7%)	204.314(69,1%)	7.561(5,9%)	12.643(4,3%)	49.604(16,8%)	656(0,2%)	295.699
1936	10.178(3,3%)	214.231(68,7%)	22.146(7,1%)	34.900(11,2%)	23.606(7,6%)	6.927(2,2%)	311.988
1937	10.776(3,0%)	248.309(68,2%)	26.513(7,3%)	38.309(10,5%)	32.243(8,9%)	7.935(2,2%)	364.085

Fontes: BRASIL. FIBGE (1940), p. 238. e BRASIL. FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Vários anos.

16. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, dez. 1945, p. 28.

TABELA 6
DESPESAS PÚBLICAS COM O ENSINO E A CULTURA
SEGUNDO O DESTINO: ESTADOS E DISTRITO FEDERAL - 1956/59 (Cr\$ 1.000)

DESTINO	ANO			
	1956	1957	1958	1959
DESPESAS DE MANUTENÇÃO				
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR (13,3%)	577.179 (6,5%)	1.136.099 (10,6%)	2.086.031 (12,8%)	2.518.137
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR (47,4%)	4.953.674 (55,9%)	5.435.885 (50,6%)	8.015.007 (49,1%)	8.965.422
MÉDIO (17,5%)	1.665.356 (18,8%)	2.170.725 (20,2%)	2.904.155 (17,8%)	3.316.991
SUPERIOR 9,1%)	660.379 (7,5%)	953.757 (8,9%)	1.448.162 (8,9%)	1.731.600 (
NÃO ESPECIFICADOS 0,0%)	23.342 (0,3%)	1.018 (0,0%)	3.221 (0,0%)	1.605 (
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS 2,2%)	219.228 (2,5%)	186.215 (1,7%)	274.750 (1,7%)	425.140 (
SERVIÇOS DE INSPEÇÃO 2,3%)	127.167 (1,4%)	260.201 (2,4%)	374.209 (2,3%)	432.195 (
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS 0,8%)	71.266 (0,8%)	33.129 (0,3%)	93.324 (0,6%)	143.810 (
OUTRAS DESPESAS 1,2%)	174.714 (1,9%)	71.607 (0,7%)	218.691 (1,3%)	224.480 (
TOTAL (93,8%)	8.472.309 (95,7%)	10.248.636 (95,4%)	15.417.550 (94,5%)	17.759.380
SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS				
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR 0,9%)	43.003 (0,5%)	84.462 (0,8%)	130.805 (0,8%)	173.750 (
MÉDIO 0,9%)	19.054 (0,2%)	44.071 (0,4%)	118.068 (0,7%)	161.852 (
SUPERIOR 1,4%)	125.681 (1,4%)	152.014 (1,4%)	188.464 (1,2%)	269.827 (
NÃO ESPECIFICADOS 0,2%)	5.223 (0,1%)	25.229 (0,2%)	79.833 (0,5%)	29.323 (
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURAIS 1,4%)	73.799 (0,8%)	75.872 (0,7%)	196.176 (1,2%)	272.168 (
OUTRAS DESPESAS 1,4%)	114.384 (1,3%)	109.907 (1,0%)	178.363 (1,1%)	259.160 (
TOTAL 6,2%)	381.148 (4,3%)	491.555 (4,6%)	891.709 (5,5%)	1.165.480 (
TOTAL GERAL 100%)	8.853.457 (100%)	10.740.191 (100%)	16.309.259 (100%)	18.924.860 (

FONTE: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (1957, 1958, 1959 e 1960).

No período 1932/37, a larga preponderância dos gastos com o ensino primário – mais de 2/3 – fez-se acompanhar da perda de importância do nível secundário geral e técnico ("outros ramos de ensino") em favor do ensino superior. O diminuto percentual despendido com administração central no início dos anos 30, e seu paulatino crescimento posterior, indicam um corpo burocrático bem pouco importante na área educacional e que vai se fortalecendo continuamente durante o período aqui em análise.

Para a segunda metade da década de 1950, o exame desagregado dos dados dos estados e distrito federal revela-nos uma larga predominância do dispêndio com o ensino elementar ao longo dos anos de 1956 a 1959: mais de metade dos gastos encontrava-se direcionado para atender às despesas de manutenção com as quatro primeiras séries do primário. É importante lembrar que rotuladas como despesas de manutenção, encontramos os gastos com pessoal, material e despesas diversas (estas, por sua vez, englobavam os gastos com obras,

equipamentos, instalações, reparos, adaptações e assistência social). Dentre estes, os gastos com pessoal mostraram-se amplamente majoritários. Do total de despesas, incluindo as subvenções e auxílios, os gastos com pessoal respondiam, nesses anos, por mais de 70%¹⁷.

