

Políticas elitistas e despesas públicas em educação no Brasil, 1933-2010[♦]

Thomas H. KANG¹

kang.thomas@gmail.com |  <https://orcid.org/0000-0002-1964-3503>

Isabela MENETRIER²

imenetriercampos@worldbank.org |  <https://orcid.org/0000-0002-1718-0939>

Resumo

Este trabalho apresenta uma nova base de dados com estimativas de despesas em educação e alguns indicadores de viés elitista nas políticas educacionais no Brasil entre 1933 e 2010. As estimativas de despesa pública em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (total, educação básica e ensino superior) são semelhantes às apresentadas por Maduro (2007). A novidade do presente trabalho são as séries de estimativas de despesas por ciclo de ensino (EF1, EF2 e EM). A partir destas estimativas, apresenta-se também um indicador de viés elitista: a razão de despesas por estudante no primário (EF1) em relação ao gasto por aluno no ensino superior. Essas razões foram historicamente baixas, mas houve uma elevação abrupta a partir do final da década de 1960. Este aumento se deu mais pela expansão da matrícula no ensino superior do que por uma elevação de gastos por estudante no primário.

Palavras-chave

História econômica da educação, Financiamento da educação, Despesa em educação, Economia política da educação.

Elite-biased policies and public expenditures on education in Brazil, 1933-2010

Abstract

This paper presents a new dataset with estimates of expenditures on education and some indicators of elite bias in educational policies in Brazil between 1933 and 2010. Estimates of public expenditures on education as a proportion of GDP (total, pre-tertiary education and higher education) are similar to those presented by Maduro (2007). The novelty of this study

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, RS, Brasil.

² World Bank, Washington, E.U.A.

Recebido: 13/07/2023.

Revisado: 15/01/2024.

Aceito: 25/03/2024.

DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-53575434tkim>

is the series of expenditure estimates by schooling level (primary, lower secondary and upper secondary). Based on these estimates, we also present an indicator of elite bias: the ratio of expenditures per student in primary education (EF1) in relation to expenditures per student in higher education. These ratios were historically low, but there was an abrupt increase from the late 1960s onwards. Rather than a consequence of an increase in spending per primary school student, the elite bias indicator's increase resulted mostly from the expansion of enrollment in higher education.

Keywords

Economic history of education, Education finance, Education spending, Political economy of education.

JEL Classification

N36, I22, H52.

1. Introdução

O sistema educacional brasileiro sofre de graves problemas, como atestam os resultados de exames internacionais de proficiência de estudantes. Por exemplo, 73% dos estudantes brasileiros que realizam o *Programme for International Student Assessment* (PISA) 2022 apresentaram baixo desempenho em matemática, contra 31% na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹ As proporções de estudantes com baixo desempenho para leitura e ciências, embora um pouco menores do que em matemática, foram também desanimadoras: 50% e 55% no Brasil contra 26% e 24% na média da OCDE, respectivamente (OECD 2023). Entretanto, nossos problemas educacionais não são recentes: pesquisas históricas têm enfatizado que o atraso educacional brasileiro tem sido persistente ao longo do tempo (Plank 1996; Birdsall, Bruns e Sabot 1996; Schwartzman 2004; Barbosa Filho e Pessôa 2009; Wjuniski 2013; Kang 2017, 2019; Colistete 2019; Komatsu et al. 2020; Kang, Paese e Felix 2021; Gois 2022). Apesar de já haver uma significativa literatura a respeito do tema, ainda são necessárias investigações mais profundas acerca das causas e das consequências do atraso educacional brasileiro. O maior obstáculo para a compreensão deste atraso é a falta de dados.

¹ O *Programme for International Student Assessment* (PISA) é um exame de proficiência padronizado conduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Uma importante tentativa de se organizar uma base de dados educacionais contemplando boa parte do século XX foi a proposta na dissertação de mestrado de Maduro (2007), cujos dados compreendem o período entre 1933 e 2004. No trabalho em questão, o autor apresentou dados de matrícula bruta (discriminando entre rede pública e privada), taxa bruta de matrícula, gasto em educação como proporção do PIB e gasto por estudante na rede pública como proporção do PIB per capita. Kang, Paese e Felix (2021) revisaram os dados nacionais de matrícula apresentados por Maduro e expandiram a base, mas os dados de matrícula não são objetos deste estudo.² O foco deste trabalho são as despesas.

Os dados de despesas públicas em educação estimados por Maduro foram utilizados por alguns trabalhos na literatura (Barbosa Filho e Pessoa 2009; Wjuniski 2013; Kang 2018). Este estudo traz duas novidades em relação ao trabalho de Maduro, que são nossos objetivos principais: (i) apresentar novas estimativas de despesa em educação no Brasil entre 1933 e 2010 e (ii) apresentar um indicador de viés elitista nas políticas educacionais para o mesmo período.

Quanto ao item (i), as estimativas de despesas totais em educação como proporção do PIB não são substancialmente distintas das de Maduro (com exceção do período entre meados da década de 1970 e meados da década de 1980). Partimos do trabalho de Maduro, que utilizou principalmente os Anuários Estatísticos do Brasil (AEB), mas incluímos também dados do Ministério da Fazenda e outras fontes do Ministério da Educação e Cultura (como detalhamos na seção 2). A unidade de análise é o país como um todo no período 1933-2010. Seria possível analisar a despesa educacional por nível de governo, mas esse não é o objetivo principal deste trabalho. De qualquer forma, o Apêndice B apresenta dados estimados de despesas educacionais como proporção do PIB da União, estados e municípios.

Além disso, a nova base traz estimativas inéditas de despesa em educação por ciclo de ensino: ensino fundamental I (EF1), ensino fundamental II (EF2), ensino médio (EM) e ensino superior (ES). Por não separar os dados de despesa por ciclo, o estudo de Maduro apresentava uma quebra de continuidade na série de dados em 1971. No ano em questão, aprovou-se

² Kang, Paese e Felix (2021) acrescentaram dados de taxas de matrícula bruta por estado e indicadores de retenção do sistema escolar brasileiro entre 1950 e 2010. Os dados mostraram que, embora o Brasil tenha apresentado indicadores de matrícula baixos comparado até mesmo com países vizinhos, a situação era ainda mais grave em termos de retenção – como os estudos vinculados ao Proluxo já tinham também indicado (Fletcher 1985; Klein e Ribeiro 1991; Ribeiro 1991).

uma reforma que juntou o antigo ensino primário de quatro séries (equivalente ao EF1) ao antigo primeiro ciclo do ensino médio (equivalente ao EF2). Dessa forma, as estatísticas passaram a apresentar apenas dados de despesa do novo nível de ensino composto por oito séries (EF) após 1971. Ainda que tenhamos adotado algumas pressuposições (que consideramos razoáveis) para efetuar essas estimações, acreditamos que esta tentativa de estimar despesas por ciclo é um importante passo inicial para se entender o padrão de gastos na educação brasileira no longo prazo.

Em relação ao ponto (ii), o trabalho analisa indícios de viés elitista (*elite bias*) no padrão de despesas utilizando um indicador proposto por Lindert (2010). Apresenta-se uma série de razão de despesas por estudante no primário (EF1) em relação às despesas por estudante no ensino terciário (atualmente chamado de “ensino superior”). Essas razões, que foram historicamente altas, começaram a diminuir rapidamente a partir do final da década de 1960. Como mostraremos, esse fenômeno ocorreu primordialmente por expansão das matrículas no ensino superior e não tanto por elevação de gastos por estudante no primário. Em um período em que cerca de um terço da população era analfabeta, esta decisão parece ter sido resultado de políticas educacionais elitistas.

Esses resultados têm implicações importantes, não apenas para compreender o passado, como também por suas consequências na atualidade. Se os níveis mais básicos de educação recebiam poucos recursos no passado, a transmissão intergeracional de capital humano pode ser, em boa parte, responsável pelo persistente baixo desempenho educacional brasileiro - apesar da universalização do EF e da elevação das despesas em educação a partir do final do século passado. No entanto, pode-se levantar dúvidas sobre a importância em se estudar os gastos em educação, uma vez que uma conhecida literatura aponta que aumento de despesas podem ter efeitos limitados sobre o sistema educacional. Também se pode questionar a motivação em investigar o viés dos gastos para o ensino superior. Vale aqui justificar esses pontos.

De fato, muitos estudos mostram “que diferenças no nível absoluto de gastos ou aumentos nos gastos têm pouca ou nenhuma relação consistente com o desempenho estudantil” (Hanushek 2013, 134). Como os salários dos professores representam em geral o principal item nos gastos correntes, o aumento salarial sem mudanças em termos de gestão ou aumento na carga horária escolar, por exemplo, teriam efeitos limitados sobre os

níveis de proficiência. Por conta de evidências de ineficiência nos gastos com educação no Brasil, Menezes-Filho (2007), por exemplo, reconheceu que há espaço para melhorias no desempenho educacional sem aumentar os níveis de gastos públicos.

No entanto, em um estudo sobre a evolução *histórica* dos gastos com educação, é preciso considerar outros fatores. Primeiramente, alguns estudos descobriram que alunos de sistemas educacionais com níveis baixos de gastos se beneficiam de recursos adicionais. Até mesmo Hanushek (1994) reconheceu que os gastos são importantes em certos contextos. Em países em desenvolvimento, Fuller e Clarke (1994) e Glewwe et al. (2013) descobriram que alguns insumos dependentes de gastos (como livros didáticos, infraestrutura, qualidade dos professores e tempo de instrução) influenciavam o desempenho educacional. Vegas e Coffin (2015) estimaram que os gastos por aluno aumentam os níveis de desempenho estudantil até um limiar em torno de USD 8 mil por volta de 2010 (bem acima do gasto por estudante no Brasil).

Em segundo lugar, há efeitos de longo prazo de um aumento nos gastos com educação. A longo prazo, espera-se que salários mais altos atraiam professores qualificados que, de outra forma, procurariam outras ocupações. Hirata, Oliveira e Mereb (2019) constataram que os professores da educação básica recebem, em média, salários mais baixos do que outras ocupações que exigem ensino superior no Brasil. Em que pese o uso ineficiente dos recursos, Menezes-Filho e Pazello (2007) mostraram que uma reforma no modelo de financiamento, que aumentou os gastos e reduziu as desigualdades financeiras, levou a níveis mais altos de proficiência no Brasil.³ Um estudo recente que levou em consideração os efeitos de longo prazo dos gastos com educação nos Estados Unidos encontrou evidências convincentes de que o dinheiro importa, especialmente através do aumento nos salários dos professores e outros fatores que podem ter atraído professores mais qualificados (Jackson, Johnson e Persico 2015).

Refletindo sobre o atraso histórico da América Latina na educação, Lindert (2010) reconheceu os achados de Hanushek e colaboradores. No entanto, ele insistiu na necessidade de se estudar as despesas, uma vez que os níveis

³ Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituída pela Emenda Constitucional (EC) 14/1996. Posteriormente, substituiu-se o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela EC 53/2006, que se tornou permanente com modificações a partir da EC 108/2020.

historicamente baixos de gastos com educação na região não deixam muito espaço para a possibilidade de “gastos excessivos”. Além disso, o viés de gastos contra a educação primária foi agudo na região, mesmo quando já se sabia pela literatura inicial sobre capital humano que os anos iniciais na escola geravam mais retorno do que os mais avançados de modo geral (Becker 1964; Langoni 1972). No início da década de 1960, os EUA gastavam cerca de quatro vezes mais em estudantes de ensino superior *vis-à-vis* os de ensino fundamental, enquanto os latino-americanos gastavam cerca de 15 vezes mais (Lindert 2010). Portanto, o estudo dos gastos com educação a longo prazo é relevante no Brasil, o maior país latino-americano em termos demográficos e econômicos.

