

O dispêndio com a instrução elementar no Império

Beatrice Laura
Carnielli

Palavras-chave: história da educação; financiamento da educação.



Ilustração: David Lucas Desidério

províncias, as quais não teriam meios para custeá-la.

A Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, faz adições e alterações à Constituição Política do Império. No artigo 10 da Lei, são definidas as competências legislativas das Assembléias, constando no parágrafo 2º que essas poderiam legislar "sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-las, não compreendendo as Faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, as Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral".

Na interpretação de Bittencourt (1953) do referido artigo, da qual não há por que discordar, o Poder Imperial, via Assembléia Geral, e as Assembléias Provinciais poderiam legislar sobre ensino de qualquer grau ou ramo. As Assembléias Provinciais ficava, tão-somente, vedado legislar quanto às Faculdades de Medicina, aos Cursos Jurídicos e às outras Academias que viessem a ser criadas pelo Poder Central. No entanto, não foi a interpretação que prevaleceu. Entendeu-se que a instrução elementar tornara-se privativa das províncias e, ao governo da Monarquia, caberia, apenas, zelar pelo ensino superior e secundário, possivelmente por se considerar esse último meramente propedêutico ao superior.

As críticas, exemplificadas pelas posições emblemáticas de Fernando de Azevedo, Otaiza Romanelli e Vanilda Paiva, não discutem a interpretação dada ao dispositivo. Ao referir-se ao Ato Adicional, Fernando de Azevedo (1996, p. 555) insurge-se contra o golpe na possibilidade de estabelecer a unidade orgânica do sistema educacional em formação e na sua conseqüente fragmentação numa pluralidade de sistemas regionais, funcionando, lado a lado, com o sistema mantido pelo poder central.

O governo da União, a que competia, como centro coordenador e propulsor da vida política do país, se exonerava por essa forma, segundo as expressões de Tavares Bastos 'do principal dos deveres públicos de uma democracia' que é o de levar a educação geral e comum a todos os pontos do território e de organizá-la em bases uniformes e nacionais.

A exoneração ou isenção do Governo Central é também apontada por Vanilda Paiva (1983, p. 62-63) para quem

Aborda a evolução da receita e despesas do Governo Central e províncias, no período do Império, visando avaliar a intensidade do esforço do poder público no financiamento da instrução primária. A partir dos dados disponíveis, busca analisar, principalmente, os reflexos na cobertura do atendimento escolar primário do Ato Adicional de 1834, que descentralizou para as províncias a responsabilidade por aquele nível de ensino. Conclui que o dispêndio com a instrução primária situava-se em patamares compatíveis com os atuais e sugere que a explicação pela baixa escolarização da população, no período, deve ser buscada em fatores socioeconômicos e não, primordialmente, na alocação de recursos públicos.

Introdução

Poucos eventos da história da educação no Brasil despertaram um repúdio tão generalizado quanto os dispositivos relativos à educação contidos no Ato Adicional, de 1834. As críticas dirigidas ao Ato são de diversas naturezas e matizes. As mais recorrentes, entretanto, dizem respeito à desorganização provocada no ensino elementar e ao suposto descompromisso do Poder Central com esse nível de ensino, cuja responsabilidade foi repassada às

A lei de 1834 propiciou uma atitude de isenção de responsabilidades por parte do Governo Central, em relação ao ensino primário (e, por extensão, ao ensino normal), considerando-a privativa das províncias. Estas, carentes de recursos, pouco puderam realizar em favor de instrução popular, que se desenvolveu precariamente durante todo o Império e grande parte do período republicano.

Otaiza Romanelli (1983, p. 40), ao analisar a descentralização promovida pelo Ato Adicional de 1834, aponta que

A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar.

Nos limites deste artigo, não se pretende discutir todos os aspectos levantados pelos autores anteriormente citados sobre as conseqüências do Ato Adicional de 1834 ou arrolar os fatores que inibiram a expansão do ensino elementar no Império. De forma dominante, serão analisadas as finanças públicas do Império e o volume de gastos com a instrução elementar pelas províncias e pelo Governo Central. Pretende-se, com isso, aferir o peso do gasto com instrução no total das despesas, ou seja, avaliar a importância relativa atribuída pelo poder público à instrução, importância esta da qual o gasto se constitui um indicador primordial.

Preliminarmente, será apresentado um breve contorno político-administrativo do período que antecedeu a edição do Ato Adicional.

Quadro político-administrativo do Império (1822-1840)

A Constituição do Império, outorgada em 1824, instituiu a monarquia unitária e um sistema de quatro poderes: Moderador, exercido pelo Imperador, Judiciário,

Executivo e o Legislativo Bicameral com uma Câmara temporária e o Senado vitalício. Para a administração das províncias, a Constituição previa um presidente nomeado pelo Imperador e Conselhos Gerais, compostos por 21 membros nas províncias maiores e por 13 nas demais. Aos Conselhos cabia discutir e deliberar sobre assuntos das respectivas províncias. As deliberações, contudo, eram meramente propositais, devendo ser encaminhadas à Assembléia Geral, na forma de projetos de lei. No plano municipal, existiam Câmaras presididas pelo vereador eleito mais votado. Pela Lei da Organização Municipal, de 1º de outubro de 1828, as Câmaras foram colocadas sob a dependência dos Conselhos Provinciais e do Presidente da Província.

O Império foi o palco da alternância no poder de liberais e conservadores: os primeiros, adeptos da descentralização administrativa ou mesmo do federalismo e os últimos, da centralização.

Os eventos que levaram à abdicação de D. Pedro I, em 1831, marcaram a afirmação dos princípios liberais contra o absolutismo característico daquele governante. O vazio de poder que se seguiu à abdicação propiciou uma série de confrontos, incluindo revoltas nas províncias e lutas internas no bloco que se opusera a D. Pedro I.