Em seguida, vinham os gastos com o ensino médio: cerca de 20% ao longo do período acima delimitado, ressaltando-se a pouca significância das subvenções e auxílios a este nível de ensino.

Em relação às despesas dos estados e Distrito Federal com ensino superior, temos indicações de que foram bem pouco significativas para a maioria dos estados da federação, apesar do índice global aproximar-se de 10%. No orçamento para 1949¹⁸, observamos que, para o conjunto dos estados, 10,5% dos gastos totais com educação encontravam-se destinados ao ensino superior. Todavia, tal indicador médio não nos deixa enxergar as diferenças entre as diferentes unidades da federação. Assim, do total de 200 milhões de cruzeiros destinados ao ensino superior, 161 milhões referem-se somente ao estado de São Paulo, que estava alocando, assim, mais de 20% dos seus gastos totais com educação para o ensino superior. Por outro lado, vamos encontrar estados importantes que, apesar de aplicarem algo próximo de 20% do orçamento em educação, não possuíam qualquer despesa com ensino superior, como ocorre no caso do Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Mato Grosso. Retirando-se São Paulo, a média dos demais estados com o ensino superior cai para 3,4%. Isto ocorria basicamente pelo predomínio das universidades federais no âmbito do ensino superior da maioria dos estados, destinando-se aos estados e municípios os graus mais baixos de ensino.

Para os anos aqui tomados em conta (1956/59), a situação pouco se alterou. São Paulo, isoladamente, respondia por mais de 2/3 dos gastos dos estados e distrito federal com o ensino superior. Com a ressalva, ainda de que, para o conjunto dos demais estados, praticamente metade do dispêndio total referia-se a subvenções e auxílios, e não a manutenção direta, como acontecia no estado mais rico da federação. Ou seja, parcela significativa dos dispêndios da grande maioria dos estados com o ensino superior servia para subsidiar a iniciativa privada.

Assim, conquanto o total das subvenções e auxílios fosse relativamente pequeno face ao total dos gastos – cerca de 5% e com tendência ascendente –, e principalmente se comparado ao que ocorria no âmbito do governo federal, podemos, à semelhança do verificado para a União, associar os subsídios públicos fundamentalmente ao ensino superior.

O volume de recursos envolvidos nas subvenções e auxílios do setor público às instituições educacionais privadas nesse período pode nos dar uma dimensão bem mais

17. Durante os anos de 1956 a 1959, as despesas com pagamento de pessoal participaram com 78,7%, 75,5%, 72,1% e 71,0%, respectivamente.

18. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, fev. 1950, p. 33.

apropriada dos interesses em jogo no debate da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional examinada no tópico seguinte.

E, por fim, examinemos o dispêndio dos municípios. As tabelas 7 e 8 detalham a composição dos gastos com educação dos municípios brasileiros nos interregnos 1932/37 e 1956/59.

TABELA 7
DESPESAS PÚBLICAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA
SEGUNDO A FINALIDADE: MUNICÍPIOS - 1932/37

(Rs 1:000\$000)

Ano	ADM.CENTRAL,SERV.	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	SUPERIOR	OUTROS RAMOS	OUTRAS	
	GERAIS,INST.CULT.	GERAL	GERAL	DE ENSINO		DESPESAS	
1932	97 (0,5%)	9.845 (53,2%)	524 (2,8%)	244 (1,3%)	1.097 (5,9%)	6.685 (36,2%)	
1933	129 (0,7%)	10.284 (52,2%)	1.386 (7,0%)	175 (0,9%)	1.158 (5,9%)	6.575 (33,4%)	19.707
1934	323 (1,3%)	12.036 (49,6%)	1.635 (6,7%)	168 (0,7%)	659 (2,7%)	9.433 (38,9%)	24.254
1935	2.215 (6,7%)	17.189 (51,7%)	1.287 (3,9%)	243 (0,7%)	1.453 (4,4%)	10.866 (32,7%)	33.253
1936	5.542 (13,7%)	19.960 (49,2%)	1.448 (3,6%)	295 (0,7%)	1.801 (4,4%)	11.542 (28,4%)	40.588
1937	7.751 (16,5%)	23.403 (49,9%)	1.635 (3,5%)	218 (0,5%)	1.697 (3,6%)	12.219 (26,0%)	46.923

Fontes: BRASIL. FIBGE (1940), p. 238. e BRASIL. FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Vários anos.