Diante disso, esse trabalho mostra que os gastos educacionais no Brasil foram historicamente baixos e viesados para elites. Para demonstrar isso, o trabalho é dividido em seis seções. Depois deste Introdução, apresentam-se as fontes e a metodologia de construção das estimativas de despesas públicas por nível de ensino (EF, EM e ES) na seção 2. Os resultados mais gerais são apresentados na seção 3. Em seguida, descreve-se a metodologia e as estimativas de despesas por ciclo do EF (EF1 e EF2) na seção 4. A partir desses dados, construímos um indicador de viés elitista dos gastos educacionais, conforme sugerido por Lindert (2010), apresentado na seção 5. O texto termina com as considerações finais na seção 6.

2. Despesas em educação: fontes e metodologia

Como dito na Introdução, Maduro (2007) foi o único trabalho a estimar uma série histórica anual de despesa com o ensino entre 1933 e 2004. Maduro (2007) realizou um trabalho pioneiro e admirável, mas o autor se baseou principalmente em edições do Anuário Estatístico do Brasil (AEB) para construir a base. Isso pode levantar duas questões:

1. *Fontes inconsistentes*: Na maior parte dos anos, as edições do AEB apresentam dados de despesa em “ensino e cultura.” Em alguns anos, os dados se referem apenas a “ensino.” Além disso, Melchior (1980) indicou que há inconsistências internas em algumas fontes (o que explicaremos melhor adiante).
2. *Lacunas em longos períodos*: Há diversas lacunas na série. Os exemplos mais evidentes são os dados de despesas em nível estadual

e municipal entre 1971 e 1985. No caso dos municípios, Maduro (2007) assumiu que as proporções de gastos em cada nível de ensino nos períodos 1971-74 e 1980-85 foram idênticas a 1986. Em relação ao gasto estadual, o autor manteve a distribuição do gasto em nível estadual em 1984 e aplicou a mesma estrutura às lacunas nos períodos 1971-74 e 1980-83.⁴

Neste trabalho, tentamos lidar com a primeira questão, mas o problema permanece em grande medida porque os dados ainda se originam de diferentes fontes. Por outro lado, a nova base de dados apresenta uma melhoria considerável em relação ao preenchimento das lacunas.

Existem duas fontes principais de dados sobre gastos com educação no Brasil: (a) Anuário Estatístico do Brasil (AEB) (IBGE 2003) e (b) Finanças do Brasil (FINBRA) (Ministério da Fazenda 1941-1987). Essas duas fontes compõem a espinha dorsal do nosso conjunto de dados. Outras publicações do Ministério da Educação (MEC) e de outros organismos federais também foram consultadas para preencher as lacunas deixadas pelas duas publicações mencionadas acima.

As principais diferenças entre nossas estimativas e as de Maduro (2007) estão localizadas nas décadas de 1970 e 1980. Neste período, a AEB deixa muitas lacunas nos dados, principalmente em nível estadual e municipal. Como a principal fonte de Maduro (2007) foi o AEB, esse era um problema esperado.⁵ A fim de preencher as lacunas, Maduro (2007) recorreu a interpolações. Também utilizamos interpolações, mas em menor grau porque usamos um número maior de fontes.

No conjunto de dados de Maduro (2007), o exemplo mais flagrante de *gaps* por longos períodos são os dados em níveis estadual e municipal entre 1971 e 1985. No caso dos municípios, Maduro (2007) assumiu que a proporção de gastos em cada nível nos períodos 1971-74 e 1980-85 era idêntica à apresentada em 1986. No que diz respeito aos gastos em nível estadual, o autor manteve a distribuição dos gastos estaduais em 1984 e aplicou a mesma estrutura às lacunas dos períodos 1971-74 e 1980-83.

⁴ Ver detalhes em Maduro (2007). Kang (2018) também resume os problemas da base de dados.

⁵ Alguns estudos usaram a base de dados de Maduro (2007) para analisar a evolução histórica da escolaridade no Brasil. Além de Wjuniski (2013) e Kang (2018), Barbosa Filho e Pessoa (2009), por exemplo, utilizam a mesma base de dados para fornecer uma visão geral da educação brasileira durante o século XX.

Para preencher as lacunas em cada nível de ensino e diminuir o uso de interpolações, procuramos fontes adicionais em vários locais: Bibliotecas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) (em Brasília e no Rio de Janeiro), Centro de Pesquisa e Documentação na Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) e Biblioteca e Arquivo Histórico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).⁶ Também encontramos fontes em *sites* governamentais que armazenam documentos históricos digitalizados como Domínio Público, Repositório do Conhecimento IPEA e o *sítio archive.org* (conta do Ministério da Fazenda). Também usamos algumas informações de Mello e Souza (1979), Brasil (1957), INEP (1953), MEC(1985b), Marques (1991) e STN (2013). Maduro (2007) é a principal fonte secundária e uma referência importante a ser consultada.

Um possível problema é que as estatísticas de despesas em ensino poucas vezes apareceram discriminadas dos gastos com cultura. Como consequência, pode haver uma pequena superestimação dos gastos com educação em vários anos, como já havia notado Maduro (2007). No nível federal, informações esparsas sobre gastos com cultura mostram que esta representava uma proporção muito pequena do total de gastos em ensino e cultura. Por exemplo, o ensino representou cerca de 98% das despesas com “ensino e cultura” entre 1977 e 1982 (MEC 1985b). Por outro lado, algumas fontes extra-orçamentárias às vezes não eram consideradas nas estatísticas educacionais. Até onde sabemos, essas fontes não financiavam programas regulares de educação, mas programas especiais. O Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), por exemplo, o programa de alfabetização de adultos durante o regime militar, foi em grande parte financiado por fundos lotéricos - uma renda extra-orçamentária. Se os gastos com a cultura podem ter levado a valores ligeiramente superestimados em nossa série de despesas em educação, fontes extra-orçamentárias provavelmente agiram a favor de uma subestimação dos gastos com educação.

As Tabelas 4 e 5, localizadas no Apêndice A, apresentam uma lista completa de fontes de gastos com educação ano a ano de 1933 a 2010. A primeira delas apresenta as fontes de despesa pública em educação de todos os níveis de governo, enquanto a segunda tabela apresenta as fontes da participação dos gastos de cada nível de ensino em relação ao gasto total em educação. Essa separação ocorre porque as fontes de dados de gastos

⁶ Recebemos uma ajuda inestimável de vários bibliotecários do INEP, particularmente Raphael Viničius da Costa. Os Arquivos Históricos do INEP também forneceram um serviço eficiente de digitalização de documentos mediante solicitação.

totais em educação nem sempre coincidem com as fontes de dados para cada nível de escolaridade. Além disso, o gasto total às vezes não coincide com a soma dos gastos em cada nível de ensino, embora os valores sejam em geral próximos.

A fim de assegurar maior consistência, partimos dos dados de gastos totais em educação, conforme apresentados nas fontes originais, e mantivemos as participações (ou *shares*) de cada nível de escolaridade. Ou seja, quando dados de fontes diversas levam a uma diferença entre o gasto total em educação e a soma de gastos por nível de ensino, assume-se que essa diferença se distribui entre os níveis conforme a proporção do gasto em cada nível em relação à soma dos gastos. Portanto, a soma das despesas em cada nível de escolaridade necessariamente iguala o gasto total como resultado de uma escolha metodológica. Em resumo, a metodologia foi a seguinte:

1. Até 1975, os gastos totais em educação e cultura de cada nível de governo foram retirados de edições das FINBRA;
2. Após 1975, utilizamos fontes em tese compatíveis com o FINBRA (principalmente os AEB e outros documentos do MEC);
3. Outras fontes (que serão detalhadas adiante na subseção 2.2) determinaram os *shares* de cada nível de escolaridade sobre as despesas totais em educação e cultura;
4. A soma das despesas de cada nível de escolaridade (primário, secundário e terciário) é igual ao total de gastos.⁷

Nas próximas duas subseções, detalham-se a utilização das fontes para dados de despesa total e dos *shares*. Na seção 2.3, discutimos as estimativas de PIB e população utilizadas.

2.1. Gastos totais

Em relação aos gastos federais, mantivemos os dados utilizados por Maduro (2007) de 1933 a 1944, cuja fonte original são os AEB, e utilizamos interpolações entre 1945 e 1947. De 1948 a 1964, as informações são dos AEB. Para o período 1965-84, a fonte são edições das FINBRA. Os dados das FINBRA coincidem em grande parte com as AEB, mas são mais completas.

⁷ Lembrando que o ensino terciário é o que chamamos atualmente de ensino superior

Portanto, haveria uma série contínua de 1948 a 1986 que engloba gastos federais em educação e cultura. Na mesma linha, Marques (1991) poderia ser a fonte para os anos de 1987, 1988 e 1989. No entanto, as estatísticas de educação nas FINBRA a partir de 1975 e de Marques (1991) são problemáticas por diversos motivos. A partir de 1975, houve mudanças no cômputo da estatística oficial. Conforme Melchior (1980, 52), em 1975, “várias contas foram deslocadas também para a função educação e cultura”, incluindo verbas gastas em ciência e tecnologia que antes não constavam nesta rubrica.⁸ Os dados de Marques (1991) são também implausíveis - sugerindo que esses dados foram contaminados pelo deslocamento mencionado acima e também pela inflação durante o período.⁹ Em linha semelhante, Barjas Negri (1997) afirma que certas estatísticas de gastos em educação divulgadas sobre o período superestimaram as despesas por problemas de dupla contagem.

Para evitar essas estimativas viesadas para cima, utilizou-se uma estimativa já tratada de despesas em educação para a década de 1980 que consta no AEB 1993, fonte também usada por Maduro (2007). Para a segunda metade da década de 1970, recorremos a interpolações na variável despesa total em educação, ainda que tenhamos continuado a usar os *shares* de nossas fontes do MEC. Diante dessas constatações, seria importante um estudo mais aprofundado sobre os gastos em educação no período 1975-1994.

Adicionalmente, os valores entre 1990 e 1993 foram interpolados para todos os níveis de governo, a fim de evitar possíveis distorções causadas pela inflação brutal que atingiu o país naquele período. Seguimos Maduro (2007) para os dados do período 1994-1999, cuja fonte original é o *site* do Inep, e dizem respeito apenas aos gastos com educação. Por fim, a partir de 2000, a fonte oficial é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e se trata da rubrica “função educação”, o que pode diferir de estimativas de gasto com educação do INEP.

Quanto aos gastos de governos subnacionais, as edições das FINBRA fornecem dados a partir de 1941. Até aquele ano, mais uma vez confiamos em Maduro (2007), cuja informação vem dos AEB. Para os estados, as FINBRA são as fontes até 1989, enquanto os dados de 1984 a 1988 provêm dos AEB no caso dos municípios. De maneira semelhante aos gastos federais, entre 1994 e 1999, a fonte dos dois níveis de governo é o INEP e,

⁸ Essa questão foi levantada também por Gois (2022).