Com a Regência (1831-1840), iniciou-se uma revisão da estrutura institucional, cujo primeiro ato foi a Lei de 12 de outubro de 1831, que fixava os artigos da Constituição que deveriam ser reformados. A concretização da reforma veio através do Ato Adicional de 1834, Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834, pela qual

As províncias ganharam vida nova, não mais como simples unidades administrativas, mas sim políticas, com significativa margem de autonomia, muito embora tenha se mantido a nomeação dos presidentes da província pelo imperador (Ferreira, 1999, p. 29).

Os Conselhos Gerais das províncias foram abolidos e substituídos pelas Assembléias Legislativas Provinciais que, entre outras, ganharam a prerrogativa de fixar a receita e despesa provinciais, incluindo a possibilidade de criar impostos sobre fatos geradores não cobertos por Lei Geral. Outro aspecto a ser destacado diz respeito à atribuição de criar, suprir e nomear para

empregos municipais e estabelecer os ordenados. Estavam excluídos os "empregos gerais", entendidos como aqueles ocupados pelos responsáveis pela arrecadação e despesas gerais, administração da guerra, marinha e correios, bispo, comandante superior da Guarda Nacional, membros dos tribunais superiores, cursos superiores e academia. O preenchimento dos demais cargos passou a ser de competência das Assembléias Provinciais, sem a necessidade da sanção do seu presidente. O Ato Adicional fecha o ciclo de reformas liberais da Regência e constitui o ápice das reformas descentralizadoras.

As finanças públicas, de interesse central do artigo, serão tratadas com maior detalhe no item, a seguir.

As finanças públicas no Império

A unidade monetária herdada pelo Brasil de Portugal foi o mil-réis: RS 1\$000, mil unidades de réis, sendo conhecida por conto de réis, ou simplesmente, conto. Esse padrão somente veio a ser substituído em 1942.

A herança recebida pelo Império do Governo Português foi deplorável no campo das finanças públicas. Em 1823, o Governo Central contava com uma receita de 3.802.434 contos, para uma despesa que montava em 4.702.434, com o conseqüente déficit de 900 mil contos (as informações

sobre a despesa e receita do Império foram retiradas de Carreira, 1980).

A Despesa destinava-se à cobertura dos gastos da:

- Casa Imperial – 325.486;
- Repartição da Marinha – 1.710.169;
- Repartição da Guerra – 1.353.917;
- Tesouro – 1.298.863.

Excetuadas as despesas com consignação própria, ao Tesouro cabia cobrir todas as demais. Não é de se surpreender que em agosto de 1824 fosse assinado o primeiro de uma série de empréstimos externos (Tabela 1), contraído na praça de Londres, no valor de três milhões de libras, cerca de 13 milhões de contos, quantia extremamente vultosa, e que foi conseguida dando-se como garantia de pagamento a arrecadação de todas as alfândegas do Brasil. Trata-se de um caso exemplar de negociação desastrosa e inusitada, pela utilização dos recursos destinados, na maioria, a pagar dívidas de Portugal. Isso se deu, pois, pelo Tratado de 29 de agosto de 1825 e resultou uma convenção sobre a indenização a ser paga pelo Brasil a Portugal, em face das perdas acusadas por aquele país com a proclamação da Independência. Dessa forma, dois milhões de libras do empréstimo foram destinados ao pagamento de dívida contraída por Portugal em Londres. Ou seja, parte da dívida externa de Portugal foi assumida pelo Brasil. Do restante milhão de libras, metade foi gasta com despesas gerais e corretagem.

Tabela 1 – Relação dos empréstimos externos contraídos durante o Império (em contos)

Ano do empréstimo	Valor recebido	Juros pagos	Comissões pagas
1824	12.397.777	46.263.878	1.004.533
1825		10.123.969	140.510
1829	2.223.773	6.858.143	115.190
1839	2.500.000	5.172.727	18.118
1843	5.534.575	6.422.709	69.115
1852	8.226.932	9.413.843	383.179
1858	12.380.428	9.211.934	441.276
1859		3.606.262	161.424
1860	10.525.947	8.344.650	381.024
1863	28.612.124	26.886.883	904.532
1865	44.444.000	70.914.803	1.950.333
1871	26.521.746	25.823.122	963.404
1875	44.444.000	34.446.881	1.383.685
1883	35.552.000	10.158.796	915.172
1886	52.662.738	3.671.623	706.196
Total	286.026.045	277.323.129	9.537.606

Fonte: CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamento do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980. 2 v.

Em face do endividamento crescente do Governo Central e das províncias, impôs-se a necessidade de normatizar a definição da dívida, o que foi feito pela Lei de 15 de novembro de 1827. Outra Lei, de 14 de novembro do mesmo ano, une a receita e despesa do Tesouro Público na Corte e a Província do Rio de Janeiro. A mesma Lei, no artigo 4º estabelece que "as províncias concorrerão para as despesas gerais do Império com tudo quanto sobrar de suas rendas depois de deduzidas as despesas provinciais", ou seja, formaliza prática do socorro das províncias ao Tesouro, o que já vinha ocorrendo sistematicamente. Apesar disso, em 1829, novo empréstimo é contratado em Londres, no valor de 400 mil libras, com a Casa Rotschild.

Somente após a abdicação de D. Pedro I, o Parlamento vota a primeira Lei do Orçamento, correspondente ao período de 1º de julho a 30 de junho dos anos de 1831-1832. Isso porque, entre 1828 e 1887, o exercício orçamentário iniciava em junho e terminava em julho do ano seguinte.