TABELA 8
DESPESAS PÚBLICAS COM O ENSINO E A CULTURA
SEGUNDO O DESTINO: MUNICÍPIOS - 1956/59

(Cr\$ 1.000)

DESTINO	ANO			
	1956	1957	1958	1959
DESPESAS DE MANUTENÇÃO ADMINISTRATIVA SUPERIOR	15.372 (0,9%)	38.729 (1,9%)	73.012 (2,6%)	75.523 (2,3%)
COM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO				
ELEMENTAR	699.636 (43,3%)	994.697 (48,2%)	1.263.556 (45,1%)	1.587.807 (48,8%)
MÉDIO	52.078 (3,2%)	12.079 (0,6%)	9.252 (0,3%)	14.253 (0,4%)
SUPERIOR	2.073 (0,1%)	2.200 (0,1%)	6.321 (0,2%)	6.145 (0,2%)
ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CULTURA	202.641 (12,5%)	394.856 (19,1%)	546.153 (19,5%)	574.489 (17,6%)
SERVIÇOS DE INSPEÇÃO	8.582 (0,5%)	10.874 (0,5%)	16.352 (0,6%)	18.931 (0,6%)
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS	35.497 (2,2%)	44.665 (2,2%)	64.229 (2,3%)	46.000 (1,4%)
OUTRAS DESPESAS	313.493 (19,4%)	343.422 (16,7%)	521.628 (18,6%)	588.362 (18,1%)
TOTAL	1.329.376 (82,3%)	1.841.522 (89,3%)	2.500.503 (89,3%)	2.911.240 (89,4%)
SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS				
OUTRAS DESPESAS	286.126 (17,7%)	221.003 (10,7%)	300.295 (10,7%)	344.290 (10,6%)
TOTAL	286.126 (17,7%)	221.003 (10,7%)	300.295 (10,7%)	344.290 (10,6%)
TOTAL GERAL	1.615.503 (100%)	2.062.525 (100%)	2.800.798 (100%)	3.255.530 (100%)

FONTES: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (1957, 1958, 1959 e 1960).

No que concerne à composição dos gastos com educação dos municípios algumas observações importantes podem ser feitas. O ensino primário, com cerca de metade dos gastos, constituiu-se como majoritário na alocação dos recursos municipais para a educação. As participações dos demais níveis de ensino revelavam-se já diminutas e, além do mais, decrescentes ao longo de todo o período. Saliente-se a significativa proporção do item "outras despesas" e a reduzidíssima importância dos gastos com administração para a maioria dos

anos, o que está a indicar uma ênfase restrita das prefeituras em administrar diretamente seus gastos com educação, deixando aos estados tal responsabilidade.

Relativamente aos anos iniciais da década de 1950, a atuação dos municípios na área educacional revelou-se bastante restrita, caracterizando-se, até mesmo no caso das capitais, pela absorção de parcela substantiva desses serviços pelos governos estaduais. Tal situação fica clara quando analisadas as despesas orçadas com educação pública nas capitais, para o ano de 1950, em seus diversos sub-serviços¹⁹. Para começar, apenas quatro capitais (São Luiz, Fortaleza, São Paulo e Florianópolis) apresentavam despesas com o sub-serviço "Administração Superior", indicando, portanto, a ausência nas demais capitais, de um órgão encarregado de coordenar e executar uma política educacional no âmbito do município. Para o item "Órgãos Culturais", que incluía as bibliotecas municipais, se desconsiderarmos São Paulo e Porto Alegre, restava um valor extremamente pequeno distribuído entre oito outras capitais, e o registro de ausência total destes gastos nas demais. Em relação aos "Serviços Técnicos e Especializados" e "Serviços Diversos", que abarcavam mais da metade dos gastos totais com educação pública das capitais em 1950, destaca-se a dotação da prefeitura de São Paulo, responsável por 85% dessa rubrica e destinada a cumprir acordo estabelecido com o estado para obras, reparos e aquisições de imóveis. O sub-serviço "Subvenções, Contribuições e Auxílios" aparecia em todas as capitais, em algumas delas de forma exclusiva.

Em síntese, pode-se afirmar que serviços educacionais não ocupam um lugar de destaque nos orçamentos das Capitais. Estas unidades de pouco ou nada se incumbem no setor do ensino, propriamente dito e em qualquer de seus graus. Boa parte de seus dispêndios com Educação tomam a forma de auxílios para custeio de serviços mantidos pelo Estado²⁰.

O padrão, pouco se alterou do início para a segunda metade da década de 1950. Havia uma participação significativa das subvenções e auxílios, superior ao verificado para os estados e Distrito Federal (cerca de 10% na maioria dos anos). No decorrer da segunda metade da década de 50, do total dos gastos, a parcela mais expressiva cabia ao ensino primário (cerca de 45%), verificando-se dotações extremamente diminutas para o ensino médio e superior. Também as despesas com administração superior revelavam-se irrisórias, demonstrando a inexistência de uma interferência mais decisiva do aparato público municipal na área educacional e sua subordinação às diretrizes traçadas no âmbito dos governos estaduais principalmente.