⁹ Esses números implausíveis a partir de 1975 foram, por exemplo, utilizados na tese de Kang (2019).

a partir de 2000, a informação vem da STN. As exceções são 2000 e 2001, cuja fonte de gastos estaduais é o *site* do IBGE.

2.2. *Shares*

Infelizmente, o montante gasto por cada nível de governo nos três diferentes níveis de escolaridade não é uma informação fácil de ser encontrada, especialmente quando se trata de governos subnacionais.

Começando com os gastos federais, os AEBs contêm informações de gastos para cada nível de escolaridade entre 1933 e 1938. No entanto, apenas informações sobre o gasto total estavam disponíveis a partir de 1939. Desta forma, tivemos que recorrer a interpolações até 1948. Daquele ano até 1956, os dados provêm de um estudo sobre finanças da educação solicitado pelo Governo Kubitschek sob a égide do Programa de Metas (Brasil 1957). A partir de 1957, a fonte oficial são novamente os AEBs, com exceção de 1961, 1962 e 1964, quando as interpolações foram necessárias. A fonte entre 1994 e 1999 é o INEP. Na década de 2000, as informações são da STN - com a exceção de 2003 (interpolação).

Os dados em nível estadual seguem os primeiros de forma análoga: entre 1933 e 1938 a fonte são os AEBs, enquanto que Brasil (1957) foi utilizada para os anos de 1948 a 1956. No entanto, um estudo elaborado pelo INEP (1953) fornece dados para o período de 1939-47, fornecendo-nos uma série sem lacunas de 1933 a 1956. Mantivemos dados de Maduro (2007) entre 1957 e 1970, cujas fontes oficiais são Mello e Souza (1979) e AEBs. Foi necessário recorrer também a interpolações para o período entre 1971 e 1976. MEC (n.d.) fornece informações de 1977 a 1982, enquanto Marques (1991) acrescenta dados para o período entre 1986 e 1989. Ainda que haja motivos para duvidar das estimativas de Marques (1991) em termos absolutos por conta da inflação do período, não se espera que isso tenha distorcido a distribuição de recursos entre níveis de ensino. As informações do período remanescente (1983 a 1985) são dos AEB. As fontes do período subsequente (1993 a 2010) são as mesmas das despesas federais.

Por fim, as fontes dos dados referentes à parcela dos municípios na despesa total designada para cada nível de escolaridade são praticamente as mesmas do governo federal. Até 1976, as únicas diferenças são os anos de 1938 e 1963 e o período de 1971-1976, quando as interpolações eram necessárias para os níveis inferiores e intermediários de governo. MEC (1985a) fornece dados entre 1977 e 1979, enquanto Marques (1991) é a

fonte de 1986 a 1988. Os anos entre esses períodos foram interpolados. Fontes para o período 1994-2010 são as mesmas apresentadas anteriormente para outros níveis governamentais.

Como mencionamos anteriormente, analisar a despesa por nível de governo não é o principal objetivo deste trabalho, mas o Apêndice B apresenta uma análise rápida de uma estimativa de despesa em educação como proporção do PIB por níveis de governo entre 1933 e 2010, utilizando os dados apresentados graficamente na Figura 11 (também no Apêndice B).

2.3. PIB, população e matrículas

As estimativas de PIB são as mais utilizadas pela literatura: os dados de Haddad (1978) e Haddad (1980) para o período até 1947 e as estimativas oficiais da Fundação Getúlio Vargas (no período 1947-1985) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a partir de 1986, conforme disponíveis em IPEA (2019). Para estimar as despesas educacionais em proporção do PIB, obtivemos os valores nominais na moeda corrente de cada período utilizando as taxas de conversão para cada troca de moeda, uma vez que as estatísticas de despesa aparecem em valores nominais. O procedimento é idêntico ao realizado por Maduro (2007). O problema da troca de moeda é relevante no caso brasileiro, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, quando o país passou por seis padrões monetários por conta de tentativas malfadadas (à exceção do Plano Real) de combate à hiperinflação. Entretanto, o maior desafio no período não são as trocas monetárias, mas a própria inflação, que traz grau de incerteza em todas as estimativas de contas públicas na segunda metade da década de 1980 até a estabilização em 1994.

Em artigos recentes, Bacha, Tombolo e Versiani (2023a, 2023b) levantaram dúvidas acerca das estimativas de PIB recém mencionadas, que teriam subestimado o nível do PIB no final do século XIX e superestimado as taxas de crescimento ao longo do século passado. Na próxima seção, discutiremos rapidamente como os resultados da despesa em educação como proporção do PIB poderiam mudar sob essas condições.

A população brasileira total e por faixa etária foi obtida por meio de uma interpolação de dados dos censos demográficos. As matrículas, necessárias para computar dados de despesa por estudante, foram obtidas em documentos oficiais – em sua maior parte nos Anuários Estatísticos do

Brasil (IBGE 2003). Essas estimativas de população e matrícula já foram utilizadas em outro estudo, que apresenta detalhada discussão sobre as fontes e as metodologias utilizadas (Kang, Paese e Felix 2021).

3. Resultados: comparação dos dados

Comparando nossas estimativas de gastos totais em educação como proporção do PIB com as de Maduro (2007), os resultados são semelhantes (ver Figura 1). De modo geral, vale destacar que a despesa educacional em proporção do PIB não chegava a 2% até a década de 1960. A marca de 4% foi atingida apenas no final da década de 1980. Com a consolidação de mecanismos de financiamento do ensino fundamental e do resto da educação básica, houve crescimento da despesa em percentual do PIB desde meados da década de 1990 até o fim da série em 2010.

Já as Figuras 2 e 3 reportam algumas diferenças entre as novas estimativas e as anteriores. Essas figuras apresentam os gastos com a soma dos níveis EF e EM e as despesas com o ensino superior, respectivamente, como proporção do PIB. As semelhanças entre as séries de gastos com EF e EM e a série de despesa total sugerem que as mudanças na despesa total foram em grande parte impulsionadas por mudanças nos níveis em questão. No caso dos gastos com educação superior, as divergências da série Maduro se tornam maiores a partir de meados da década de 1970. Isso tem a ver com nossas fontes adicionais que mostraram uma composição diferente na distribuição de recursos entre níveis educacionais. Em suma, embora as diferenças entre as estimativas de Maduro e as nossas sejam pequenas de modo geral, esses são passos importantes para as análises posteriores.

Algumas discussões podem ser feitas à luz desses dados. Em exercício realizado com os dados de Maduro, Gois (2022) já tinham mostrado que as despesas públicas em educação como proporção do PIB no Brasil foram sistematicamente menores do que nos Estados Unidos ao longo do século XX. A Figura 4 compara essas novas estimativas de despesas como proporção do PIB em relação a dados dos Estados Unidos. O ponto aqui é ressaltar o peso histórico do atraso educacional nos resultados atuais da qualidade da educação brasileira. Ainda que haja evidentes ineficiências no gasto, o baixo estoque de capital humano acumulado provavelmente tem efeitos deletérios sobre os indicadores atuais de qualidade educacional, dado que a literatura atesta o papel importante da transmissão interge-

racional de capital humano no país (Ferreira e Veloso 2003; Mahlmeister et al. 2019). Ou seja, nada muda com relação à avaliação feita por Gois (2022).

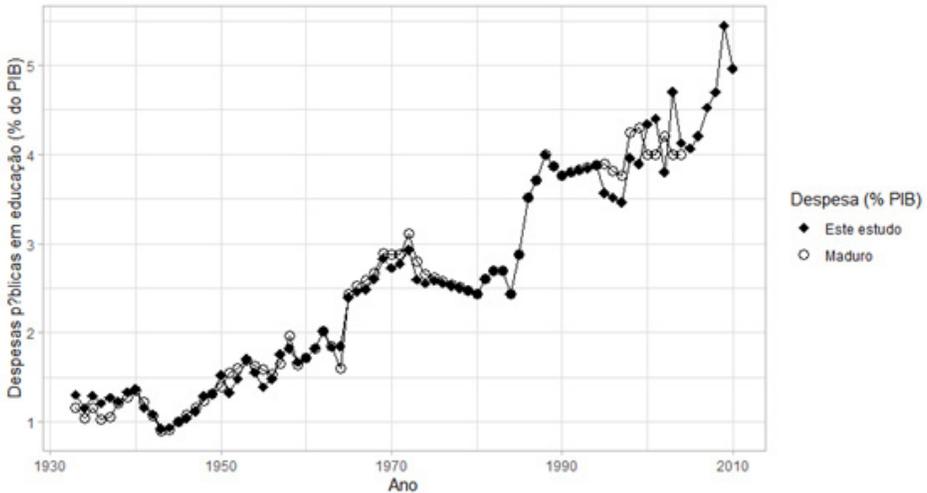


Figura 1 - Despesas em educação como proporção do PIB (%), comparação de estimativas, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e Maduro (2007)



Figura 2 - Despesas em EF e EM como proporção do PIB (%), comparação de estimativas, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e Maduro (2007)



Figura 3 - Despesas em ensino superior como proporção do PIB (%), comparação de estimativas, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e Maduro (2007)

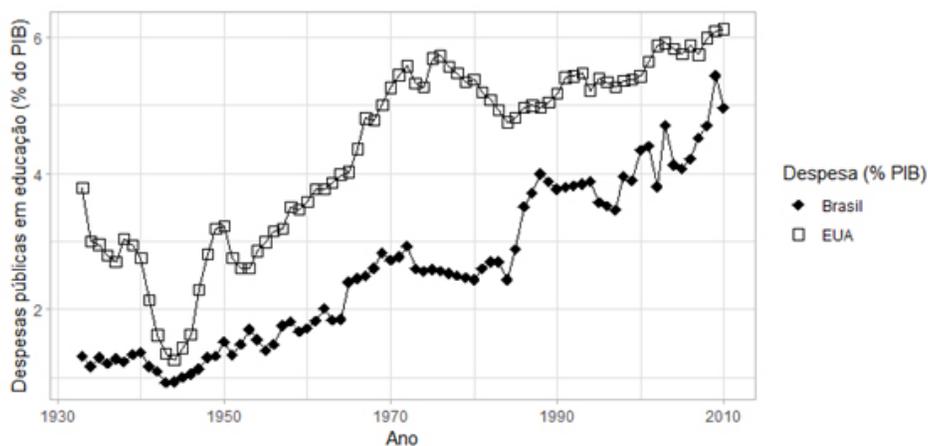


Figura 4 - Despesas em educação como proporção do PIB (%), Estados Unidos e Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e ver Apêndice A.

Em segundo lugar, dois trabalhos recentes de Bacha, Tombolo e Versiani (2023a, 2023b) levantam dúvidas sobre as estimativas históricas de PIB mais conhecidas. Duas conclusões desses trabalhos em conjunto são importantes para nossos propósitos: (i) o PIB no final do século XIX teria sido mais alto do que se pensava (Bacha, Tombolo e Versiani 2023a) e (ii) a taxa de crescimento do PIB entre 1900 e 1980 teria sido menor do que se acreditava (Bacha, Tombolo e Versiani 2023b). Essas duas conclusões em conjunto implicam que o nível do PIB brasileiro no período 1900-1980 teria sido maior do que dizem as estimativas consolidadas da literatura (Haddad 1978, 1980; Goldsmith 1986; Bolt e Van Zanden 2020; IPEA 2019). Se o nível do PIB foi em geral maior (pelo menos até 1980) do que se pensava, a consequência é que as despesas em educação como proporção do PIB foram ainda menores do que os valores apresentados aqui. Ou seja, os dados de despesas educacionais em relação ao PIB retratados pelas Figuras 2 a 6 estariam superestimados – a situação financeira da educação brasileira teria sido ainda mais grave do que a apresentada aqui.

