

R

epublicação

Educação de Primeiro Grau: Análise e Perspectiva

Edla Alcântara Angelin*

*Em virtude de erros de montagem que prejudicaram a compreensão desse artigo,
VERACIDADE republica na íntegra o texto de Edla Angelin*

INTRODUÇÃO

Vinculando necessariamente o problema da Educação à sistemática da participação da população no processo de desenvolvimento do país, todas as pessoas que se sentem comprometidas com a democratização da sociedade brasileira têm percebido como, cada vez mais, o acesso à escola se torna difícil e a qualidade do ensino decai.

Pretendendo apresentar uma breve análise da educação de 1.º grau no município de Salvador, este artigo baseou-se principalmente no levantamento de dados que a Secretaria Municipal de Educação (SEME) realizou no 2.º semestre de 1990.

Considerando a seriedade que a questão requer, não foi possível o emprego mais atualizado dos outros insumos aqui expostos, pois, conquanto a Constituição estabeleça a obrigatoriedade da coleta bianual de dados educacionais, é notória sua desatualização.

Observações de quem trabalha na operacionalização do sistema escolar têm revelado que as estatísticas de oferta e demanda nem sempre correspondem estritamente à realidade quando são analisadas as condições de funcionamento da rede instalada. Salas subdimensionadas, sem iluminação e ventilação adequadas, escolas funcionando em prédios adaptados, servindo de depósitos de alunos, aumentam a relação custo-benefício com a redução do número de alunos por professor.

A ausência de áreas de recreação, instalações sanitárias precárias, inexistência de cantinas, são outros aspectos que dificultam o trabalho pedagógico, interferindo sensivelmente na qualidade do ensino, além de aumentar o custo de manutenção do sistema escolar. São indicadores, dentre outros, do descaso a que chegou o ensino público no Brasil.

Essa deterioração do ensino público, que se evidencia através da oferta aquém da demanda, da baixa qualidade de ensino e dos altos índices de analfabetismo, que atingem 20% da população total da RMS, é um indicio que nos leva à reflexão de Huidobro (19) de que "é necessário construir uma perspectiva de análise que questione o fazer edu-

cativo e as competências que gera, isto é, pensar com competência a questão da qualidade: a educação que precisamos para a sociedade que queremos construir".

POLÍTICA EDUCACIONAL

"No Brasil, de cada três crianças, uma não consegue entrar na Escola, não obstante a obrigatoriedade da lei" (FREIRE, 1986).

Refletindo os mecanismos de seleção e exclusão inerentes à lógica da divisão do trabalho, a educação formal realça a hierarquização social, sendo sobretudo as exigências do modo de produção que determinam, em cada momento histórico e em cada contexto sócio-cultural, quais os conhecimentos e aptidões que devem ser adquiridos e quais os valores e modos de comportamento que devem ser inculcados nos alunos.

A escola, como subsistema, reflete um sistema maior, não se podendo fugar como se a escola tivesse uma existência de per se, isolada do contexto histórico, social, econômico e político em que está inserida.

Paulo Freire alerta: "É a um bem de consumo que nós damos hoje o nome de educação: trata-se de um produto cuja fabricação é assegurada por uma instituição oficial chamada Escola".

A Educação poderia ter um imenso poder de transformação no país, considerando-se o quantitativo de 1,2 milhões de professores ensinando a uma população de quase 30 milhões de pessoas.

A Constituição Federal, em seu Art. 205, estipula:

"A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Endossando essa situação de direito, o Art. 246 da Constituição Estadual, em seu parágrafo único, assevera:

"O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou seu oferecimento irregular, importa em responsabilidade da autoridade competente".

E a própria Constituição Federal estabelece, no Art. 212:

"A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Mas os gastos governamentais com a educação tendem a fluir de acordo com a conjuntura econômica, com as políticas financeira e eleitoral do Estado...