A previsão da despesa de 12.836.826 contos relativa a 1831-1832 assim estava distribuída:

- Ministério dos Negócios do Império – 1.438.142, dos quais 394.239 para instrução pública, nas províncias;
- Ministério dos Negócios da Justiça e Eclesiásticos – 686.445;
- Ministério dos Negócios Estrangeiros – 120.000;
- Ministério da Marinha – 1.780.818;
- Ministério da Guerra – 3.847.926;
- Ministério da Fazenda – 4.963.493, dos quais 1.131.200 para custeio da Casa Imperial; 856.761 para pagamento do serviço da dívida externa e 1.003.540 para pagamento do serviço da dívida interna.

A Lei do Orçamento de 1832-1833 discrimina as despesas públicas do Império em geral e provincial.

As despesas gerais incluíam:

- Casa Imperial, Regência, Ministério, Conselho de Estado, corpo legislativo;
- os Tribunais de Justiça Civil e Militar, relação eclesiástica e catedrais;
- Exército, Marinha, diplomacia, correio, faróis, canais, estradas e escolas maiores de instrução pública;
- Tesouro Nacional, alfândegas, Casa da Moeda, Tipografia Nacional, Caixa de Amortização;

- pagamento da dívida interna e externa.

As despesas a cargo das províncias incluíam:

- Presidência, Secretaria e Conselho Geral, escolas menores e bibliotecas públicas;
- Justiça territorial, guardas policiais, jardins, hortos botânicos e iluminação;
- professores e empregados de saúde, vacina, catequese, colonização, casas de misericórdia, hospitais, seminários, casas de prisão;
- paróquias, obras públicas, reparos de igrejas.

Constituíam receita geral:

- direitos de importação e exportação, baldeação e reexportação, ancoragem, armazenagem;
- contribuição da junta de comércio sobre o volume e embarcações;
- dízimo do açúcar, algodão, café, tabaco, fumo, gado vacum e cavalariço; 20% dos couros do Rio Grande do Sul e 40% da aguardente da Bahia;
- dízimo das chancelarias, emolumentos cobrados nos Tribunais de Justiça;
- matrículas nos cursos jurídicos e acadêmicos e rendimento da Casa da Moeda;
- venda do pau-brasil, renda diamantina, foros de terrenos da Marinha, bens de defuntos e ausentes, cobrança da dívida ativa;
- emissão de apólices e juros das apólices dos empréstimos estrangeiros, rendimento da fábrica de pólvora;
- saldos e sobras da receita geral e provincial.

A receita provincial provinha dos impostos não-compreendidos pela receita geral. A falta de uma definição precisa da competência tributária provincial fazia com que essas recorrentemente exorbitassem de sua competência, com o intuito de aumentar suas receitas. Como não podia deixar de ser, esse fato ocasionava reclamações do Ministro da Fazenda, sobre leis editadas regulando a navegação em alto mar, a cabotagem ou a renda das alfândegas, numa clara invasão pelas províncias do âmbito regulatório do Poder Central.

Na década de 30, do século 19, as despesas gerais do Império variaram entre 14 e 18 milhões de contos, em alguns anos apresentando saldos notáveis como

em 1831-1832, de dois milhões de contos e em 1832-1833, de cinco milhões de contos. Esses saldos, contudo, eram ilusórios, pois havia um forte endividamento do País. Em 1838, o relatório do Conselheiro Miguel Calmon du Pin e Almeida (Carreira, 1980, p. 253) informa que a dívida externa montava em 5.231.700 libras, ou seja, 29.064.999 contos. As amortizações atrasadas somavam 3.231.586 contos. Já a dívida interna perfazia 23 milhões de contos, sendo o total

da dívida do Estado de 54.547.876 contos, excedendo cinco vezes sua renda anual. No entanto, segundo o Conselheiro, se comparada com a de outros países, essa dívida não era preocupante, visto a dívida da Espanha corresponder a 40 vezes à sua renda; a da Inglaterra, 15 vezes e a dos Estados Unidos, 17 vezes. Compondo a dívida interna, a dívida do Governo Central com as províncias, em 1844, somava 1.337.192 contos.

Tabela 2 – Receita, despesa e saldo médio do Governo Central, por década

Década	Receita	Despesa	Saldo
30/40	15.727.314	16.311.064	(583.750)
40/50	22.720.013	26.324.734	(3.604.721)
50/60	40.464.180	42.030.468	(1.566.288)
60/70	63.934.860	100.342.337	(36.407.447)
70/80	109.403.528	131.654.138	(22.250.610)

Fonte: CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamento do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980, 2 v.

Na década de 50, do século 19, a receita passa a se situar entre 35 e 45 milhões de contos e a dívida tinha dobrado, passando dos 100 milhões de contos.

Em 1850, é editada a Lei Euzébio de Queiroz, o qual, como Ministro da Justiça, promulgou e fez cumprir o decreto que proibia a entrada de escravos no País. O capital destinado ao tráfego de escravos foi redirecionado a outras atividades, promovendo um surto de desenvolvimento das atividades produtivas. De 1850 a 1860, o governo concedeu a autorização para a instalação de 62 empresas industriais; 14 bancos de depósitos e descontos; 20 companhias de navegação; 23 companhias de seguro; 8 estradas de ferro; 8 companhias de mineração; 4 de carros urbanos com tração animal, 3 de transportes e 2 de gás (Carreira, 1980, p. 378).