Em terceiro lugar, a estrutura etária da população brasileira mudou expressivamente no período sob análise. A transição demográfica brasileira se deu de forma relativamente rápida com redução da mortalidade a partir da década de 1940 e da fecundidade a partir da década de 1960 (Barbosa e Valle Silva 2003). Ainda assim, a população mais numerosa deixou de ser a faixa etária mais jovem (0 a 4 anos de idade) apenas na década de 1980 - justamente quando houve um aumento mais expressivo dos gastos na educação básica como proporção do PIB. O baixo nível de despesas em educação básica até então, justamente durante o período em que a estrutura da população tinha formato piramidal, reforça o argumento de que havia descaso com a educação para as massas. O baixo gasto em educação para as massas diante do bônus demográfico provavelmente teve efeitos deletérios em termos de crescimento e desigualdade.

Por fim, vale discutir o período depois de 1980, quando o país entrou em um período de relativa estagnação. Em parte, a elevação da despesa em educação como proporção do PIB pode ter sido ajudada pelo lado do denominador. No entanto, claramente não se tratou apenas disso. No processo de abertura política lenta que caracterizou o final do regime militar no Brasil, a chamada “Emenda Calmón” retomou a vinculação das receitas com gastos em educação que havia desaparecido com a Constituição autoritária de 1967 (Kang 2019).¹⁰ Isso elevou o gasto público em educação substan-

¹⁰ Emenda Constitucional 24/1983, apelidada dessa forma por conta de seu proponente, senador João Calmón.

cialmente a partir de 1985, apesar de um contexto de crise fiscal e inflacionária. Além disso, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), teve papel importante em aumentar e distribuir de forma mais equitativa os recursos (Menezes-Filho e Pazello 2007) (ver também nota 3).¹¹

Vale tratar agora de outro indicador conhecido: o gasto por estudante. O pioneiro trabalho de Maduro (2007) também trouxe estimativas de despesa pública por aluno da rede pública (em reais e como proporção do PIB per capita) em todo o período. No estudo, a despesa por aluno é discriminada por nível de ensino e há aparentemente uma série completa de 1933 a 2004. Entretanto, as despesas aparecem agregadas conforme a estrutura organizacional do ensino na época. No período anterior a 1971, há discriminação entre o antigo ensino primário e o antigo ensino médio; enquanto os registros após 1971 mostram a despesa no ensino de primeiro grau e no ensino de segundo grau separadamente. Portanto, as séries são descontinuadas pela reforma de 1971 e as novas séries que surgem depois não podem ser comparadas diretamente com as versões pré-1971.¹²

Sem uma estimativa de despesa por ciclo de ensino (EF1, EF2 e EM) para todo o período, só é possível obter uma série contínua somando os resultados para a soma de EF e EM. As Figuras 5 e 6 mostram os resultados em comparação com Maduro (2007) de uma série de despesa por estudante para a soma de EF e EM (EF+EM) e outra para ensino superior - ambas em proporção do PIB per capita. Vale notar as dimensões em cada gráfico. No caso de EF+EM, as despesas por estudante variam de 9,7% (1974) a 21,0% (1933) do PIB per capita (com média de 13,0%) no período 1933-2010. Já no caso do ensino terciário (superior), o valor mínimo encontrado foi de 116,1% em 2006 e o valor máximo de 1.598% do PIB per capita em 1940, com média de 543,8% ao longo de todo o período. Estes valores são altos e já oferecem uma pista sobre o favorecimento ao ensino superior, que será analisado na seção 5 acerca do viés elitista do financiamento educacional. Na próxima seção, apresentamos estimativas iniciais para as despesas por ciclo.

¹¹ Agradecemos a um parecerista anônimo por nos chamar a atenção para a inclusão de discussões sobre o comportamento do PIB e da demografia do período.

¹² Comentários semelhantes já tinham sido feitos anteriormente por Kang (2018) em sua crítica ao estudo de Wjuniski (2013).

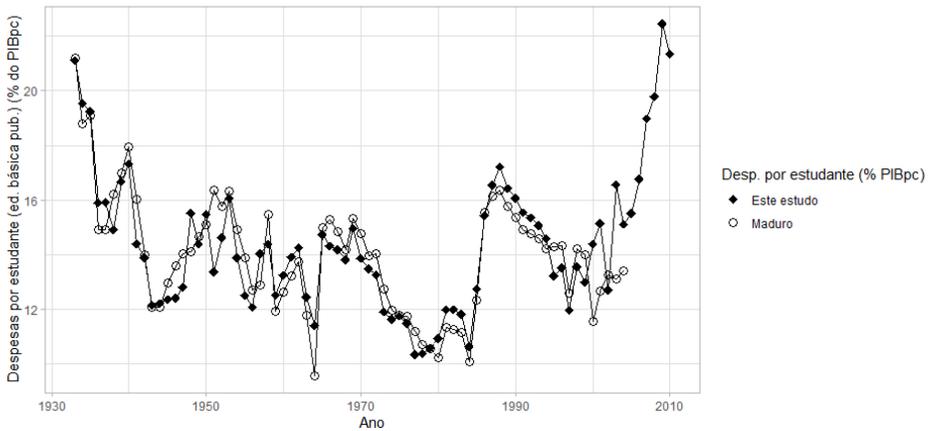


Figura 5 - Despesas em educação por estudante da rede pública como proporção do PIB per capita (%), EF e EM, comparação de estimativas, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e Maduro (2007)



Figura 6 - Despesas por estudante da rede pública como proporção do PIB per capita (%), ensino superior, e comparação de estimativas, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa e Maduro (2007)

4. Despesa por ciclos

A reforma do ensino promovida pelo regime militar (Lei 5.692/1971) reorganizou o sistema educacional brasileiro (Brasil 1971). Antes de 1971, o ensino pré-terciário era dividido no antigo *ensino primário*, que durava quatro ou cinco anos em geral, e no antigo *ensino médio*, de sete anos. Com a reforma, criaram-se o *ensino de primeiro grau*, com duração de oito anos, e o *ensino de segundo grau*, de três ou quatro anos (Hasenbalg 2003).

O antigo *ensino médio* tinha uma organização complexa. Em primeiro lugar, havia uma divisão entre tipos de ensino: secundário (mais acadêmico), profissional (subdividido em comercial, industrial, agrícola, etc.) e normal (formação de professores). No ensino secundário, o primeiro ciclo era chamado de *ensino ginásial*, enquanto o segundo ciclo era chamado de *ensino colegial* (que poderia ter ênfase clássica ou científica). O modelo adotado após 1971 aboliu a divisão em tipos de ensino. O ensino de segundo grau passou a oferecer, ao menos em tese, formação acadêmica e profissionalizante.

Em termos de dados, a reforma do ensino dificultou a construção de séries históricas contínuas. Antes de 1971, os dados de matrícula e gastos no ensino primário, por exemplo, se referiam apenas a quatro ou cinco séries. Já nos registros após 1971, os dados do ensino de primeiro grau passaram a se referir a oito séries. Por conta disso, é necessário contornar a descontinuidade dos dados em 1971.

Para as matrículas, o problema pode ser facilmente corrigido, uma vez que existem dados de matrícula por série para toda a educação pré-terciária a partir de 1956. Antes disso, existem dados de matrícula por série no ensino primário e de matrículas totais discriminadas pelos dois ciclos do antigo ensino médio desde 1933. No período antes de 1971, é possível reconstituir uma série de matrículas do que seria o ensino de primeiro grau (oito séries) somando as matrículas do antigo primário com as matrículas do primeiro ciclo do ensino médio, como fizeram os estudos de Maduro (2007) e Kang, Paese e Felix (2021). Contudo, não se pode fazer o mesmo com as despesas, uma vez que não existem dados de despesa por série. Os dados já aparecem agregados por nível. Pode-se, no entanto, recorrer a soluções imperfeitas, mas que sigam o espírito da solução encontrada para as matrículas.

A solução proposta parte de pressupostos quanto à proporção do gasto por estudante matriculado na rede pública em cada ciclo. Apesar de utilizar mais pressupostos, recomendamos esta metodologia pois ela permite facilmente que os parâmetros sejam mudados. A dificuldade maior está na mudança legal em 1971. Os passos da metodologia estão listados abaixo (posteriormente explicamos os pressupostos dos passos 2 e 3):

1. Parte-se de estimativas de estudantes matriculados na rede pública de ensino, uma vez que não há informações da matrícula por rede para todos os anos;
2. No período 1933-1970, existem dados divididos em ensino primário (quatro a seis séries) e ensino médio (sete séries). Assume-se que a despesa por aluno no segundo ciclo do ensino médio (*collegial*) seja 25% maior do que a despesa por aluno no ensino médio (ambos os ciclos);
3. De 1971 em diante, os dados estão divididos em ensino de primeiro grau (oito séries) e segundo grau (três séries). No período 1971-1989, pressupõe-se que a despesa por estudante no primeiro ciclo do primeiro grau (séries 1 a 4) seja 20% menor do que primeiro grau considerando ambos os ciclos (séries 1 a 8);
4. De 1990 a 1993, aplicam-se interpolações devido à falta de dados;
5. A partir de 1994, pressupõe-se que a despesa por estudante no primeiro ciclo do ensino fundamental (séries 1 a 4) seja igual ao do primeiro grau considerando ambos os ciclos (séries 1 a 8). Tenta-se refletir a mudança de ênfase havida na política pública, que passou a priorizar a universalização do ensino fundamental.

Esses passos contêm pressupostos simplificadores e as estimativas decorrentes são “*educated guesses*.” Na realidade, os pressupostos dos passos 2 e 3 são até mesmo generosos comparados a alguns dados para países latino-americanos. Por exemplo, gastava-se cerca de quatro vezes mais por estudante do ensino secundário em relação ao do primário na Argentina e no Equador em 1970. Em outros países como Panamá, Paraguai, Nicarágua e Guatemala, essa razão era próxima de 2 (UNESCO 1975). As nossas estimativas de despesas por aluno no Brasil em 1970 mostram que o pressuposto do item 3 está alinhado aos dados dos quatro países recém mencionados. Se o gasto estimado por estudante no EF2 fosse o dobro do gasto por estudante no EF1 no Brasil (como eram nesses quatro países), por con-

ta da concentração de matrículas nas séries iniciais, o gasto por estudante no EF seria apenas 22% maior do que no EF1 - resultado muito próximo ao definido no passo 3. Ao caracterizar as estimativas como generosas para o EF1, estamos dizendo que as nossas estimativas de gastos para o EF1 estão próximas de um limite máximo - a situação era provavelmente algo semelhante a isso ou ainda mais viesada em favor dos níveis de ensino mais avançados.

A partir dessas hipóteses, a Figura 7 apresenta as despesas em educação por ciclo (EF1, EF2 e EM) como proporção do PIB entre 1933 e 2010. Em seguida, a Figura 8 mostra os dados de despesa em educação por estudante na rede pública como proporção do PIB per capita e discriminado por ciclos, considerando também o período 1933-2010. Embora o primeiro ciclo tenha recebido a maior parte dos recursos como proporção do PIB ao longo de todo o período, como se vê na Figura 7, percebe-se que o mesmo não ocorre no gasto por estudante conforme a Figura 8. A convergência dos níveis de despesa por estudante em cada ciclo ocorre apenas em meados da década de 1990. Antes disso, o primeiro ciclo (o antigo ensino primário) esteve historicamente em desvantagem.