O crescimento dos gastos em educação na Bahia tem que ser analisado à luz das formas de gasto da função Educação — enquanto os recursos para atividades-fim cresceram de 29,3% entre 1980/87, no mesmo período os recursos para atividades-meio cresceram 156,4%. Essa maior predominância dos gastos com atividades-meio, explica-se pela dificuldade em reduzir de forma drástica gastos com planejamento, controle e administração centralizada de educação, sendo mais viável a compressão dos gastos salariais, de custeio e investimento. E os recursos destinados ao investimento não atingem 1% dos gastos totais com a educação, sendo insuficientes para a manutenção da rede escolar, mesmo se fosse viável resguardá-la por mais 50 anos, tal como hoje se encontra.

O professor Rômulo Galvão comenta: "Dispensa-se maior atenção aos meios que aos fins em educação na Bahia. A composição do quadro docente, treinamento e adequação aos interesses da localidade, às vezes até mesmo o mobiliário das escolas, ficam na dependência de distante e tentacular sistema educacional de ensino do qual advirão providências rarefeitas, aleatórias e dispersas" (GALVÃO, 1984).

Gerado nas desigualdades que caracterizam nossa sociedade inviabilizando o pleno exercício da cidadania, a permanência do analfabetismo termina por fortalecer e ampliar mais desigualdades, constituindo-se na Bahia em uma dívida social acumulada entre jovens e adultos correspondendo aproximadamente a 2 milhões e 500 mil pessoas.

O conjunto das organizações que oferecem educação (excetuando as mantidas pela União), os serviços de ordem administrativa, normativa e de apoio, compõem o Sistema Estadual de Educação, que aguarda regulamentação específica.

OFERTA E DEMANDA EDUCACIONAL

Utilizando-se uma estimativa da demanda escolar para 1988, constatou-se que a rede pública

* Edla Alcântara Angelin é socióloga do C.M.P.

de ensino se estenderia ao total de 224 mil alunos, atingindo o déficit educacional 239 mil crianças.

A fim de atender a essa demanda, a partir de 1985, estado e município criaram cerca de 17.500 vagas no 1.º grau. Mas "a rede escolar pública cresceu em média 4,1% ao ano. Se esse crescimento se mantiver estável, necessita-se de mais 75 anos para ser eliminado o déficit educacional existente em 1984". É a falta de prioridade se refletindo na escassez de recursos para a escola pública e em estímulos para a rede privada.

Um desafio que assim se apresenta como basilar para o desenvolvimento baiano: ampliação e melhoria da qualidade do ensino público.

Os recursos destinados às escolas públicas na Bahia chegam a ser menos que a metade da média nacional, situação que se agrava na zona rural e na escola municipal, colocando-a sob grande dívida social na oferta de serviços educacionais.

Coerentemente, a Bahia apresenta no cenário nacional, o menor custo aluno/ano da escola pública de 1.º grau: US\$ 62 e US\$ 32 correspondendo respectivamente às redes municipal e estadual.

Na distribuição da responsabilidade da oferta de vagas das modalidades de ensino, segundo a legislação federal, cabe prioritariamente ao município atuar no ensino fundamental e no pré-escolar.

Dividida em 17 Regiões Administrativas, Salvador revela-se essencialmente como cidade prestadora de serviços, sendo que a maioria dessas regiões apresenta mais de 40% das famílias com faixas de renda de até 3 salários mínimos. Principalmente nesses assentamentos subnormais da periferia urbana, o incremento populacional não está sendo acompanhado pelo crescimento dos serviços educacionais.

Indicador importante na análise da distribuição das unidades escolares em Salvador é a não proporcionalidade: maior número de escolas, maior número das vagas oferecidas. Como esse número depende da capacidade de atendimento do prédio escolar, o custo de manutenção e o trabalho de acompanhamento pedagógico da rede está condicionado à concentração ou pulverização do sistema. A RA XVI (Subúrbio), por exemplo, em 1990 absorveu uma média de 328 alunos por escola, enquanto a RA XII (Pau da Lima) apresentou a média de 580 alunos por escola.

A clientela das escolas municipais encontra-se nas quatro primeiras séries do 1.º grau. Constitui mais de 76% das matrículas e esta proporção apresenta tendência crescente.