3. O papel da Lei de Diretrizes e Bases: a controvérsia entre o ensino público e o ensino privado

Após as reformas do ensino primário e médio, levadas a efeito na década de 1940, poucas foram as mudanças importantes até o início da década de 1960.

19. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, nov./dez. 1950, p. 45.
20. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, nov./dez. 1950, p. 45.

O segundo Governo Vargas caracterizou-se, em termos do discurso presidencial, por uma ausência quase total da temática educacional. As iniciativas institucionais revelaram-se bastante tímidas. Em 1952, temos a Campanha Nacional de Educação Rural, a qual visava proporcionar educação de base aos moradores no campo, e, em 1953, instituíram-se a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário, para ampliar e melhor adequar a estrutura do ensino secundário, e o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), direcionado para a promoção de pesquisas nas universidades. Já no Governo Juscelino podemos citar a Campanha Nacional de Alfabetização.

O grande tema de debate na área educacional durante a década de 1950 girou em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A LDBEN – e já antes de sua vigência, a polêmica que em torno dela se instalou –, teve, a nosso ver, importante papel na alocação de recursos públicos para a educação. Detalhemos o raciocínio.

O "emperramento" da capacidade de decisão, notadamente no tocante a reformas substantivas, bem como o intenso debate e posicionamentos antagônicos que cindiam a sociedade brasileira no período populista podem ser bem ilustrados pela controversa e arrastada discussão acerca da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei Orgânica da Previdência Social. Ambas, abertas à discussão com base em projetos elaborados na segunda metade da década de 1940, caminham lenta e penosamente ao longo de toda a década de 1950, sendo, enfim, aprovadas com substanciais alterações no início dos anos 60.

O texto final, o qual procurava dar novo conteúdo à política educacional e previdenciária brasileira, conquanto resulte do acordo possível entre "conservadores" e "progressistas", não agradou plenamente a qualquer dos grupos, fato compreensível e esperado.

Todavia, numa visão em perspectiva, parece-nos razoável afirmar que, em relação à redação final da LDBEN, os grupos mais conservadores foram mais bem atendidos em suas reivindicações.

Não há como negar que a aprovação da LDBEN frustrou as expectativas dos setores mais progressistas. Conhecida como Lei nº 4.024/61, ela garantiu igualdade de tratamento por parte do Poder Público para os estabelecimentos oficiais e os particulares, o que representou o asseguramento de que verbas públicas poderiam, inexoravelmente, ser carreadas para a rede particular de ensino em todos os graus. (GUIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 117).

Como tivemos oportunidade de mostrar no tópico anterior, isto já vinha acontecendo pelo menos desde a década de 1930 e se intensificou na década de 1950.

O contrário teria se dado com a LOPS, cujo conteúdo básico parece atender majoritariamente aos setores progressistas, embora na prática os resultados alcançados revelem-se bem mais modestos que os almejados pela nova legislação. Todavia, o exame de tal legislação não compõe o escopo de nosso trabalho.

No caso da LDBEN, a iniciativa coube ao então Ministro da Educação e Saúde Pública, Clemente Mariani, o qual constituiu uma comissão de educadores para promover as reformas exigidas pela recém-editada Constituição de 1946. O anteprojeto elaborado por essa comissão chegou ao Congresso para ser debatido e votado em 1948 e dali só saiu, depois de muitos debates, polêmicas e a introdução de várias modificações, em 1961²¹.

O debate desenvolveu-se, basicamente, em torno de dois anteprojetos de leis apresentados nesse período. O anteprojeto encaminhado à Câmara, em 1948, abria concessões às classes mais desfavorecidas através de proposições, tais como: obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; extensão da rede escolar gratuita (primário e secundário) e criação da equivalência dos cursos de nível médio (inclusive o técnico). Além dessa equiparação o projeto apresentava maior flexibilidade, permitindo a transferência do aluno de um ramo de ensino para outro mediante prova de adaptação.

Já no anteprojeto de 1959, viu-se que a educação deveria ser predominantemente ministrada em instituições particulares e, somente de forma complementar, pelo Estado. Aos pais caberia optar pelo tipo de ensino que desejariam dar aos filhos. O argumento levantado na justificativa do anteprojeto era a maior liberdade de escolha que esse permitia, o que teria por consequência um ensino mais livre. De fato, o que o 'Substitutivo Lacerda' pretendia era a privatização do ensino sob a aparência de uma proposta liberal²². Além disso, era omitido, como reforço, o preceito da gratuidade do ensino, o qual constava no projeto anterior. Ela não abdicava, porém, da subvenção do Estado, propondo que esse financiasse a rede particular, sem, contudo, ter o direito de fiscalizá-la. (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1983, p. 173-4).