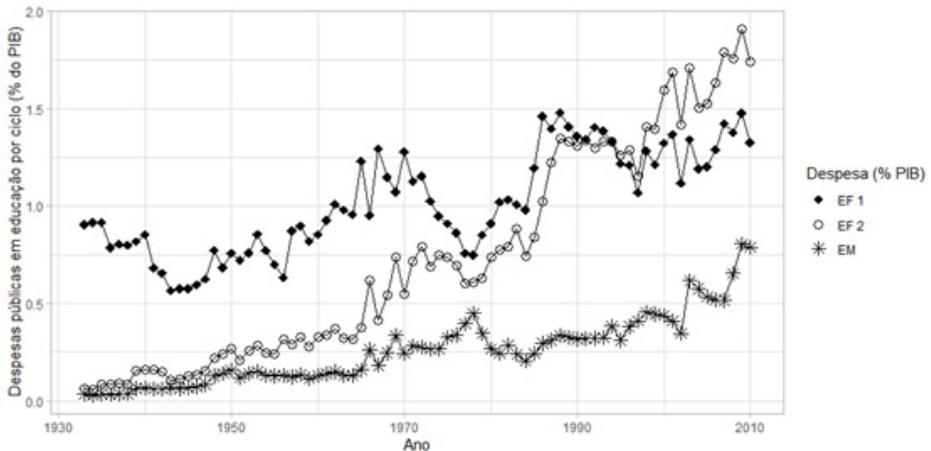


Figura 7 - Despesas em educação por ciclo como proporção do PIB (%), Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa

A Figura 8 não nos permite observar com clareza a variação das despesas por estudante no EF1, tamanha era a desvantagem deste para os demais ciclos da educação básica. A Figura 9 é mais elucidativa: ela mostra que, sob os pressupostos assumidos, as despesas por estudante no EF1 como proporção do PIB per capita flutuaram perto da marca de 8% entre meados da década de 1940 e meados da década de 1980. Apenas com a redemocratização e, principalmente, com os novos mecanismos de financiamento na década de 1990, houve uma elevação mais expressiva da despesa por estudante no primeiro ciclo do EF - ao mesmo tempo que se alcançava a universalização do EF como um todo. Como esperado, este é um padrão semelhante ao apresentado pela Figura 5. Este padrão sugere que o contrato social do período de auge da estratégia de industrialização por substituição de importações (ISI), embora tenha avançado até certo ponto na expansão educacional, parece ter subfinanciado a educação básica – principalmente o nível primário.

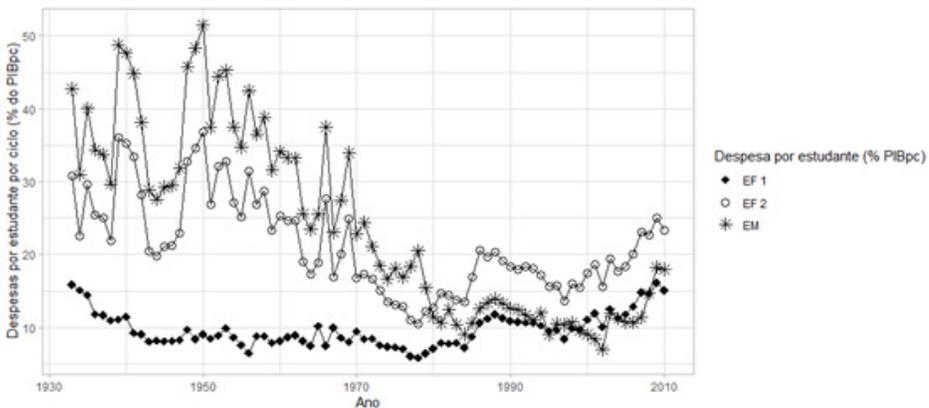


Figura 8 - Despesas em educação em cada ciclo por estudante da rede pública como proporção do PIB per capita (%), Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa

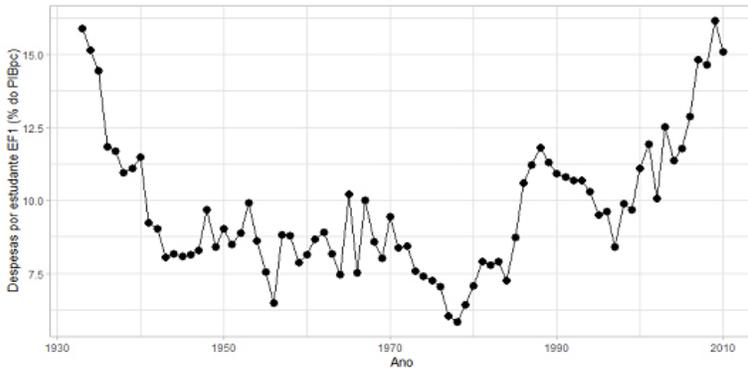


Figura 9 - Despesas em educação (EF1) por estudante da rede pública como proporção do PIB per capita (%), Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa

5. Índícios de viés elitista

Com essas estatísticas de despesas educacionais por ciclo, é possível analisar se o país subinvestia no ensino primário *vis-à-vis* o ensino superior. Para detectar um viés elitista nos gastos com educação, Lindert (2010) sugere o uso do que ele chama de “impressões digitais” dos gastos públicos (*public input fingerprints*). Na pesquisa histórica, obter uma grande quantidade de dados históricos para executar testes quantitativos mais precisos é uma tarefa difícil. Assim, esse tipo de indicador pode lançar alguma luz sobre a extensão do viés elitista sobre os gastos com educação pública. Uma dessas “impressões digitais” é a *razão dupla primário / terciário*, ou *razão dupla EF1/ES*, representado por:

$$db_{1/3} = \frac{exp_1}{pupil_1} / \frac{exp_3}{pupil_3}$$

onde $db_{1/3}$ é a razão dupla, exp representa o gasto público e $pupil$ é o número absoluto de alunos matriculados na rede pública. Os índices (1 e 3) representam os níveis primário e terciário, respectivamente.

Quanto maior o número, mais igualitário supostamente é o padrão de gastos com educação (embora nem sempre seja esse o caso, como argumenta-

remos posteriormente). Nos países da OCDE, o indicador está próximo de 50% nos dias atuais (Lindert 2010). Uma vez que o inverso desta razão indica quantas vezes a despesa pública por aluno do ensino superior é maior do que o gasto público por aluno do ensino primário, essa cifra diz que os estudantes do ensino superior recebem cerca de duas vezes mais recursos do que os alunos do ensino primário nos países da OCDE.

Lindert (2010) apresenta alguns dados que mostram como os gastos com educação foram viesados em favor do ensino superior na América Latina. No início da década de 1960, a razão primário/terciário era de 25,2% no Canadá e 51,2% nos Estados Unidos, enquanto o mesmo indicador era de 6,7% na América Latina (18 países). Conforme Lindert, o Brasil registrou uma razão ainda menor de acordo com os dados apresentados na Tabela 1 (2,1%). Ou seja, alunos do ensino superior recebiam cerca de 45-50 vezes mais recursos do que um aluno do ensino fundamental. De acordo com as informações da mesma tabela, o Brasil apresentou consistentemente um padrão de gastos viesado para o ensino superior durante um período de quase meio século. O país não só apresentou uma razão primário/terciário mais baixa do que os países mais ricos da OCDE, mas também vários países latino-americanos mais pobres apresentaram melhores resultados.

A comparação com os países vizinhos é importante: em relação ao Brasil, os países industrializados apresentam modelos mais heterogêneos no ensino superior e diversas outras diferenças em termos econômicos, demográficos e institucionais, o que poderia explicar boa parte das divergências nestes indicadores. No entanto, os países latino-americanos compartilham entre si maiores similaridades nesses aspectos (Engerman e Sokoloff 2012). Ainda assim, o Brasil claramente apresentou indicadores de viés elitista desvantajosos em relação a seus vizinhos.¹³

¹³ Agradecemos a um dos pareceristas por nos chamar a atenção para este ponto.

Tabela 1 - Razão dupla primário/terciário, regiões selecionadas e países, 1960-2002

Região ou país	1960-65	1970-75	1985	1995	2002
<i>Países desenvolvidos</i>					
Núcleo OCDE			51.0	43.2	56.1
Canadá	25.2	29.8	67.2	63.4	
Japão	90.9	200.0	90.9	108.4	126.6
EUA	51.2	81.3	71.3	73.4	77.5
<i>Países em desenvolvimento</i>			14.7		
<i>América Latina e Caribe</i>					
18 países	6.7	10.6	13.7	17.9	
Argentina	22.2	12.1	31.5	40.1	52.4
<i>Brasil</i>	2.1	8.2		7.2	8.1
Chile	3.9	8.6	9.6	45.5	
Colômbia	2.9		17.5	21.7	
Costa Rica	10.9	17.2	12.9	23.1	
Cuba	71.4*		43.5	50.0	
Jamaica	6.5	9.1	4.0	5.5	
México	9.2	9.8	8.5	23.3	29.4
Venezuela	6.5	11.8	11.6	6.8	

Notas: *Dados de 1950-55

Fonte: Lindert (2010)

Além de realizar comparações entre países, é possível analisar a evolução ano a ano deste indicador no Brasil, uma vez que temos dados anuais sobre gastos com educação por nível de escolaridade no país. Assim, calculamos uma série anual completa desta razão no Brasil. A Figura 10 mostra a razão EF1/ES, representada pela série com pontos mais escuros no gráfico (deixemos a outra série semelhante de lado por enquanto).

Entre meados dos anos 1960 e meados da década seguinte, houve uma elevação substancial da razão dupla EF1/ES. Inicialmente, essa elevação pode aparentar uma melhoria em termos de igualitarismo educacional (como mencionamos antes). As despesas por aluno no ensino primário claramente aumentaram em relação aos gastos médios no ensino superior. No entanto, um exame cuidadoso mostra que o aumento da razão EF1/ES não decorreu de uma expansão dos gastos com o primário. Em vez disso, um aumento repentino nas matrículas no ensino superior levou à melhora do indicador.

A Tabela 2 mostra que a matrícula na rede pública de ensino superior cresceu rapidamente entre 1965 (60.490 matriculados) e 1975 (410.225 estudantes), período no qual o número de estudantes nesse nível de ensino

aumentou em quase sete vezes. Aproveitando o período do “Milagre” e os ganhos de escala, essa elevação de matrículas não teve impacto significativo na despesa pública no ensino superior como proporção do PIB, que permaneceu relativamente estável. Por outro lado, nossas estimativas mostram que houve uma queda substancial na despesa no ensino primário (EF1), principalmente entre 1970 (1,23% do PIB) e 1975 (0,91%) do PIB. É evidente que o aumento no indicador de viés elitista foi basicamente causado pela elevação de matrículas no superior, uma vez que houve até queda da despesa no EF1 como percentual do PIB.