Sobre o crescimento econômico dessa época, Caio Prado Júnior (1967, p. 170), além de se referir à liberação de capitais resultante do fim do tráfego, destaca, ainda, a modificação da política tarifária, ocorrida em 1844. Os tributos sobre a importação e exportação estavam entre as principais fontes da receita pública, porém eram cobrados no baixo nível de 15% *ad valorem*, por força de tratado assinado com a Inglaterra, em 1810, pelo período de 15 anos. Cabe lembrar que a Inglaterra era a principal fornecedora de bens importados e a beneficiária dessa medida. Tendo o prazo do Tratado

expirado em 1841, pôde o Brasil alterar os direitos de importação, fixando-os em torno de 30%, o dobro do valor anterior, com o conseqüente reflexo positivo sobre a arrecadação.

A década de 60, do século 19, foi marcada pela Guerra do Paraguai, que teve um custo de 613.183.262 contos, cobertos, quase integralmente, com recursos internos. Para tanto, foram emitidas apólices, papel-moeda e realizados empréstimos junto a particulares.

O balanço de 1870-1871 indica uma receita de 97.736.559 contos e uma despesa de 100.074.292 contos. A receita teve como origem:

- Direitos de Importação – 2.991.472;
- Direitos de Exportação – 14.915.887;
- Despacho Marítimo – 460.958;
- Interior – 23.379.345;
- Depósitos – 1.851.281;
- Extraordinário – 4.134.615.

Tomada isoladamente, a taxaço sobre a importação constituía a maior fonte de receita do Império. É de se destacar, no entanto, a receita Interior, a segunda maior fonte de tributos, e que reunia um conjunto de taxas, emolumentos e impostos incidindo sobre a produção e circulação de bens, o equivalente ao atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o recolhimento desses tributos indicativo de um sistema de arrecadação razoavelmente bem estruturado, tanto no

âmbito do Governo Central quanto no das províncias. A receita Interior, no início do período imperial, tinha igual expressão à da Importação: no orçamento de 1832-1833, para uma receita de 20.199.738 contos, a participação das Importações era de 5.736.293 contos, enquanto que a Interior, de 5.498.094 contos. À medida que as exportações de café e borracha, já no final do Império, alavancavam as importações, a receita Interior perdia expressão, situando-se, em 1885-1886, em pouco mais da metade daquelas oriundas das exportações.

A análise comparativa dos dados financeiros de um período tão extenso, como a anteriormente efetuada, sugere cautela, em face da interveniência do fenômeno inflacionário, o qual já se fazia presente no Império. Se comparado a períodos mais recentes, principalmente a década de 80, do século 20, no entanto, a desvalorização da moeda nacional no

Império foi bastante moderada. Segundo Onody (1960), num estudo sobre a inflação no Império e na Primeira República, o custo de vida no período 1829-1887 sofreu um incremento de 131%. Já a moeda nacional, em frente à libra esterlina, padrão monetário à época, entre 1822 e 1888, sofreu uma desvalorização de 94%. Essa inflação, por outro lado, não se distribuiu uniformemente, ao longo do período. Entre 1870 e 1888, a economia estava em franco crescimento, o custo de vida aumentara 30% e a moeda nacional tivera uma pequena valorização. A paridade cambial, de 10,88 (1.000 réis/libra), em 1870, passou para 9,51, em 1888, ou seja, teve uma valorização de 12%. Dessa forma, a análise procedida sobre a receita tributária, no período imperial, envolve distorções modestas, mesmo consideradas em valores não deflacionados.

Tabela 3 – Receita geral e das províncias, em anos selecionados

Província	1823	1885-1886	1871-1872	1888	1823-1888
AL	123.145	346.567	679.975	767.121	622,94
AM*		50.220	540.396	2.713.686	
BA	1.644.414	1.067.783	1.885.305	2.765.716	168,19
CE	138.784	224.540	792.000	1.042.781	751,37
Cisplatina**	456.091	-	-	-	
ES	17.727	75.091	220.000	501.946	2.831,54
GO	56.676	59.260	125.124	244.365	431,16
MA	767.837	370.003	741.681	715.905	93,24
MG		687.449	1.412.943	3.410.200	
MT	117.530	53.164	264.100	246.270	209,54
PA	332.973	777.218	1.600.000	3.995.131	1.199,84
PB	274.711	166.521	577.400	544.120	198,07
PE	1.436.726	1.011.265	2.425.195	2.747.393	191,23
PI	72.558	193.353	362.797	236.700	326,22
PR	0	264.197	713.400	603.105	
RJ	6.580.112	2.100.805	4.208.736	4.399.256	66,86
RN	42.222	80.857	357.678	501.946	1.188,82
RS	530.816	789.055	1.793.633	2.843.345	535,66
SC	29.204	196.915	267.418	474.561	1.624,99
SE	34.477	275.320	506.519	800.000	2.320,38
SP	279.788	653.600	1.500.000	5.165.935	1.846,37
Total	12.935.793	8.431.919	20.974.299	34.719.484	4,11***
Gov. Central	3.802.434	38.634.356	97.736.559	145.896.141	3,77***

Fonte: CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamento do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980. 2 v.

* A província do Amazonas foi criada em 1850.

** A província Cisplatina deixou de integrar o Império em 1828.

*** Excluído o ano de 1823.

Em que pese o fato de parte considerável da receita ser canalizada para o pagamento da dívida externa e interna, essa última agravada sobremaneira pelos débitos contraídos para custear a Guerra do

Paraguai, analisando a evolução da receita geral e das províncias, observa-se um incremento notável nos valores. No caso da receita geral, se desconsiderado o ano de 1823 como atípico, ter-se-á um incremento

de 277%. Por outro lado, a administração central do império arrecadava um percentual dessa receita de cerca de 75%, parte sendo gasta nas províncias, inclusive com a manutenção de educandários de ensino elementar. Os valores relativos à Província do Rio de Janeiro com maior receita no início do período, por sua vez, têm sua análise prejudicada pela sua condição de província-sede do município da Corte, ou município Neutro e sua receita ou parte dela, sofrendo periódicas alterações, pela incorporação à receita geral. De qualquer forma, ao final do período, certamente não mais detinha a posição destacada do início.