Assim, por força de uma demanda reprimida, encontram-se cerca de 106 mil crianças na faixa etária de 7 a 14 anos fora da escola. Evidencia-se que, constitucionalmente, o pré-escolar já é obrigatório. Não obstante sua necessidade, é ainda incipiente a oferta de pré-escolar na rede pública.

Já em 1984, o professor Navarro de Brito defendia a frequência à escola a partir dos 4 anos, explicando que, sem a exercícios prévia, aos 7 anos os alunos não têm habilidade motora para aprender a ler e escrever.

Cabe à escola o reconhecimento, com a psicologia genética, de que é o desenvolvimento da criança que permite o aprendizado e de que não deve ser privilegiado o raciocínio abstrato em detrimento da observação concreta e da experimentação.

As crianças dos estratos mais pobres sentem-se estranhas ante a linguagem, as normas e os valores quando chegam à escola. Sem poderem trazer suas experiências, não reconhecem o sentido e a utilidade imediata dos exercícios escolares, sentindo-se muitas vezes aturadas pela situação artificial vivida na sala de aula.

A própria cartilha é uma das causas da inadequação aluno/escola, constituindo "um processo mecânico de decodificação da escrita" (FREIRE, 1989).

A pesquisa patrocinada pelo CNRH/SUDENE realizada pela Universidade da Bahia em 1980 entre 608 domicílios em Salvador, evidenciou como os fenômenos educacionais estão intrinsecamente vinculados ao contexto em que se situam. Como os padrões da divisão técnico-social

do trabalho pressupõem a utilização de uma mão-de-obra socialmente desqualificada, até mesmo a exclusão da escola constitui mecanismo que legitima a permanência de grande quantitativo populacional com baixos níveis de escolaridade. Isto se exemplifica através de estatística relacionada à inadequação escola pública/aluno: a taxa de evasão referente aos alunos que deixaram de se matricular na 2.ª série (1980/81) foi de 26,7%, constatando-se níveis de repetência de 70% na 1.ª série e de 40 a 50% nas séries seguintes.

Além da importância das condições de funcionamento da rede instalada, os dados de oferta e demanda nem sempre correspondem às carências reais, pois a localização das escolas nem sempre responde às facilidades de locação do aluno, situação em Salvador é o descompasso Escola/Contrato escolar.

Assim, deslocamento de estudantes é outro problema que se evidencia. Pesquisas demonstram que o segundo motivo de viagem de transporte urbano, em Salvador é "Educação". Daí a importância da estratégia de implantação de serviços educacionais, levando-se sempre em consideração o parâmetro de que um quilômetro é o máximo que uma criança deverá percorrer para alcançar sua unidade escolar.

As exigências de material, livros e material didático impedem muitas vezes a permanência de crianças pobres na escola.

Desde 1982, em uma "Carta à Comunidade" pais e mães de alunos de escola pública e profissionais ligados à Educação denunciaram entre outras coisas, o pagamento de taxas complementares com o que se estaria transferindo cada vez mais para as famílias a responsabilidade pela manutenção da escola.

A carência de vagas na rede pública, atingindo essencialmente a faixa etária de maior demanda — crianças em idade inicial, buscando a alfabetização, traz, além da escolarização tardia ou da exclusão definitiva do sistema de ensino, a necessidade de recorrer a escolas particulares, muitas vezes de má qualidade.

Na pesquisa do CNRH, 27,9% dos estudantes dos estratos de baixa renda frequentavam escolas privadas, mesmo com o grande sacrifício das famílias.

No bairro do Calabar, a iniciativa valorosa da comunidade efetivou a "Escola Aberta do Calabar", veiculando novas propostas e ideias de participação. Tentativa também de superar a dicotomia da distribuição de rendas e da desigualdade cultural inerente ao sistema educacional entre nós, é a da Comunidade Axé Opô Afonjá, com a Escola Obá Biyi.