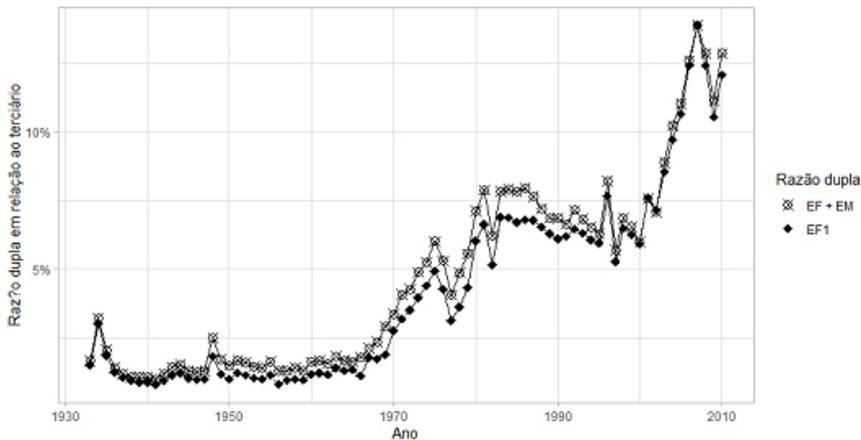


Figura 10 - Razão dupla EF1/ES e (EF+EM)/ES (%), Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 2 - Matrículas e despesas em educação como proporção do PIB, EF1 e ensino superior, rede pública, Brasil, 1960-1980

Ano	EF1 Pública		Ensino Superior Público		Razão Dupla primário/terciário
	Matrícula	Despesa/PIB	Matrícula	Despesa/PIB	
1960	6597124	0.85	36190	0.41	1.16
1965	8827050	1.23	60490	0.63	1.34
1970	11658052	1.28	165214	0.66	2.76
1975	12276121	0.91	410225	0.62	5.12
1980	14174115	0.91	492232	0.52	6.28

Fonte: Dados da pesquisa

O uso de dados do EF1 pode gerar questionamentos por estar baseado nas estimativas por ciclo da seção anterior, ainda que (insistimos) os pressupostos sejam razoáveis em comparação com dados de países vizinhos. De qualquer forma, a dúvida desaparece se mudarmos ligeiramente a razão e considerarmos os gastos por estudante dos níveis EF e EM em conjunto: isso exclui qualquer efeito *direto* da reforma de 1971 sobre os gastos com educação. Expressando em termos matemáticos, temos:

$$db_{(1+2)/3} = \frac{exp1 + exp2}{pupil1 + pupil2} / \frac{exp3}{pupil3}$$

Nessa expressão, o índice subscrito 2 representa o EM. Usando esta razão dupla modificada, o resultado é semelhante, como mostra a outra série apresentada na Figura 10 (a série que representa os dados somados de EF e EM, na maior parte do tempo acima da série denominada EF1). Como o custo educacional tende a aumentar à medida que se avança nos níveis de ensino, é plausível considerar que a razão dupla (EF+EM)/ES seja próximo ao limite superior da razão EF1/ES pelo menos até o final da década de 1990, quando houve substancial aumento de financiamento do ensino fundamental. Mesmo considerando este limite superior, os números são baixos em termos comparativos.

Esse ponto mostra os limites do indicador. A razão dupla pode se elevar por quatro motivos: (a) um aumento nos gastos com EF+EM, (b) uma diminuição nas matrículas nos níveis EF+EM, (c) uma diminuição nos gastos com ensino superior ou (d) um aumento nas matrículas no ES. No longo prazo, é improvável que haja uma queda contínua de (b) e (c) em períodos normais de crescimento demográfico, a menos que haja circunstâncias excepcionais com efeitos duradouros, como uma guerra ou uma revolução. Como esse não foi o caso do Brasil, resta considerar (a) e (d), pois ambos aumentam o indicador. A questão é qual foi o fator principal a impulsionar a mudança. Dependendo da resposta, as explicações da economia política podem apontar para direções completamente diferentes.

Espera-se que maiores gastos por aluno nos níveis EF e EM tenham um efeito igualitário na distribuição de renda. No entanto, o Brasil estava longe de alcançar a universalização do que chamamos hoje de EF na década de 1960. Ademais, o aumento dos gastos foi amplamente absorvido pelo aumento das matrículas, exercendo assim uma leve pressão ascendente

(se houve) sobre a razão EF1/ES. Por outro lado, inicialmente também se espera que um aumento nas matrículas no ensino superior se deva a uma expansão dos gastos totais no ensino superior. Todavia, dado o pequeno tamanho das universidades na época, o sistema de ensino superior brasileiro se beneficiou das economias de escala no setor. Além do aumento no número de alunos do ensino superior, houve uma reforma institucional de monta em 1968. Entre as mudanças introduzidas pela Reforma Universitária, o sistema clássico de cátedras foi substituído por departamentos, o que permitiu uma utilização mais racional dos recursos com cursos compartilhados entre alunos de faculdades diferentes. Por conta dessas mudanças, os custos não aumentaram proporcionalmente ao número de alunos, o que por sua vez ajudou no aumento da razão primário/terciário.

Podemos voltar aos dados de Lindert (2010) apresentados inicialmente na Tabela 1. Para contornar o problema da reforma de 1971, poderíamos corrigir as informações da tabela tomando as estimativas por ciclo. Há várias maneiras de se fazer isso: por exemplo, usar as estimativas para EF1 ou para EF completo (oito séries). Mesmo utilizando EF completo, o que tende a superestimar o indicador, a Tabela 2 mostra que nossas estimativas de razão dupla (em negrito) são menores do que as reportadas por Lindert nos períodos 1960-65 e 1970-75. Vale notar que em ambos os períodos, para usar o número menos favorável possível à nossa hipótese, utilizamos o ano com melhor resultado dentro de cada período (1963 e 1975).

Analisemos agora a variação entre as décadas de 1960 e 1970: sob quaisquer estimativas, o Brasil continuava atrás da média dos países da região em 1975, mas o patamar do indicador claramente se elevou durante a década anterior. O ponto aqui é que nem isso deve ser comemorado sem ressalvas, já que resultou mais na expansão de matrículas no terciário do que em elevações de despesa no primário. Uma investigação mais cuidadosa sobre o que ocorreu nos demais países latino-americanos poderia ser elucidativa, dadas as diferenças dos sistemas educacionais entre os países da região.

Tabela 3 - Razão dupla primário/terciário revisado, regiões selecionadas e países, 1960-2002

Região ou país	1960-65	1970-75	1985	1995	2002
<i>Países em desenvolvimento (Lindert)</i>			14.7		
<i>América Latina e Caribe</i>					
18 países (Lindert)	6.7	10.6	13.7	17.9	
Brasil (Lindert)	2.1	8.2		7.2	8.1
Brasil (EF1)	1.4*	5.1**	6.9	6.1	7.2
Brasil (EF)	1.7*	6.4**	8.7	7.6	9.0

Notas: *Dados de 1963

**Dados de 1975

Fonte: Lindert (2010) e dados da pesquisa

Isso não significa, no entanto, que os custos não aumentaram substancialmente em termos absolutos. O custo de oportunidade dessa expansão do ensino terciário parece ter sido substancial. Em um país onde o ensino fundamental estava longe de atingir toda a população em idade escolar, a decisão por uma grande expansão do número de vagas no sistema de ensino superior foi custosa. Para entender por que essa decisão foi tomada, precisamos nos aprofundar nos aspectos de economia política da educação durante o regime militar. Esses aspectos foram estudados em alguns trabalhos e vale resumir o que diz essa literatura. Conforme esses estudos, apesar do aumento da capacidade fiscal estatal após as reformas no sistema tributário, os governos militares decidiram expandir as vagas no ensino superior por pressão das classes médias e alta no final dos anos 1960 (Ames 1973; Kang 2019). Além disso, os governos militares entendiam que a maior ameaça à ordem estava nos grupos de esquerda das universidades, o que estimulou intervenções no setor (De Mattos 1988; Kang 2019). Na década de 1970, a estratégia de manter alto crescimento com significativos níveis de endividamento levou o governo federal a centralizar ainda mais o sistema tributário. A pauperização dos estados teve efeitos negativos sobre despesas em educação básica (Kang, Menetrier e Comim 2024). Finalmente, não era de se surpreender que os grupos mais preocupados com o ensino superior tivessem maior voz política quando se leva em conta que apenas alfabetizados tinham direito de voto no Brasil (pessoas analfabetas só passaram a tê-lo após a Constituição de 1988).

6. Considerações finais

Este estudo apresentou uma nova base de dados de despesas públicas em educação e alguns indícios de viés elitista da política educacional no Brasil entre 1933 e 2010. Com algumas modificações, os dados básicos corroboraram em grande parte as estimativas pioneiras de Maduro (2007). O estudo apresentou também uma estimativa inédita de despesas públicas em educação por ciclo de ensino (EF1, EF2 e EM). Esses dados, baseados em alguns pressupostos que justificamos na seção 4, permite-nos tentar contornar os problemas da reforma do ensino promovida em 1971, que reorganizou os níveis de ensino e provocou uma descontinuidade nas séries de despesas.

Os dados mostraram que a despesa pública em educação como proporção do PIB foi relativamente baixa até pelo menos meados da década de 1980, em particular nos níveis básicos de educação (EF e EM). O mesmo pode ser dito quanto ao gasto por estudante como proporção do PIB per capita. Em um momento de crescimento populacional intenso, o investimento em educação foi pífio. Considerando-se as dúvidas levantadas recentemente por Bacha, Tombolo e Versiani (2023a, 2023b) sobre a série histórica de PIB no Brasil, os dados que apresentamos podem estar superestimando a série de despesa em educação como proporção do PIB até 1980. Os problemas encontrados são reforçados mesmo adotando pressupostos generosos para se estimar os gastos no primeiro ciclo do EF a partir de 1971.

Por fim, o trabalho lançou mão de um indicador chamado de *razão dupla primário/terciário*, proposto por Lindert (2010). Esse indicador mostra o percentual de gastos por aluno no nível primário em relação aos gastos por aluno no terciário: seu inverso é um indicador mais conhecido e mostra quantas vezes mais caro é um estudante do ensino superior em relação ao aluno do ensino primário. O cômputo desse indicador depende das estimativas de gasto por ciclo, mas também utilizamos uma razão adaptada – utilizando as despesas por estudante dos níveis EF e EM e comparando com as despesas por aluno no superior. Sob qualquer prisma, parece claro que o país tinha índices viesados em favor do ensino superior, mesmo em comparação com outros países latino-americanos. Quando parecia ter havido uma melhoria, não foi o que de fato aconteceu: esse indicador aumentou expressivamente a partir do final da década de 1960 até meados da década seguinte, mas isso ocorreu por conta de aumentos substanciais de matrícula no superior e não devido a elevações de gastos nos níveis básicos.

O caso brasileiro mostra que este indicador é de fato apenas um indício e, portanto, não pode ser usado para tomar conclusões sem levar em conta o contexto histórico e as políticas efetivamente adotadas.

Há espaço para revisar as estimativas em alguns períodos, ainda que tenha havido avanços em relação às previamente existentes. Para isso, seria necessário avançar no trabalho com fontes primárias de despesa pública para todo esse período. O período de alta inflação entre meados da década de 1980 e 1994 é particularmente desafiante para qualquer pessoa que se aventure em estudos relacionados a receitas e despesas públicas - não foi caso diferente nesta pesquisa. Estudos mais detalhados sobre os sistemas educacionais dos demais países latino-americanos também podem ajudar a contextualizar melhor os números e as análises apresentadas neste trabalho. Portanto, ainda há muita pesquisa a ser feita.