O debate sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional polarizou-se, principalmente, em torno da questão do espaço a ser reservado à escola particular na estruturação do sistema de ensino brasileiro. A disputa ensino público versus ensino privado, na Europa, teve os contornos principais dados pelo confronto ideológico entre a Igreja – tentando manter sua hegemonia no sistema educacional – e um Estado que buscava consolidar uma escola laica. Tal disputa, no Brasil da década de 50, adquiriu feições diversas.

Tratava-se principalmente de delimitar ao capital privado um espaço lucrativo de inversão. Tal espaço, tendo em vista a dimensão restrita do "mercado" com que podiam contar as escolas privadas e, mormente no caso do ensino superior, os altos custos envolvidos na oferta de vagas, impunham a intervenção do setor público mediante subsídios – o que de fato já vinha acontecendo, como vimos no tópico anterior –, para que se viabilizassem em escala minimamente satisfatória. O resultado final espelhou a conciliação possível naquele momento entre os defensores do ensino privado e os propugnadores da ampliação do setor público na área educacional, com alguma margem de ganho para os primeiros. O texto final da Lei 4.024

21. "O projeto foi remetido ao Congresso Nacional e arquivado em 1949, graças aos esforços do deputado Gustavo Capanema (PSD), ex-ministro da Educação. Dois anos depois, em 1951, foi tentado o desarquivamento do projeto, mas o Senado informou que o trabalho havia se extraviado. Diante disso a Comissão de Educação e Cultura do Congresso partiu para os trabalhos de reconstituição do projeto". GHIRALDELLI JR. (1990), p. 112.

22. "O substitutivo do deputado Carlos Lacerda (UDN) baseava-se nas teses do III Congresso Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, ocorrido em 1948. O substitutivo Lacerda, portanto, trouxe para o interior do Congresso e para a letra da Lei os interesses dos donos das escolas privadas". GHIRALDELLI JR. (1990), p. 113.

deixou de mencionar a gratuidade do ensino, omitindo preceito já consagrado no texto constitucional de 1946, concedia igualdade de direitos ao setor público e ao setor privado, estabelecendo a possibilidade de o governo vir a subvencionar o ensino particular. Este último item revestia-se de peculiar importância para as escolas privadas, tendo em vista o volume significativo de recursos aí envolvido.

Com a entrada em vigor da LDBEN, a estrutura do sistema educacional brasileiro adquiriu a seguinte conformação. Os três níveis de ensino continuaram a ser o primário, médio e superior. O ensino primário englobava: o pré-primário (maternal e infantil), destinado às crianças entre 2 e 7 anos de idade; o primário, propriamente dito, com duração mínima de quatro anos agora também para a zona rural, cujas crianças, anteriormente à nova legislação, podiam completar o primário em três anos. A LDB previa também a existência de mais dois anos complementares para o nível primário; e o supletivo, destinado àqueles que havendo completado a idade mínima para o curso primário não o tivessem realizado, podendo então fazê-lo em prazo menor.

O ensino médio compreendia o ginásial (1º ciclo), com duração de 4 anos e disponível, por meio de exame de admissão, às crianças com mais de 11 anos de idade com o primário completo; e o colegial (2º ciclo), com duração de 3 anos. O segundo ciclo apresentava como opções o secundário, o técnico (industrial, comercial e agrícola) e o normal.

A alteração mais significativa relativamente à estrutura educacional constituiu o fim da segmentação até então existente entre os ramos de ensino colegial. Além da possibilidade de transferência de um ramo para outro, mediante provas, os cursos técnicos permitiam também a habilitação plena dos alunos para o ingresso em qualquer curso superior, até então exclusividade do curso secundário.

O ensino superior (graduação, pós-graduação, especialização, aperfeiçoamento e extensão) passava a usufruir de maior autonomia financeira, administrativa e disciplinar, mantendo-se, porém, a prerrogativa de o Conselho Federal de Educação intervir em universidades públicas e particulares por meio da nomeação de reitores *pro tempore* (Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, 1966, p. 55). A política educacional passou a ser definida pelo Conselho Federal de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação, os quais encontravam no Ministério da Educação e Cultura e nas secretarias de educação estaduais seus órgãos executivos.

Em termos gerais, consolidava-se a divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo no tocante aos ensinos primário e secundário – estados e municípios – e superior, cuja responsabilidade maior ficava a cargo da União. Consagrava-se no espírito da lei fato já de há muito presente na prática do orçamento público, conforme já tivemos oportunidade de observar. Sem descuidar da importância da legislação aprovada nos idos de 1961, cabe ressaltar

que a própria discussão sobre o sistema educacional brasileiro nesse período contribuiu significativamente para uma maior mobilização de recursos públicos para a área educacional. Detalhemos um pouco mais esta afirmativa.