Bahia e Pernambuco, economias tradicionais na Colônia e também posições destacadas em 1823, continuam tendo receitas vultosas no final do período, porém superados por uma série de províncias. A produção de café transforma a província de São Paulo na mais rica, no final do Império. A borracha faz a riqueza do Pará e Amazonas. Algumas províncias apresentam uma economia notadamente estagnada, outras, onde a imigração é acentuada, como Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentam um crescimento notável. Minas Gerais, a província mais populosa, sobre cuja receita em 1823 não se dispunha de dados, termina o período entre as dez maiores receitas.

A instrução elementar pública

Data de 15 de outubro de 1827 a primeira lei sobre instrução pública elementar. O projeto de lei, apresentado em junho pela comissão técnica da Câmara, suscitou vivo debate sobre a forma de provimento das vagas e salário dos professores, metodologia de ensino, livros didáticos a serem adotados, utilização do castigo físico (palmatória), registrando-se um total de 30 emendas. No entanto, essas emendas não redundaram em alterações significativas do texto original. Aprovada, a Lei determinava que

Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverá escolas de primeiras letras que forem necessárias; os presidentes das respectivas províncias, em conselho, e com a audiência das respectivas câmaras municipais, enquanto

não tiverem exercício os Conselhos Gerais, nomearão o número e localidades das escolas...

Pelo texto legal, às províncias cabia, portanto, a responsabilidade de definir o número e localização das escolas, além da seleção dos mestres, cuja nomeação ficava a cargo do Governo Central. É escusado dizer que a Câmara não contava com dados sobre a população ou as escolas então existentes, mas, por ocasião do projeto de criação de escolas de ensino primário, apresentado em 1826, pelo deputado Gonçalves Martins, as informações davam conta de que, em Alagoas, existia uma cadeira de primeiras letras, na comarca de Rio Negro (depois Amazonas), não havia uma única escola e, em Goiás, havia cinco cadeiras em 23 paróquias (Moacyr, 1940, p. 19).

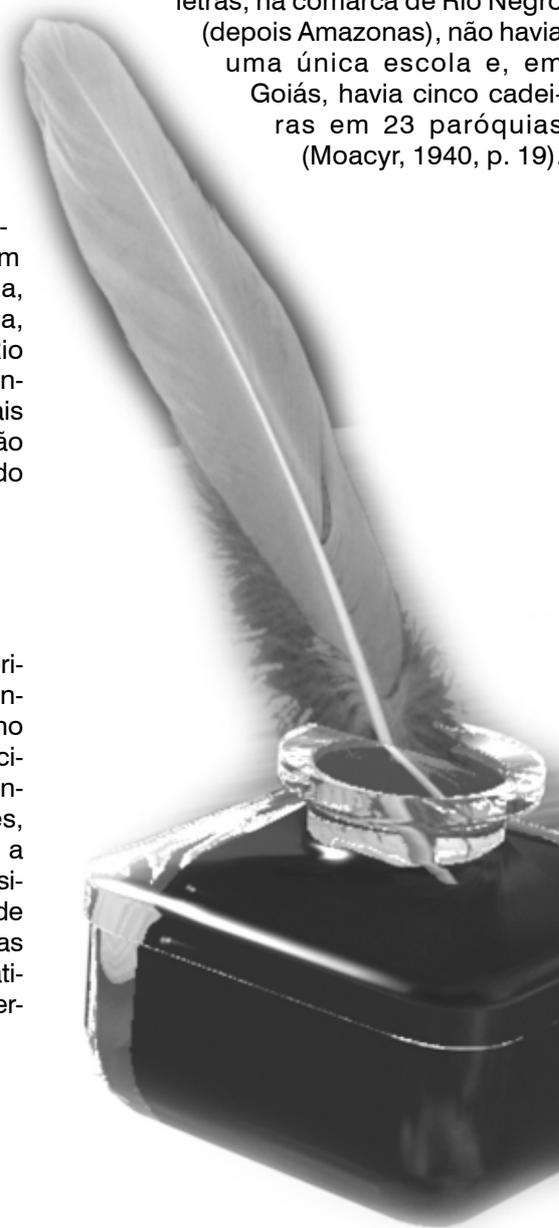


Tabela 4 – População das províncias e do Brasil, em anos selecionados

Província	1830	1854	1867	1872	1888
AL	257.000	204.200	300.000	348.009	400.000
AM		42.600	100.000	57.610	100.000
BA	560.000	1.100.000	1.450.000	1.379.676	1.809.000
CE	273.000	385.300	550.000	721.686	1.204.000
ES	74.000	51.300	100.000	82.137	106.778
GO	150.000	180.000	250.000	160.395	192.674
MA	183.000	360.000	500.000	360.640	457.000
MG	930.000	1.300.000	1.600.000	2.102.689	2.500.000
MT	82.000	85.000	100.000	60.417	115.000
PA	190.000	207.400	350.000	275.237	463.000
PB	246.000	209.300	300.000	376.226	577.000
PE	602.000	950.000	1.220.000	841.539	1.374.000
PI	46.000	150.400	250.000	211.822	329.000
PR		72.400	120.000	126.722	190.000
RJ	591.000	1.200.000	1.850.000	1.094.576	1.200.000
RN	69.000	190.000	240.000	233.979	295.000
RS	170.000	201.300	580.000	446.962	652.514
SC	50.000	105.000	200.000	159.802	254.000
SE	267.000	183.600	320.000	234.643	370.000
SP	600.000*	500.000	900.000	837.354	1.573.000
Brasil	5.350.000	7.677.800	11.280.000	10.112.061	14.662.049

Fonte: IBGE. *Séries Históricas*.
* Inclui a população do Paraná.