Como a lei que lastreia as redes oficial e particular de ensino omite uma realidade social em que a desigualdade está profundamente arraigada, essas iniciativas comunitárias procuram minimizar seus efeitos. Porque outro dos problemas da educação em Salvador é o descompasso Escola/Comunidade, tanto assim que o professor Sérgio Guerra declarou: "A comunidade sofre a Escola".

FUNCIONAMENTO DAS REDES DE ENSINO

Uma das questões que agravam a Educação em Salvador é a evasão dos recursos públicos para o ensino privado. As escolas que se cadastram para fins de recebimento do Salário Educação, em sua maioria, são escolas que conseguem driblar o sistemático controle da DMEC e/ou da SEEB, apresentando geralmente má qualidade de ensino. Acontece que as secretarias apenas emitem parecer sobre o credenciamento sem participar da sua administração.

No dualismo educação como mecanismo de democratização e educação como investimento, o sistema educacional oficial e o particular estão dialeticamente interrelacionados, como a própria existência material das duas redes de ensino, explica Bárbara Freitag: "o particular, previsto para os inteligentes e capazes, providos das classes favorecidas, os tomará aptos a assumirem o ápice da hierarquia profissional; o oficial, reservado para os menos capazes e inteligentes, pertencentes

às classes subalternas que permanecerão na base da hierarquia" (FREITAS, 1986).

Comparecendo com o total de 384 escolas que atendem a 120.291 alunos, a rede particular de ensino incumbe-se de propagar a teoria da democratização, complementando a rede do ensino oficial que divulga a teoria da educação como investimento. Essa complementariedade soluciona provisoriamente uma das grandes dificuldades da educação brasileira atual — absorve contingente populacional preservando a ideologia dominante — na realidade, nem a rede oficial é eficiente, nem o ensino particular é democrático.

Os recursos para a escola estadual provêm:

- do Tesouro Estadual (85% — que não chegam a constituir um terço do efetivo);
- do Salário Educação (7,3%);
- dos recursos do MEC (7,7%).

Esses recursos se destinam quase que integralmente ao pagamento de pessoal, ainda que baixos os salários. A minimização da despesa com manutenção leva à precária situação física das escolas e à carência de material didático.

A representatividade dos recursos destinados à Educação, que não chegam a atingir um terço dos recursos do Tesouro do Estado, gastos em sua maioria com pessoal, é repassado à SEEB para aplicação em atividades de manutenção dos órgãos centrais e regionais de educação, chegando muito pouco às unidades de ensino. Daí a frequência prática do Estado, e principalmente do município, de recorrerem à instituição "Convênio".

Em Salvador essa prática vem se constituindo em um dos grandes problemas do sistema educacional. Na rede municipal as escolas conveniadas chegam a 49,72%, que não correspondem, no entanto, ao número das vagas oferecidas, pois absorvem apenas 29,7% do alunado, enquanto que a rede própria apresenta 70,3% das vagas.

Os convênios celebrados entre o poder público e associações de bairros, instituições ou escolas particulares, exprimem o descompasso governo/educação. E visível a transferência da responsabilidade do comando do sistema educacional através do atendimento clientelístico e/ou político-eleitoreiro às unidades conveniadas.

São consequências danosas desses convênios:

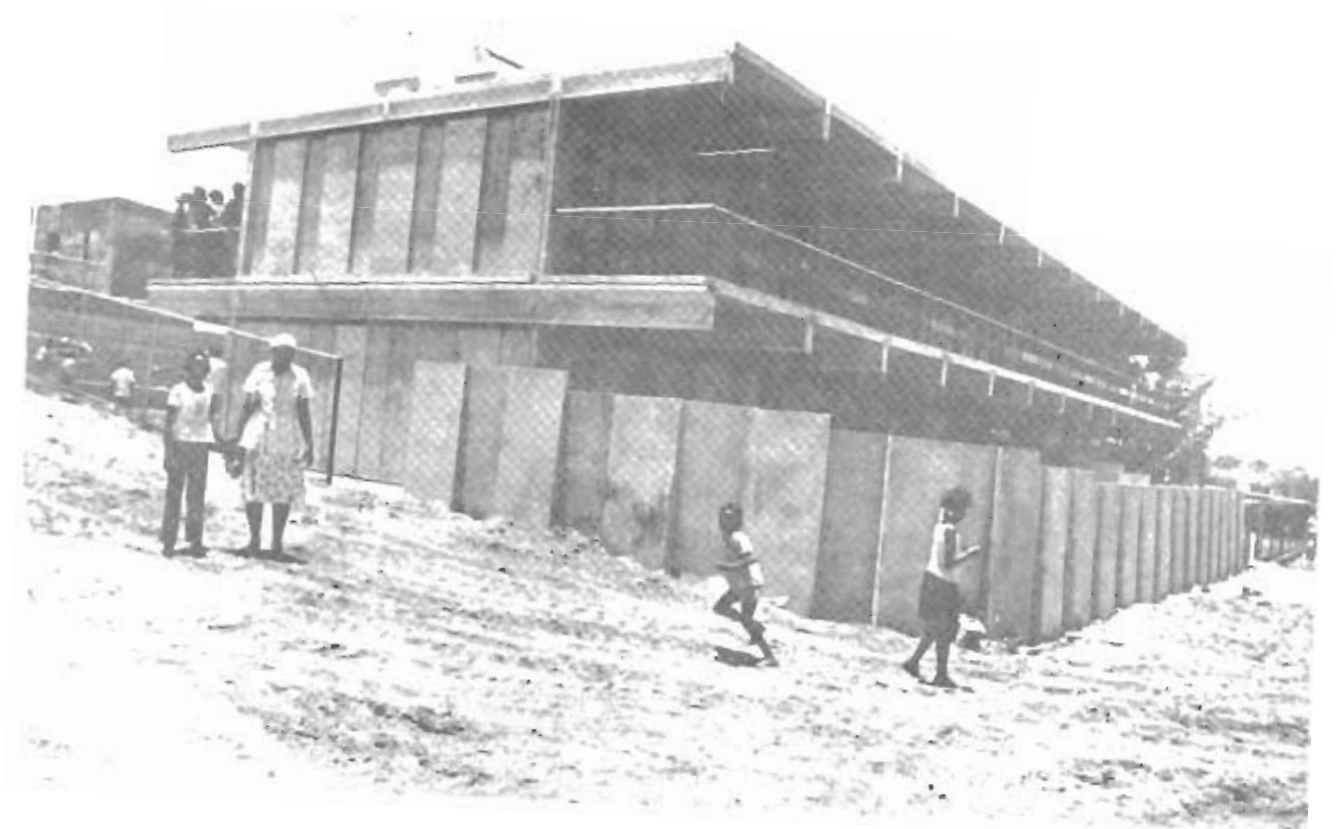
- ingerência de elementos estranhos na administração pedagógica;
- pulverização das unidades escolares, encarecendo sua manutenção e o acompanhamento do sistema;
- partidários vinculados aos proprietários dos prédios onde funcionam as escolas;
- péssimas condições físicas (em geral) da rede conveniada.

O elevado número (91) de escolas conveniadas, do total das 183 escolas municipais, que denota a gradativa transferência da responsabilidade no comando do sistema educacional da cidade, não espelha uma proposta democrática de ensino buscando o intercâmbio com a comunidade, posto que a democratização se caracteriza não só pela oportunidade de acesso à escola mas pelo direito de acesso ao conhecimento.

Das salas de aula da rede municipal, 44,73% são subdimensionadas, sendo que 11,67% são de escolas próprias da Prefeitura e 33,06% de escolas conveniadas. Esse problema encarece o sistema reduzindo o número de alunos que poderiam ser beneficiados com as 968 salas de aula existentes que, se adequadas, poderiam atender 101.640 alunos. Entretanto, a oferta real do município foi apenas de 67.366 vagas. A diferença entre a capacidade de atendimento teórico e a real da rede própria em 1990 foi de 7.881, enquanto a da rede conveniada chegou a 26.395 vagas, sendo a diferença total correspondente a 34.274 vagas.