4. Gasto público com educação

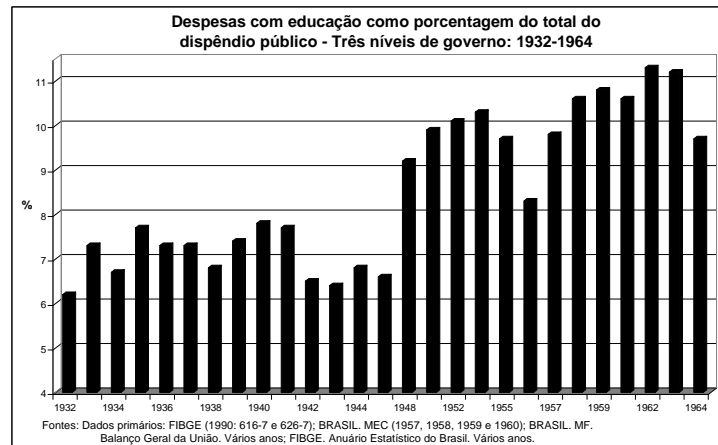
A polêmica em torno da LDBEN, na verdade, desencadeou-se de forma efetiva com os ataques do padre deputado Fonseca e Silva no Congresso Nacional ao diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e um dos principais representantes do Movimento Escola Nova, Anísio Teixeira e ao relator do projeto original da Lei de Diretrizes e Bases, Almeida Júnior. A acusação principal, coerente com o referencial político e ideológico da época, referia-se aos ideais comunistas implícitos no projeto da LDBEN e nas propostas dos "réus".

A partir daí o debate extrapolou os níveis próximos à sociedade política (no caso, o Congresso) e ampliou-se para a sociedade civil. Vários partidos ideológicos, como a Igreja, os órgãos de imprensa, diversas associações etc., se envolveram no conflito, tomando posições definidas e, muitas vezes, arrebatando as fronteiras que separavam os partidos políticos. Assim, a Campanha de Defesa da Escola Pública, desencadeada em 1959, colocou o jornal O Estado de São Paulo, de tendência liberal-conservadora, udenista, ao lado de educadores progressistas e até mesmo dos socialistas. (GUIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 113).

Apesar da direção dos liberais – Júlio de Mesquita Filho é o presidente – a Campanha de Defesa da Escola Pública extrapolou o âmbito das classes médias para firmar-se como item de discussão também dos operários, os quais organizaram as Convenções Operárias de Defesa da Escola Pública em 1960 e 1961, na cidade de São Paulo (Cf. GUIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 114). O setor educacional – normalmente já bastante sensível às injunções políticas, bem mais que as outras áreas sociais – sofreu marcante empuxo com a discussão acerca da LDBEN. Tal polêmica serviu como um "catalisador" de pressões sobre o governo que se refletiu diretamente nos gastos públicos.

Conforme podemos ver no gráfico 1 os gastos públicos com educação já haviam sido um dos principais beneficiários do processo de redemocratização política: a participação das despesas com educação no total dos dispêndios governamentais saltou de 6,8% em 1944 para 9,2% em 1948.

Gráfico 1



Este novo nível de gastos avançou nos anos seguintes, estabelecendo-se novo patamar entre 9,7% e 10,3% no período 1950/57 – à exceção do ano de 1956.

No final da década de 50 e início de 60, coincidentemente com o acirramento do debate sobre a LDBEN, observou-se uma nova elevação da proporção do gasto público total com educação, em movimento exatamente oposto ao observado para a saúde. Neste setor, afora vozes isoladas, nenhum movimento do tipo mencionado para a educação, envolvendo parcela mais ampla da população, ocorreu no período de análise. As despesas com educação atingiram, em 1962, ano inicial de vigência da LDBEN, 11,3% do total dos gastos dos três níveis de governo. Consentâneo com tal ampliação, ocorreu o ascenso dos gastos com educação como porcentagem do PIB. Tal comportamento permitiu que o dispêndio público com educação como porcentagem do Produto Interno Bruto, ainda que sujeito a alguma oscilação, praticamente duplicasse no período 1946/62, conquanto durante o primeiro governo de Vargas percentuais mais elevados já houvessem sido alcançados.

Tomando como fonte a mesma base de informações, ao desagregarmos os dados para cada um dos níveis de governo podemos perceber padrões bem distintos de variação do percentual do gasto total com educação entre a União, estados e Distrito Federal e municípios.

No caso da União, os gastos com educação, no período 1932/46, raramente consumiram mais de 3% do orçamento total, situando-se, rotineiramente, em níveis próximos a 2,5%. A partir de 1948 sofreram nítida inflexão, alçando-se, na primeira metade da década de 1950, ao patamar de 6%/7% e 7,5%/8% na segunda metade da década, para regredir no início da década de 1960 a 7,1%.