Referências

- Ames, Barry. 1973. *Rhetoric e Reality in a Militarized Regime: Brazil Since 1964*. Beverly Hills; London: Sage Publications.
- Bacha, Edmar L, Guilherme A Tombolo e Flávio R Versiani. 2023a. "Reestimating Brazil's GDP Growth from 1900 to 1980." *Revista Brasileira de Economia* 77: e132023.
- Bacha, Edmar, Guilherme A Tombolo e Flávio R Versiani. 2023b. "Secular Stagnation? A New View on Brazil's Growth in the 19th Century." Working paper do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças
- Barbosa Filho, Fernando Holanda e Samuel Abreu Pessôa. 2009. "Educação, Crescimento e Distribuição de Renda: A Experiência Brasileira Em Perspectiva Histórica." In *Educação Básica No Brasil: Construindo o País Do Futuro*, edited by Fernando Veloso, Samuel Pessôa, Ricardo Henriques e Fabio Giambiagi, 51–72. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Barbosa, Maria Lígia de Oliveira e Nelson do Valle Silva. 2003. "População e Estatísticas Vitais." In *Estatísticas Do século XX*, edited by IBGE, 31–57. Rio de Janeiro: IBGE.
- Becker, Gary S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Birdsall, Nancy, Barbara Bruns e Richard H Sabot. 1996. "Education in Brazil: Playing a Bad Hand Badly." In *Opportunity Foregone: Education in Brazil*, edited by Nancy Birdsall e Richard Sabot, 7–47. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Bolt, Jutta e Jan Luiten Van Zanden. 2020. "Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy. A New 2020 Update." Groningen: University of Groningen.
- Brasil. 1957. "Análise Do Esforço Financeiro Do Poder Público Com a Educação (1948-1956)." Rio de Janeiro: Conselho do Desenvolvimento e Ministério da Educação (MEC).
- . 1971. "Lei n. 5.692/71 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases Para o Ensino de 1. E 2. Grau, e Dá Outras Providências."

- Chantrill, Christopher. 2024. "Usgovernmentspending.com." https://www.usgovernmentspending.com/spending_chart_1900_2024USp_XXs2li011tcn_20t_20th_Century_Education_Spending.
- Colistete, Renato. 2019. "Contando o Atraso Educacional: Despesas e Matrículas Na Educação Primária de São Paulo, 1880-1920." *Dados* 62 (2): 1–37.
- De Mattos, Pedro Lincoln. 1988. "The Politics of Education Funding in Brazil, 1964-1984." PhD thesis, London School of Economics; Political Science.
- Engerman, Stanley L e Kenneth L Sokoloff. 2012. *Economic Development in the Americas Since 1500: Endowments e Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferreira, Sergio Guimarães e Fernando A Veloso. 2003. "Mobilidade Intergeracional de Educação No Brasil." *Pesquisa e Planejamento Econômico* 33 (3).
- FGV IBRE. 2024. "Observatório Da Produtividade FGV IBRE." <https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade>.
- Fletcher, Philip R. 1985. "A Repetência No Ensino de 1 Grau: Um Problema Negligenciado Da Educação Brasileira. Uma análise Preliminar e Sugestão de Avaliação Adicional." *Revista Brasileira de Administração Da Educação* 3 (1): 10–41.
- Fuller, Bruce e Prema Clarke. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules e Pedagogy." *Review of Educational Research* 64 (1): 119–57.
- Glewwe, Paul W, Eric A Hanushek, Sarah D Humpage e Renato Ravina. 2013. "School Resources e Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010." In *Education Policy in Developing Countries*, edited by Paul Glewwe. Chicago: University of Chicago Press.
- Gois, Antônio. 2022. *O Ponto a Que Chegamos: Duzentos Anos de Atraso Educacional e Seu Impacto Nas Políticas Do Presente*. Editora FGV.
- Goldsmith, Raymond William. 1986. *Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro Sob Um século de Inflação*. São Paulo: Harper & Row.
- Haddad, Claudio. 1978. "Crescimento Do Produto Real Brasileiro-1900/1947." *Revista Brasileira de Economia* 29 (1): 3–26.
- . 1980. "Crescimento Econômico Do Brasil, 1900-1976." In *Economia Brasileira: Uma Visão Histórica*, edited by Paulo Neuhaus. Rio de Janeiro: Campus.
- Hanushek, Eric A. 1994. "Money Might Matter Somewhere: A Response to Hedges, Laine e Greenwald." *Educational Researcher* 23 (4): 5–8.
- . 2013. "Financing Schools." In *International Guide to Student Achievement*, edited by John Hattie e Eric M Anderman, 134–36. New York; London: Routledge.
- Hasenbalg, Carlos. 2003. "Estatísticas do século XX: Educação." In *Estatísticas Do século XX*, edited by IBGE. Rio de Janeiro: IBGE.
- Hirata, Guilherme, João Batista Araujo Oliveira e Talita de Moraes Mereb. 2019. "Professores: Quem são, Onde Trabalham, Quanto Ganham." *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação* 27 (102): 179–203.
- IBGE. 2003. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE.
- INEP. 1953. "Despesas Com a Educação e a Cultura e o Custo Do Ensino." Rio de Janeiro: MEC.
- IPEA. 2019. "IPEADATA." <http://www.ipeadata.gov.br>.
- Jackson, C Kirabo, Rucker C Johnson e Claudia Persico. 2015. "The Effects of School Spending on Educational e Economic Outcomes: Evidence from School Finance Reforms." *The Quarterly Journal of Economics* 131 (1): 157–218.
- Kang, Thomas H. 2017. "Educação Para as Elites, Financiamento e Ensino Primário No Brasil, 1930–1964." *Latin American Research Review* 52 (1): 35–49.
- . 2018. "Education e Development Projects in Brazil, 1932-2004: A Critique." *Brazilian Journal of Political Economy* 38 (4): 766–80.

- . 2019. “The Political Economy of Education Under Military Rule in Brazil, 1964-1985.” Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Kang, Thomas H, Isabela Menetrier e Flavio Comim. 2024. “The Side Effects of a Debt-Led Growth Strategy: Export Incentives e Primary Education in Brazil, 1967-1985.” *Revista de História Económica - Journal of Iberian e Latin American Economic History*, (forthcoming).
- Kang, Thomas H, Luis H. Z. Paese e Nilson F. A. Felix. 2021. “Late e Unequal: Measuring Enrolment e Retention in Brazilian Education, 1933-2010.” *Revista de História Económica - Journal of Iberian e Latin American Economic History* 39 (2): 191–218.
- Klein, Ruben e Sérgio Costa Ribeiro. 1991. “O Censo Educacional e o Modelo de Fluxo: O Problema Da Repetência.” *Revista Brasileira de Estatística* 52 (197/198): 5–45.
- Komatsu, Bruno, Naercio Menezes-Filho, Pedro Augusto Costa Oliveira e Leonardo Teixeira Viotti. 2020. “Novas Medidas de Educação e de Desigualdade Educacional Para a Primeira Metade Do século XX No Brasil.” *Estudos Econômicos (São Paulo)* 49: 687–722.
- Langoni, Carlos Geraldo. 1972. “Distribuição Da Renda e Desenvolvimento Econômico Do Brasil.” *Estudos Econômicos (São Paulo)* 2 (5): 5–88.
- Lindert, Peter H. 2010. “The unequal lag in Latin American schooling since 1900: follow the money.” *Revista de História Económica - Journal of Iberian e Latin American Economic History* 28 (2): 375–405.
- Maduro, Paulo. 2007. “Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil.” Master’s thesis, EPGE - Fundação Getúlio Vargas.
- Mahlmeister, Rodrigo, Sergio Guimarães Ferreira, Fernando Veloso, Naercio Menezes-Filho e Bruno Kawaoka Komatsu. 2019. “Revisitando a Mobilidade Intergeracional de Educação No Brasil.” *Revista Brasileira de Economia* 73: 159–80.
- Marques, Antonio E. S. 1991. “Despesas Governamentais Com Educação: 1986-1990.” Rio de Janeiro: IPEA. MEC. n.d. *Sinopse Estatística Do Ensino*. Brasília: MEC.
- . 1985a. “Governo João Figueiredo: Relatório da gestão setorial de educação, cultura e desporto, 1979-1985.” Brasília: MEC.
- . 1985b. *Retrato Brasil, 1970-1990*. Brasília: MEC.
- Melchior, José Carlos de Araújo. 1980. “Financiamento Da Educação No Brasil Numa Perspectiva Democrática.” *Cadernos de Pesquisa*, no. 34: 39–83.
- Mello e Souza, Alberto. 1979. *Financiamento Da Educação e Acesso à Escola No Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Menezes-Filho, Naércio. 2007. *Os Determinantes Do Desempenho Escolar Do Brasil*. São Paulo: IFB.
- Menezes-Filho, Naércio e Elaine Pazello. 2007. “Do Teachers’ Wages Matter for Proficiency? Evidence from a Funding Reform in Brazil.” *Economics of Education Review* 26 (6): 660–72.
- Ministério da Fazenda. 1941-1987. “Finanças do Brasil.” Rio de Janeiro; Brasília: Ministério da Fazenda.
- Negri, Barjas. 1997. “O Financiamento Da Educação No Brasil.” *Série Documental: Textos Para Discussão INEP*, no. 1.
- OECD. 2023. “PISA 2022 Results: Factsheets: Brazil.” Paris: OECD. <https://www.oecd.org/publication/pisa-2022-results/country-notes/brazil-61690648/>.
- Plank, David N. 1996. *The means of our salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995*. Boulder: Westview Press.
- Ribeiro, Sérgio Costa. 1991. “A Pedagogia Da Repetência.” *Estudos Avançados* 5 (12): 07–21.
- Schwartzman, Simon. 2004. “The Challenges of Education in Brazil.” In *The Challenges of Education in Brazil*, edited by Colin Brock e Simon Schwartzman, 9–39. Oxford: Symposium Books.
- STN. 2013. “Série Histórica Da Consolidação Das Contas Públicas, 2000-2012.” Brasília: Ministério da Fazenda.
- UNESCO. 1975. *Statistical Yearbook 1974*. Paris: UNESCO.

Vegas, Emiliana e Chelsea Coffin. 2015. “When Education Expenditure Matters: An Empirical Analysis of Recent International Data.” *Comparative Education Review* 59 (2): 289–304.

Wjuniski, Bernardo Stuhlberger. 2013. “Education e Development Projects in Brazil (1932-2004): Political Economy Perspective.” *Revista de Economia Política* 33 (1): 146–65.

A. Detalhamento das fontes

As Tabelas 4 e 5 apresentam as fontes primárias e secundárias das estatísticas de despesas em educação. A primeira delas mostra as fontes do total de despesas públicas em educação, incluindo todos os níveis de governo, entre 1933 e 2010. A segunda tabela apresenta as fontes por nível de governo para cada ano entre 1933 e 2010, uma vez que as fontes do total de despesas públicas em educação muitas vezes diferem das fontes para cada nível de governo. Há inclusive eventuais incongruências entre o total e a soma dos níveis, ainda que em geral sejam diferenças pequenas. A compatibilização está explicada na seção 2.

Os dados estimados encontram-se disponíveis (e em formato de planilha) no Observatório da Produtividade do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV IBRE), onde há uma seção chamada “Capital Humano” e uma subseção chamada “Dados Históricos de Educação” (FGV IBRE 2024).