Um primeiro dado a ser considerado, diretamente relacionado com a cobertura do ensino primário, diz respeito à população e sua distribuição pelas províncias. As estimativas sobre a população, no período imperial, são precárias. O primeiro recenseamento ocorre em 1872. Mais precárias, ainda, são as estimativas sobre a participação de escravos no total da população, excluídos do sistema de ensino. Caio Prado Júnior (1967) e Buescu (1970) estimam em menos de um terço a população escrava, em 1823, caindo para 15% em 1872. A distribuição desses escravos pelas distintas províncias é ainda mais difícil de precisar.

As informações sobre o número de alunos e estabelecimentos têm como fonte os Relatórios Anuais dos Presidentes das Províncias, que em alguns anos as apresentavam e em outros não. Esses relatórios serviam de subsídio para o apresentado ao Parlamento pelo Ministro do Império, a pasta à qual os assuntos de instrução estavam afetos, como também ao Primitivo Moacyr, cuja obra é uma minuciosa compilação das informações disponíveis e o principal veículo de divulgação sobre a instrução no Império.

Somente com a instalação da Diretoria Geral de Estatística, em 1871, começa-se a contar com séries de dados sobre o número de escolas e alunos. Assim mesmo, esses dados apresentam lacunas e imperfeições, já identificadas e analisadas, em 1873, pelo diretor-geral de Estatística, Campos Medeiros (apud Moacyr, 1936):

A respeito da maior parte dos trabalhos estatísticos, está esta diretoria inteiramente dependente da boa ou má vontade dos presidentes de províncias, ou antes, das secretarias de governo. Não havendo boa vontade, ou não sendo ali os trabalhos feitos ou examinados com escrupuloso zelo e cuidado, não podem deixar de sair com defeitos mais ou menos graves, como infelizmente se tem dado a respeito de quase todos os trabalhos enviados ou devolvidos à Diretoria Geral de Estatística.

Os relatórios provinciais são ricos em informações e permitem esboçar o quadro das preocupações, dos avanços e das dificuldades de cada província. Nos relatórios, são temas recorrentes, a preocupação com a qualificação dos professores, os baixos salários por eles percebidos, além das instalações precárias das escolas.

Outra fonte relevante de informações é constituída por José Ricardo Pires de Almeida cuja obra tem características distintas daquela de Primitivo Moacyr. Os dados estatísticos sobre instrução aparecem sistematizados, analisados e enriquecidos de comentários que denotam a erudição histórica do autor. Trata-se de um fervoroso admirador do regime monárquico do qual foi contemporâneo, o que, no entanto, não inibe sua crítica, quando julgada necessária.

Como exemplo do ufanismo, transcrevem-se os seguintes trechos relativos à organização do ensino:

Com efeito o regulamento elaborado pelo Visconde de Bom Retiro nos colocou, em relação à instrução primária, no rol das nações mais avançadas. Podíamos ficar ao lado da Suíça, Suécia, França, ao menos quanto à organização e ao regulamento. (...) Estamos habituados hoje, e isto depois de alguns anos, a comparar nosso ensino primário com o da Prússia. Mas, a verdade é que, em 1854, este reino estava abaixo de nós quanto à organização da instrução primária (Almeida, 1989, p. 83).

Aparentemente, o entusiasmo pela regulamentação da instrução primária se restringia às normas baixadas pelo Poder Central, pois, ao se referir à legislação originada nas Assembleias Provinciais, Almeida (1989, p. 65) é muito áspero na sua avaliação:

O que é certo, porque se deduz de um grande número de relatórios dos presidentes das províncias, é que o resultado de todas essas leis e medidas teria sido oportuno se houvesse condições de executá-las. (...) Criaram-se muitas escolas – no papel –, por leis e decretos, mas o benefício que poderia resultar destas iniciativas e o progresso que deveria ser a sua consequência foram arruinados, obstados desde a origem, pela ausência de instrutores, sobretudo de instrutores hábeis.

Em que pese a avaliação pessoal de Almeida sobre a instrução primária no Império, foram retiradas de sua obra somente informações estatísticas sobre o número de escolas e alunos, além de despesa com instrução, as quais têm como origem os aludidos relatórios provinciais.

A informação estatística sobre alunado ou despesa não aparece todos os anos nos

relatórios de todos os presidentes, conforme já mencionado. Na Província do Piauí, por exemplo, a despesa no período de 1854 a 1859 foi de 994 contos e os gastos com a instrução, de 200 contos. Em 1871, contava com 50 escolas públicas e 8 particulares. São Paulo informava que em 1852 gastava um quarto de sua renda com instrução. Para uma população livre de 333 mil habitantes, contava com 101 escolas primárias para alunos do gênero masculino, com 2.454 matrículas e 54 para alunos do gênero feminino, com 853 matrículas. Esses números subiram, em 1867, para 277 escolas públicas (169 masculinas, com 5.050 alunos e 108 femininas, com 2.580 alunas) e 106 particulares, com 1.263 alunos e 689 alunas.

A Província do Rio de Janeiro (exceto o Município Neutro), após contabilizar os dados do recenseamento de 1852, considerava a situação da província satisfatória, por contar com uma escola para cada 1.600 habitantes livres. Existiam na província 117 escolas públicas e 40 particulares. Quase 15 anos depois, em 1866, as escolas públicas primárias eram 161. Destas, 106 totalizavam 6.121 alunos e 55, 1.711 alunas, num total de 7.832 matrículas.