Quanto às características construtivas do prédio escolar, a pesquisa da SEME revelou que, a partir do estado de conservação de cada unidade, 39,42% encontram-se em bom estado, 45,16% em estado regular e 15,42% em péssimo estado.

Analisando-se os dados referentes ao porte das escolas e o seu regime de propriedade vê-se que, do quadro do total das escolas com uma sala



de aula, 60% são escolas de convênio. Esse percentual aumenta para 65,96% quando se refere a escola com 2 e 3 salas, invertendo-se proporcionalmente à medida que aumenta o número de salas de aula por escola, alcançando-se 75% de escolas próprias com mais de 21 classes e 25% de escolas de convênio.

A variável dimensão da escola, referindo-se não só ao número de salas e dependências indispensáveis ao funcionamento como também à área desses espaços, indica a RA São Caetano como a melhor aquinhoadada (133 salas) seguindo-se o Subúrbio (96 salas), a Liberdade (94) e Itapagipe (87). Nas demais regiões o número de salas é sempre inferior a 80.

Quanto à distribuição espacial da rede, por regime de propriedade, evidencia-se que o maior percentual de escolas conveniadas encontra-se nas regiões mais densas da cidade e de implantação historicamente mais antiga da rede, correspondendo ao Centro, Itapagipe, São Caetano, Liberdade e Rio Vermelho. Nessas cinco regiões, as escolas conveniadas equivalem percentualmente a 75,78% do total das escolas nelas localizadas e a 44,98% das vagas oferecidas.

Das 183 escolas municipais, 33,87% estão instaladas em prédios adaptados, que assim se apresentam:

- 74,20% correspondem a escolas conveniadas e/ou cedidas;
- 17,74% correspondem a escolas próprias;
- 8,06% correspondem a escolas alugadas.

Dentre as escolas que foram construídas com finalidade específica, 62,82% são de propriedade da Prefeitura e 37,18% são de convênio, observando-se na RA Centro o número maior de escolas adaptadas (80%) em relação à cidade como um todo.

Nos dados levantados em pesquisa pela Secretaria de Educação do Município em 1990, revelou-se uma gradativa mudança, ao longo do tempo, entre o comportamento de implantação da rede própria e o da rede conveniada. Dentre as escolas com mais de 30 anos, 84,38% estão incluídas entre as conveniadas, pertencendo à PMS 15,62% delas, que se concentram prioritariamente nas RAs Centro, Itapagipe e Liberdade.

Nas escolas com tempo de construção entre 15 e 30 anos, houve um empate na implantação das redes: na própria, 49,18%; na conveniada, 50,82%, destacando-se a RA São Caetano, como a de maior incidência.

A partir de 1986 a Prefeitura adotou nova postura cancelando alguns convênios e substituindo gradativamente as escolas com menor capacidade de atendimento e com situação física mais precária.

As escolas com menos de 5 anos, em número de 25, distribuem-se equilibradamente em 12 RAs, havendo apenas predominância na RA do Beirú, onde se localizou a maior demanda reprimida.

CONCLUSÃO

Havendo grande distanciamento entre o discurso oficial e a prática pedagógica, verifica-se que a universalização da Educação básica com qualidade só terá eficácia real através a articulação de um sistema integrado mas descentralizado de ensino, que discipline a participação das instâncias administrativas e que dê nova dimensão a questões como:

- formação do professor enfrentada sob a ótica política;
- implantação gradativa e ininterrupta de orientação centrada na realidade educação/comunidade;

— promoção de meios para o professor identificar, sistematizar e incorporar as experiências significativas que o aluno leva para a escola, possibilitando a compreensão do seu processo social;

— viabilização da participação efetiva do aluno na transformação da sociedade.

É objetivando o resgate do ensino público que o CPM estará trabalhando junto à SEME, em bases operacionais, visando a implantação de um Plano Setorial de Educação para o município de Salvador lastreada em 3 princípios: expansão da rede; qualificação do ensino; adequação aluno/escola.