Os dados de despesas com educação dos Estados Unidos, utilizados na Figura 4, foram obtidos de um *site* privado, mas extensivamente usado, o *USgovernmentspending.com* (Chantrill 2024). A página em questão indica fontes oficiais de informações estatísticas como suas fontes originais. A vantagem dessa série é a utilização de interpolações nos anos em que não há informações. Ao menos no caso das estatísticas educacionais, as interpolações não são problemáticas, uma vez que não há interpolação maior do que um ano entre 1933 e 2010 (ou seja, há no mínimo dados oficiais de despesa de dois em dois anos). A fonte é a mesma usada pelo gráfico original de Gois (2022), que utilizou os dados de Maduro (2007) para o caso brasileiro.

Tabela 4 - Fontes primárias e secundárias, despesas públicas em educação (todos os níveis de governo - total), Brasil, 1933-2010.

Ano	Federal		Estados		Municípios	
	primária	secundário	primária	secundária	primária	secundário
1932	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1933	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1934	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1935	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1936	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1937	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1938	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1939	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1940	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1941	AEB	Maduro	FINBRA		FINBRA	
1942	AEB	Maduro	FINBRA		FINBRA	
1943	AEB	Maduro	FINBRA		FINBRA	
1944	AEB	Maduro	FINBRA		FINBRA	
1945	interpolação		FINBRA		FINBRA	
1946	interpolação		FINBRA		FINBRA	
1947	interpolação		FINBRA		FINBRA	
1948	AEB		FINBRA		FINBRA	
1949	AEB		FINBRA		FINBRA	
1950	AEB		FINBRA		FINBRA	
1951	AEB		FINBRA		FINBRA	
1952	AEB		FINBRA		FINBRA	
1953	AEB		FINBRA		FINBRA	
1954	AEB		FINBRA		FINBRA	
1955	AEB		FINBRA		FINBRA	
1956	AEB		FINBRA		FINBRA	
1957	AEB		FINBRA		FINBRA	
1958	AEB		FINBRA		FINBRA	
1959	AEB		FINBRA		FINBRA	
1960	AEB		FINBRA		FINBRA	
1961	AEB		FINBRA		FINBRA	
1962	AEB		FINBRA		FINBRA	
1963	AEB		FINBRA		FINBRA	
1964	AEB		FINBRA		FINBRA	
1965	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1966	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1967	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1968	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1969	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1970	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1971	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1972	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1973	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1974	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1975	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	

Tabela 4 - Fontes primárias e secundárias, despesas públicas em educação (todos os níveis de governo - total), Brasil, 1933-2010, (Continuação).

Ano	Federal		Estados		Municípios	
	primária	secundário	primária	secundário	primária	secundário
1976	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1977	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1978	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1979	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1980	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1981	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1982	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1983	FINBRA (AEB)		FINBRA		FINBRA	
1984	FINBRA (AEB)		FINBRA		AEB	
1985	FINBRA (AEB)		FINBRA		AEB	
1986	FINBRA (AEB)		FINBRA		AEB	
1987	BGU	Marques (1991)	FINBRA		AEB	
1988	BGU	Marques (1991)	FINBRA		AEB	
1989	BGU	Marques (1991)	FINBRA			
1990	interpolação		interpolação		interpolação	
1991	interpolação		interpolação		interpolação	
1992	interpolação		interpolação		interpolação	
1993	interpolação		interpolação		interpolação	
1994	INEP		INEP	Maduro	INEP	
1995	INEP					
1996	INEP		INEP	Maduro	INEP	
1997	INEP		INEP	Maduro	INEP	
1998	INEP		INEP	Maduro	INEP	
1999	INEP		INEP	Maduro	INEP	
2000	STN		IBGE		STN	
2001	STN		IBGE		STN	
2002	STN		STN		STN	
2003	STN		STN		STN	
2004	STN		STN		STN	
2005	STN		STN		STN	
2006	STN		STN		STN	
2007	STN		STN		STN	
2008	STN		STN		STN	
2009	STN		STN		STN	
2010	STN		STN		STN	

Tabela 5 - Fontes primárias e secundárias, despesas em educação por nível de governo (shares), Brasil, 1933-2010,

Ano	Federal		Estados		Municípios	
	primária	secundária	primária	secundária	primária	secundária
1932	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1933	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1934	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1935	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1936	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1937	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1938	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1939	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1940	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1941	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1942	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1943	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1944	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1945	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1946	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1947	interpolação		INEP (1953)		interpolação	
1948	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1949	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1950	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1951	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1952	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1953	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1954	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1955	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1956	Presidência (1957)		Presidência (1957)		Presidência (1957)	
1957	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1958	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1959	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1960	AEB	Maduro	AEB	Maduro	AEB	Maduro
1961	interpolação		interpolação		interpolação	
1962	interpolação		interpolação		interpolação	
1963	AEB		interpolação		interpolação	
1964	interpolação				interpolação	
1965	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1966	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1967	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1968	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1969	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1970	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro	AEB	Souza (1979) - Maduro
1971	AEB			Maduro (interpolação)		Maduro (interpolação)

Tabela 5 - Fontes primárias e secundárias, despesas em educação por nível de governo (shares), Brasil, 1933-2010, (Continuação)

Ano	Federal		Estados		Municípios	
	primária	secundária	primária	secundária	primária	secundária
1972	AEB	Souza (1979) - Maduro		Maduro (interpolação)		Maduro (interpolação)
1973	AEB	Souza (1979) - Maduro		Maduro (interpolação)		Maduro (interpolação)
1974	AEB	Souza (1979) - Maduro		Maduro (interpolação)		Maduro (interpolação)
1975	AEB		Interpolação		interpolação	
1976	AEB		interpolação		interpolação	
1977	AEB		MEC (1985)		MEC (1985)	
1978	AEB		MEC (1985)		MEC (1985)	
1979	AEB		MEC (1985)		MEC (1985)	
1980	AEB		MEC (1985)			Maduro (interpolação)
1981	AEB		MEC (1985)			Maduro (interpolação)
1982	AEB		MEC (1985)			Maduro (interpolação)
1983	AEB			Maduro (interpolação)		Maduro (interpolação)
1984	AEB		AEB	Maduro		Maduro (interpolação)
1985	AEB		AEB	Maduro		Maduro (interpolação)
1986	AEB		BGE	Marques (1991)		Marques (1991)
1987	AEB		BGE	Marques (1991)		Marques (1991)
1988	AEB		BGE	Marques (1991)		Marques (1991)
1989	AEB					
1990	interpolação		interpolação		interpolação	
1991	interpolação		interpolação		interpolação	
1992	interpolação		interpolação		interpolação	
1993	interpolação		interpolação		interpolação	
1994	INEP		INEP		INEP	
1995	INEP					
1996	INEP		INEP		INEP	
1997	INEP		INEP		INEP	
1998	INEP		INEP		INEP	
1999	INEP		INEP		INEP	
2000	INEP		interpolação		interpolação	
2001	STN		STN		STN	
2002	STN		STN		STN	
2003	interpolação		STN		STN	
2004	STN		STN		STN	
2005	STN		STN		STN	
2006	STN		STN		STN	
2007	STN		STN		STN	
2008	STN		STN		STN	
2009	STN		STN		STN	
2010	STN		STN		STN	

B. Despesas em educação por nível de governo

Os dados permitem também estimar séries de despesa em educação como proporção do PIB por níveis de governo. A Figura 11 mostra dados para quase todo o período. A exceção é o período 1986-1993, em que a inflação acelerada atrapalha a obtenção de estimativas. Teria sido possível estimá-las com um trabalho mais cuidadoso, mas isso estava além do objetivo deste estudo.

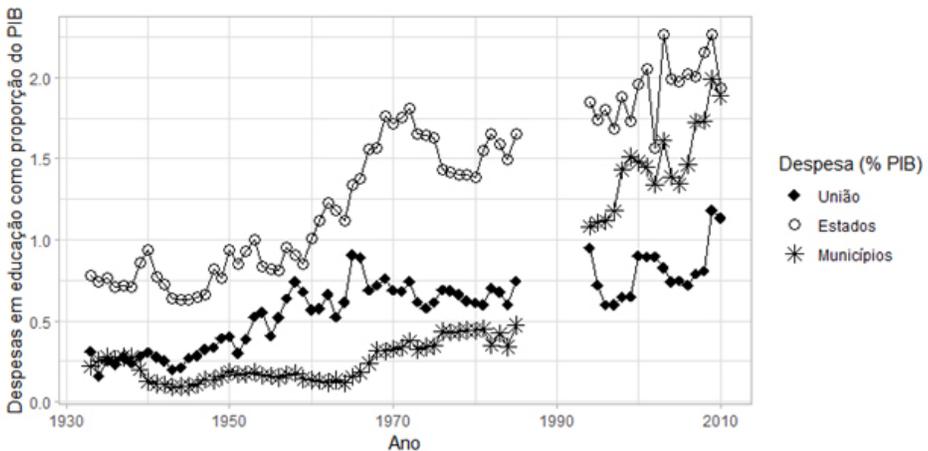


Figura 11 - Despesas em educação como proporção do PIB (%), níveis de governo, Brasil, 1933-2010.

Fonte: Dados da pesquisa

De qualquer maneira, essas estatísticas já trazem informações importantes. É notório que os estados sempre tiveram a maior responsabilidade pelas despesas educacionais em todo o período. Os estados ganharam ainda mais destaque na década de 1960, em parte por conta da reforma tributária de 1966-67. No entanto, houve uma diminuição do indicador em meados da década de 1970, por conta da pauperização dos estados advinda dos incentivos à exportação do período. Esse resultado é consistente com outro trabalho que utiliza outra base de dados de despesas estaduais em educação (Kang, Menetrier e Comim 2024).

União e municípios apresentavam níveis de gasto semelhantes na década de 1930, mas a União passou a contribuir mais nos anos seguintes, provavelmente por seu papel como maior financiador do ensino superior. A expansão universitária no final da década de 1960 não parece ter impactado significativamente a série de despesas educacionais do governo central como proporção do PIB, até porque se tratava do período do “Milagre” – período em que o crescimento do PIB atingiu média maior do que 10% a.a., ou seja, houve significativo aumento em termos absolutos, apesar da relativa estagnação da razão despesas sobre PIB. Além disso, a expansão se deu juntamente com uma reforma universitária, que permitiu ganhos de escala, e com expansão concomitante da rede privada de ensino superior. A participação municipal, por sua vez, passou a crescer a partir da década de 1960, mas ainda com participação menor que a do governo central. Os municípios apenas começaram a se destacar em relação à União no contexto de descentralização de políticas sociais após a Constituição de 1988.

♦O apoio de Samuel Pessoa e do FGV IBRE foi crucial na consecução deste projeto. Flávio Comim, Bill Summerhill e Sérgio Monteiro também contribuíram com comentários sobre a tese que deu origem a este estudo (Kang 2019). Pedro H. G. Souza, Paulo Maduro, Luís Meloni e Edmilson Varejão ajudaram com materiais relacionados a dados. Pedro Zuanazzi e Gabriel Peixoto (assistente de pesquisa) também contribuíram para as últimas versões. Raphael V. Costa e outros bibliotecários(as) no CIBEC-INEP facilitaram nossa pesquisa. A responsabilidade por quaisquer erros é dos autores.

CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram não terem quaisquer conflitos de interesse.

EDITOR-CHEFE

Dante Mendes Aldrighi  <https://orcid.org/0000-0003-2285-5694>

Professor - Department of Economics University of São Paulo (USP)