Apesar de seu desenvolvimento econômico e cultural, a rede de ensino primário da Província da Bahia tinha dificuldade de fornecer dados estatísticos sobre a situação educacional. Os primeiros dados são de 1855, quando são informadas 200 escolas. Em 1866, contabilizava 226 escolas primárias públicas, 180 com 7.325 alunos e 46, com 2.142 alunas. As escolas particulares eram 34, com 695 alunos.

Os dados constantes da Tabela 5 permitem observar que a Província de Minas Gerais apresenta, ao longo do Império, o maior contingente populacional e, em termos absolutos, o de alunos matriculados no ensino elementar. O incremento das matrículas no período 1870-1888, em Minas Gerais, passou de 6 a 18 alunos, por mil habitantes. A Província da Bahia, segunda colocada em termos populacionais, no mesmo período, apenas dobrou o número de matrículas, passando de 7 a 13 alunos por mil habitantes. A Província de Pernambuco começa o período com uma relação relativamente alta, 13 alunos por mil habitantes, passando a 15, no final. Notabilizam-se, ainda, pela cobertura escolar, as províncias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com uma relação mil habitantes/aluno, em 1871, de 29 e 28, respectivamente, passando a 30 e 37, em 1888.

Tabela 5 – População, alunos e escolas elementares em 1870 e 1888

1870				1888			
Província	População	Alunos	Escolas	Província	População	Alunos	Escolas
MG	2.102.689	13.070	520	MG	2.500.000	47.130	1.765
BA	1.379.676	10.346	284	BA	1.809.000	23.454	682
RJ	1.094.576	8.455	283	SP	1.573.000	22.075	756
PE	841.539	11.423	362	PE	1.374.000	20.021	1.104
SP	837.354	7.701	287	CE	1.204.000	9.943	338
CE	721.686	10.415	196	RJ	1.200.000	31.314	368
RS	446.962	12.893	291	RS	652.514	24.413	838
PB	376.226	3.407	106	PB	577.000	2.583	175
MA	360.640	5.623	131	PA	463.000	12.165	220
AL	348.009	5.234	170	MA	457.000	6.655	210
PA	275.237	5.318	163	AL	400.000	7.013	241
SE	234.643	4.324	117	SE	370.000	3.857	206
RN	233.979	1.871		PI	329.000	2.183	108
PI	211.822	1.199	49	RN	295.000	4.947	52
GO	160.395	1.523	69	SC	254.000	7.530	172
SC	159.802	4.377	106	GO	192.674	2.908	159
PR	126.722	3.669	18	PR	190.000	7.227	86
ES	82.137	896	55	MT	115.000	1.873	93
MT	60.417	718	22	ES	106.778	2.679	122
AM	57.610	740	35	AM	100.000	3.573	99
Total	10.112.121	113.202	3.264		14.161.966	243.723	7.794

Fonte: Dados sobre a população retirados do IBGE, *Séries Históricas*, e sobre os alunos e as escolas, retirados de ALMEIDA, J. R. Pires de. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo: PUC-SP, 1989.

Dispêndio com a educação elementar

Somente se dispõe de dados sobre a despesa com a instrução elementar efetuada por todas as províncias nos exercícios de 1871-1872 e 1888.

Os dados da Tabela 6 demonstram que tanto a receita quanto a despesa apresentavam variações consideráveis, no período 1870-1888. A despesa com a instrução elementar situa-se numa média de 16% da receita em 1871-1872, subindo para 22,70%, em 1888. Das 20 províncias, 11 gastavam acima da média, em 1871-1872, e 15, em 1888. Esses valores são próximos aos do período republicano. Lembra-se que a Constituição de 1934, que inaugurou a prática da vinculação de receita tributária para educação, estipulava um percentual mínimo de 10% para a União; 20% para os Estados e Distrito Federal e 10% para os municípios. Os percentuais dessa vinculação sofreram alterações nas Constituições subseqüentes, sendo que a

Constituição de 1988 fixou os valores mínimos em 18% para a União e 25% para os Estados, Distrito Federal e municípios. É de se ressaltar que o preceito constitucional não tem sido fielmente obedecido, conforme análise efetuada por Melchior (1993), ficando a aplicação de recursos aquém do estipulado.

Cabe ressaltar que o Governo Central também realizava gastos com a educação primária. Da despesa de 2.273.912 contos com educação, em 1874, dois terços destinavam-se ao ensino secundário e superior e cerca de um terço destinava-se ao ensino público primário. As iniciativas incluíam a remuneração de professores primários atuando no serviço de catequese dos índios, nos estabelecimentos rurais, na prisão Fernando de Noronha e nas escolas de aprendizes de marinheiros. Posteriormente, na década de 80, foram incluídos os professores das escolas destinados ao ensino de crianças livres de mães escravas, asilos de crianças abandonadas e classes noturnas.