BIBLIOGRAFIA

- CARVALHO, Inaia M. M. de A. Escolarização em família da classe trabalhadora. *Caderno do CEAS*. Salvador: CEAS, n. 83, p.44-59, jan. fev. 1983.
- CENTRO DE ESTUDO E AÇÃO SOCIAL. Educação e comunidade. *Caderno do CEAS*. Salvador, n. 83, p.60-63, jan./fev. 1983.
- DOWBER, Ladislau. Aspectos econômicos da educação. São Paulo: Ática, 1986.
- FREIRE paulo, et al. Cuidado escolar. São Paulo: IDAC, 1986.
- FREIRE, Paulo. Por uma escola séria e alegre. *Nova escola*. São Paulo, n. 30, 1989.
- FREITAG, Bárbara. Escola, estado e sociedade. São Paulo: Moraes, 1986.
- MESA redonda sobre Educação. A Tarde. Salvador, 14 nov., 1984. Caderno especial.

RELAÇÃO ALUNO/TURMA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR 1985-90

ANOS	ALUNOS MATRICULADOS	TURMA	RELAÇÃO ALUNO/TURMA
1985	63.712	1.851	34,4
1986	63.001	2.172	29,0
1987	69.542	2.148	32,4
1988	69.944	2.199	31,8
1989	67.855	2.328	29,1
1990*	69.166	2.262	30,6

FONTE: NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E ESTATÍSTICA EDUCACIONAL – NIED

CÁLCULOS: GERIN/CPM

(*)Dados sujeitos a retificação

TOTAL DE ALUNOS MATRICULADOS DO PRÉ-ESCOLAR A 8ª SÉRIE
NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR
1985-90

ANO	ALUNOS MATRICULADOS	ESTABELECIMENTO DE ENSINO
1985	63.712	221
1986	63.001	210
1987	69.543	202
1988	69.944	202
1989	67.855	194
1990*	69.166	183

FONTE: CPTE (COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE
INFRA-ESTRUTURA) – SMEC

(*) Dados sujeitos a retificação

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO POR SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS NA REDE
MUNICIPAL DE ENSINO DE SALVADOR
1985/90

ANOS	PRÓPRIO		CONVÊNIO		ALUGADO		CEDIDO		TOTAL ESTAB. DE ENSINO (a + b + c)	TOTAL SALAS 1 + 2 + 3 + 4	TOTAL CLASSES
	ESTAB.	SALAS (1)	ESTAB.	SALAS (2)	ESTAB.	SALAS (3)	ESTAB.	SALAS (4)			
1985	75	378	137	575	07	11	...	...	219	964	...
1986	76	325	135	532	03	11	...	...	214	868	1989
1987	83	482	116	483	03	05	...	...	202	970	1926
1988	87	528	109	448	06	07	...	...	202	983	2241
1989	88	559	95	419	06	15	05	13	194	997	2251
1990*	87	561	86	396	05	13	05	10	183	980	...

FONTE: COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS ESPECIAIS/NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E ESTATÍSTICA EDUCACIONAL
CÁLCULOS: GERIN/CPM

(*) Dados sujeitos a retificação

ALUNOS MATRICULADOS DOS CURSOS PRÉ-ESCOLAS A 8ª SÉRIE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM
SALVADOR
1988

CURSOS	PARTICULAR	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	TOTAL	%
PRÉ-ESCOLAR	32.008	67,0	8.898	18,6	6.868	14,4	47.774	100
ALFABETIZAÇÃO	17.188	47,7	6.462	17,9	12.393	34,4	36.043	100
1ª A 4ª Série	64.591	32,5	94.606	47,6	39.777	19,9	198.978	100
5ª a 8ª Série	29.840	35,3	44.614	52,8	10.072	11,9	84.526	100
SUPLETIVO	...	...	...	...	834	10,0	834	100
TOTAL	143.627	39,0	154.580	42,0	69.944	19,0	368.151	100

FONTE: SEEB/NIED
CÁLCULO: CPM/GERIN