A proporção dos gastos dos estados e Distrito Federal com educação, apesar de sofrerem nítida recuperação a partir de 1948 em relação ao período 1942/46, não chegou a alcançar os percentuais rotineiros da década de 1930 (ao redor de 15%) a não ser em 1962 e 1963, quando ultrapassaram os 17%. Assim, no que tange aos gastos do conjunto dos estados e Distrito Federal com educação pública não há qualquer dúvida a respeito da mudança de patamar no percentual alocado para esta rubrica ocorrida no início da década de 60, havendo nova

inflexão em 1964. Com efeito, a participação dos dispêndios com educação moveu-se dos limites de 12,9% a 15,1% do total das despesas nos quais se mantém ao longo da década de 1950, para um nível pouco superior a 17% em 1962 e 1963, para retornar a 14,3% em 1964.

Em suma, no âmbito estadual, revela-se inequívoca a alteração favorável verificada nos gastos públicos com educação com a aproximação do final do período populista, coincidindo com o acirramento das manifestações populares, muitas delas direcionadas especificamente para a melhoria e ampliação do sistema público de ensino. De forma complementar, podemos observar que tal mudança na composição do gasto público ocorreu com maior intensidade nos estados mais desenvolvidos, nos quais o processo de industrialização havia caminhado mais e onde, provavelmente, os movimentos organizados dos trabalhadores mostravam-se mais atuantes. No tocante aos municípios, a "sensibilidade" à democratização apresentou-se bastante nítida em relação ao gasto com educação. De um patamar de 5% do gasto total comprometido com a educação no final da década de 1930 e primeira metade dos anos 40, passou, já em 1946, para mais de 9%.

É interessante notarmos como no período democrático-populista ocorre uma certa estabilidade do percentual dos gastos com educação relativamente ao total dos gastos dos municípios, conquanto se possa imputar uma pequena tendência de queda nesta relação ao longo da segunda metade da década de 1950. Isto ocorreu a despeito das oscilações bastante abruptas com as despesas educacionais dos municípios em termos reais. Taxas elevadas de crescimento foram constantemente acompanhadas por quedas absolutas e vice-versa, caracterizando um comportamento bastante errático desses gastos a desafiar qualquer explicação lógica. O fato de os orçamentos municipais comporem apenas cerca de 10% do total dos orçamentos públicos, conjugada com a participação restrita dos gastos com educação no orçamento fez com que a proporção dos gastos municipais com educação alcançasse parcela diminuta do PIB, nunca superior a 0,05%.

Considerações finais

O período correspondente aos anos 1930 até o início da década de 1960 caracterizou-se por um intenso processo de industrialização, de início como uma “manifestação de defesa” da economia nacional face ao quadro internacional adverso, ampliando-se paulatinamente o comprometimento do Estado brasileiro com esse novo modelo de crescimento agora lastreado na indústria. Dentro da ótica posta pelo projeto de industrialização acelerada do país, a ampliação das oportunidades educacionais e principalmente o redirecionamento do ensino propedêutico no grau primário e médio para o ensino técnico constituíram a tônica. Assim, caberia destaque especial, no seio das políticas públicas, aos gastos com investimento e manutenção na área educacional, mormente técnica. Todavia, a ênfase retórica não se faz acompanhar de medidas concretas na mesma proporção. No âmbito dos gastos educacionais, o

setor a exibir mais dinamismo foi o nível superior, acompanhado, de outro lado, pelo predomínio do ensino primário no total das despesas educacionais.

Tais fatos coadunam-se com a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo. Os estados e Distrito Federal, maiores encarregados pelo ensino primário, respondiam por parcela majoritária, conquanto decrescente, do gasto total com educação, a par da elevação quase contínua da importância da União, principal responsável pelo financiamento do nível superior de ensino.

A despesa com educação demonstrou ser a mais sensível às injunções políticas. Tanto o processo de redemocratização quanto a mobilização e discussão travadas em torno da questão educacional ao final da década de 1950 e início de 1960 conduziram a resultados inequívocos em termos do incremento do dispêndio público com o ensino nos três níveis de governo.

O comportamento efetivo do gasto com educação atende, na verdade, a duas ordens de considerações que se mostram convergentes. De um lado as demandas postas principalmente pelas camadas médias urbanas quanto à ampliação do ensino superior como forma de tornar mais exequíveis os projetos de ascensão social particulares dessa faixa da população. Para tanto deveria o Estado intervir, diretamente, com a criação/incorporação de universidades públicas, ou subsidiar o setor privado na oferta deste serviço, e aqui concorreram também os interesses de certa parcela do capital privado.