Tabela 6 – Receita das províncias e despesa com instrução elementar, em 1871 e 1888

1871				1888			
Província	Receita	Desp. Inst.	Part. %	Província	Receita	Desp. Inst.	Part. %
RJ	4.208.736	508.542	12,08	SP	5.165.935	951.660	18,42
PE	2.425.195	370.717	15,29	RJ	4.399.256	993.000	22,57
BA	1.885.305	279.694	14,84	PA	3.995.131	734.586	18,39
RS	1.793.633	272.740	15,21	MG	3.410.200	1.012.000	29,68
PA	1.600.000	242.100	15,13	RS	2.843.345	524.500	18,45
SP	1.500.000	286.011	19,07	BA	2.765.716	604.665	21,86
MG	1.412.943	335.380	23,74	PE	2.747.393	779.012	28,35
CE	792.000	156.890	19,81	AM	2.713.686	464.960	17,13
MA	741.681	102.856	13,87	CE	1.042.781	234.353	22,47
PR	713.400	80.000	11,21	SE	800.000	180.040	22,51
AL	679.975	120.720	17,75	AL	767.121	229.005	29,85
PB	577.400	136.393	23,62	MA	715.905	194.113	27,11
AM	540.396	53.700	9,94	PR	603.105	176.310	29,23
SE	506.519	105.630	20,85	PB	544.120	136.014	25,00
PI	362.797	71.080	19,59	ES	501.946	228.348	45,49
RN	357.678	61.330	17,15	RN	501.946	135.416	26,98
SC	267.418	63.017	23,56	SC	474.561	104.160	21,95
MT	264.100	22.760	8,62	MT	246.270	40.720	16,53
ES	220.000	43.334	19,70	GO	244.365	101.197	41,41
GO	125.124	48.800	39,00	PI	236.700	54.540	23,04
Total	20.974.299	3.361.694	16,03	Total	34.719.484	7.878.600	22,69

Fonte: ALMEIDA, J. R. Pires de. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo: PUC-SP, 1989.

Considerações finais

As informações alinhavadas sobre as finanças públicas no período imperial e a cobertura da educação elementar visaram qualificar a versão corrente na literatura de que a descentralização da responsabilidade por esse nível de ensino, por força do Ato Adicional de 1834, possa ser responsabilizada pelo baixo índice de escolaridade da então população brasileira. Inquestionavelmente, o índice de escolarização era baixo, mesmo excluindo-se a população escrava, não se seguindo daí a causa apontada na literatura como a principal. O Império montou um sistema de arrecadação de tributos que funcionava a contento, não somente na taxaço da importação e exportação, como também no recolhimento dos impostos sobre bens produzidos no País, ou que nele circulavam. Em que pese o surto de desenvolvimento econômico impulsionado pela exportação do café e da borracha, o erário público do Império era cronicamente deficitário. Se

a inflação, pelo menos em índices alarmantes, esteve ausente, o endividamento externo drenava parte considerável da renda tributária.

A responsabilidade pela instrução primária, desde a edição da Lei de 15 de outubro de 1827, estava afeta às províncias, na definição no número e localização das escolas, na seleção dos professores e na fiscalização dos estabelecimentos escolares. O Ato Adicional de 1834, no bojo de uma série de medidas que garantiram maior autonomia às províncias, permitiu-lhes legislar sobre a instrução primária. Ao longo do período, as províncias alocaram percentuais substanciais de seu orçamento à instrução primária, que no final do período montava em cerca de 20%. O Governo Central exerceu uma função complementar com respeito ao ensino elementar, não somente por ser responsável por ele no Município sede da Corte, mas por custear uma série de iniciativas educacionais em guarnições militares, presídios ou de segmentos específicos da população, como os filhos de escravos.

A baixa cobertura do ensino elementar encontra suas explicações na falta de investimento público provincial como, também, num conjunto de fatores dos quais sobressai a baixa demanda por educação, decorrente da estrutura social polarizada: a elite cuja necessidade por educação elementar era atendida por tutores ou pela rede de escolas privadas e a massa da população livre, para a qual o conteúdo do ensino ministrado na escola tinha pouca aplicação no seu cotidiano de vida.

É importante ressaltar ainda que a classe média, para a qual a educação tem sido uma via tradicional de ascensão social, numericamente era inexpressiva.

Além disso, devem ser lembrados, também, os aspectos culturais, como a posição social da mulher, em torno de 50% da população, que tinha seu acesso à escola fortemente inibido. Esses e outros aspectos do contexto sociocultural da época, como, também, a comparação com outros países, na mesma época, aguardam a investigação dos historiadores da educação, de forma a se contar com um quadro mais bem delineado sobre o panorama educacional do Império pois, atribuir as mazelas da instrução apenas à falta de recursos financeiros constitui uma explicação simplista e empobrecedora do problema.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *História da instrução pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo: PUC-SP, 1989.
- AZEVEDO, Fernando. *A cultura brasileira*. Brasília: Ed. UnB, 1996.
- BITTENCOURT, Raul J. A educação brasileira no Império e na República. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 49, p. 41-76, jan./mar. 1953.
- BUESCU, M. *História econômica do Brasil: pesquisas e análises*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.
- CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1980. 2 v.
- FERREIRA, G. N. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e o Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1990.
- LEIS DO BRASIL. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1808-1875. t. 16.
- MELCHIOR, J. C. de A. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 23-43, jan./mar. 1993.
- MOACYR, Primitivo. *A instrução e o Império*. São Paulo: Ed. Nacional, 1936.
- _____. *A instrução e as províncias (1834-1889)*. São Paulo: Ed. Nacional, 1940.
- ONODY, O. *A inflação brasileira (1820-1958)*. Rio de Janeiro: [s. n.], 1960.
- PAIVA, V. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1983.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1967.
- ROMANELLI, Otaiza. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1983.

Recebido em 15 de setembro de 2000.

Beatrice Laura Carnielli, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é professora do curso de mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Abstract

The article reflects the income and expenses of the Central Government and its Provinces during the empire period. It focuses on the evaluation of the public power effort in financing of Basic Education. With the available data, it also seeks the impact analysis in Basic Education attention, considering the additional act of 1834 that decentralized the responsibility for that level of education. In conclusion, it discourse that the Basic Education expenses is situated in a compatible platform and explains that the low attendance in recent periods is related with social economical factors and not necessarily because of public resources allocation.

Keywords: education history; education financing.