Por outro lado, as exigências do sistema produtivo. Dentro do padrão taylorista/fordista de produção, as necessidades quanto às características da mão-de-obra para viabilizar o processo de trabalho compreendiam solicitações mínimas de conhecimento para a maioria dos trabalhadores. Tais solicitações encontravam-se relacionadas antes à capacidade de adaptação/treinamento da mão-de-obra que aos conhecimentos transmitidos pelo sistema educacional formal.

Ao mesmo tempo, o processo de trabalho taylorista/fordista implicava uma demanda relativamente estável, ainda que reduzida, por mão-de-obra altamente qualificada, notadamente para viabilizar a administração e o planejamento, agora tornadas atividades bem mais complexas. Os fatores políticos e econômicos confluíram, dessa forma, irresistivelmente, para condicionar uma das características fundamentais do aparato público educacional no período populista, o privilégio concedido a grupos restritos da população em detrimento da maioria.

Dentro da argumentação neoclássica a maior responsabilidade assumida pelo governo federal no tocante ao grau superior de ensino se explicaria pela amplitude das externalidades positivas que este tipo de ensino proporciona. Os benefícios à sociedade proporcionados pela formação de pessoal de nível superior dificilmente poderiam ser confinados à esfera municipal ou mesmo estadual no caso da maioria das unidades da federação, pois isto significaria

admitir uma alta taxa de imobilismo espacial dos estudantes universitários depois de formados. Daí a necessidade de o governo federal responsabilizar-se por esta instância do ensino, pois, caso contrário, pouco incentivo haveria aos estados, com exceção dos mais importantes como São Paulo, e muito menos dos municípios, para investir em educação superior. Tal tipo de explicação, se bem possa oferecer alguma contribuição, parece-nos insuficiente, principalmente quando consideramos o período de tempo analisado. Questões como a ausência de condições financeiras para manter esse nível de ensino e mesmo a inexistência de demanda em escala que justifique esses investimentos para a grande maioria dos estados e municípios parecem-nos ser de maior importância.

Um ponto para o qual vale a pena chamar a atenção, dentro desta discussão, refere-se ao largo campo a se abrir à valorização do capital quando o Estado permite que determinadas atividades fiquem sob a direção do setor privado, viabilizando a rentabilidade desses setores mediante subsídios e incentivos ou de gastos em áreas correlatas.

O caso do ensino superior parece-nos exemplar a este respeito. A importância relativa elevada que possuíam as subvenções e auxílios às entidades privadas de ensino superior ilustram com perfeição como os interesses particulares de certas frações do capital podem se impor frente às necessidades mais amplas do conjunto da burguesia. Tal fato tem maior probabilidade de ocorrência em situações nas quais a hegemonia burguesa, com seus padrões próprios de pensamentos e atitudes e com o conseqüente posicionamento classista da classe dominante, ainda estão por se impor de forma plena.

Referências bibliográficas

- BARROS, Roque Spencer Maciel de (org.). *Diretrizes e bases da educação nacional*. São Paulo: Pioneira, 1960.
- BRASIL. FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro. Vários anos.
- BRASIL. FIBGE. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. 2. edição revista e atualizada do vol. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- BRASIL. FIBGE. *Repertório estatístico do Brasil - Situação Social Nº 1*. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.
- BRASIL. FIBGE. **Sinopse estatística do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.
- BRASIL. LEIS E DECRETOS. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - 1946**. São Paulo: Edição Saraiva, 1948.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Estatísticas das despesas com o ensino e a cultura - 1956**. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Educação e Cultura, 1957.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Estatísticas das despesas com o ensino e a cultura - 1957/58**. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Educação e Cultura, 1958.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Estatísticas das despesas com o ensino e a cultura - 1958/59**. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Educação e Cultura, 1959.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Estatísticas das despesas com o ensino e a cultura - 1959/60**. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística da Educação e Cultura, 1960.

- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Ministério da Educação e Cultura; principais atividades e realizações - 1930-1967**. Rio de Janeiro: MEC, 1967.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Balanço Geral da União**. Rio de Janeiro, Vários anos.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças**. Rio de Janeiro, Vários números.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Revista de Finanças Públicas**. Rio de Janeiro. Vários números.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social: Educação (II) - Diagnóstico preliminar**. Rio de Janeiro: EPEA, 1966.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **A política social brasileira: 1930-64 - evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1983.
- GUIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1990.
- HALLOWELL, John H. **Desenvolvimento para quê?** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1981.
- SALM, Cláudio. "Considerações sobre as relações entre capitalismo e educação". In **Anais do II Encontro Nacional de Estudos do Trabalho**. São Paulo, FEA/USP, 1991, pp. 261-76.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon, BONEMY, Helena Maria & COSTA, Vanda Maria R. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: EDUSP, 1984.
- TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Nacional/MEC, 1976.