

# AMPLIAÇÃO DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: REALIDADE OU DIREITO NEGADO?\*

Antônio Cabral Neto

Professor do Departamento de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

---

## RESUMO

Este artigo discute a política educacional do governo do estado do Rio Grande do Norte, na década de 80, no que se refere à ampliação das oportunidades educacionais no ensino de primeiro grau. Analisa o discurso expresso nos planos governamentais para a área da educação, estabelecendo um contraponto com os resultados observados em nível do sistema de ensino. Evidencia uma ampliação da oferta de vagas no sistema educacional, embora essa ampliação não seja acompanhada pela melhoria do fluxo escolar e da qualidade do ensino. O quadro esboçado não sugere, portanto, conclusões muito otimistas quanto à democratização das oportunidades educacionais, compreendida na sua dupla dimensão de quantidade e qualidade.

POLÍTICA EDUCACIONAL — DEMOCRATIZAÇÃO — FLUXO ESCOLAR — QUALIDADE DE ENSINO

## ABSTRACT

EDUCACIONAL OPPORTUNITIES: REALITY OR RIGHTS DENIED? The present paper investigates the expansion of the education opportunities in elementary school in the 1980s, as a result of the Educational Policy of the Rio Grande do Norte State, comparing the actual situation with the official goals. The results show that the observed increase of these educational opportunities has meant neither a better student qualification nor a better rhythm of school progress. Understood in its dual dimension of quantity and quality, the results does not suggest, hence, optimistic conclusions on the democratisation of the educational opportunities in Rio Grande do Norte.

---

\* Artigo elaborado a partir de nossa tese de doutorado *Democratização da educação no Projeto Nordeste e seus desdobramentos no Rio Grande do Norte: a memória reconstruída*, defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em novembro de 1995.

A década de 80, no Brasil, teve como um dos marcos um significativo movimento de democratização das relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto as diretrizes educacionais, traçadas pelos planos governamentais, elegem a democratização da educação nas suas dimensões de gestão participativa e ampliação das oportunidades educacionais como os seus eixos básicos. No Rio Grande do Norte, as propostas educacionais formuladas apresentaram-se em sintonia com a realidade política e com as diretrizes educacionais concebidas em nível nacional.

Neste artigo empreende-se uma discussão sobre a situação educacional do estado do Rio Grande do Norte, no que se refere à ampliação das oportunidades educacionais — um dos aspectos da democratização da educação —, buscando estabelecer os nexos entre a realidade específica deste estado e aquela verificada no âmbito da região Nordeste e do Brasil.

A primeira parte do artigo direciona-se na perspectiva de abstrair dos planos de educação do estado do Rio Grande do Norte, elaborados como desdobramento do Segmento Educação do Projeto Nordeste, na década de 80, aspectos da ampliação das oportunidades educacionais (quantidade e qualidade). A segunda parte busca sistematizar informações sobre essas mesmas variáveis, objetivando visualizar como elas rebatem na realidade educacional do estado. Na terceira parte, os esforços convergem no sentido de estabelecer, numa visão de síntese, um contraponto entre o expresso no discurso e os resultados alcançados pelo sistema estadual de educação.

A discussão toma como referência dois aspectos: quantidade e qualidade. Esse encaminhamento fundamenta-se na compreensão de que a quantidade constitui-se no substrato material da qualidade, ou seja, não se pode democratizar qualitativamente o ensino se, ao mesmo tempo, não se garantir a quantidade. Não existe qualidade sem quantidade.

### **AMPLIAÇÃO DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS: O PROCLAMADO NAS DIRETRIZES**

Os planos educacionais formulados para o estado do Rio Grande do Norte, seguindo as orientações nacional e regional, encaminharam-se na perspectiva de diagnosticar a realidade educacional do estado e, em seguida, apresentar propostas para interferir na realidade constatada. Os diagnósticos elaborados na década de 80, nesse estado, indicavam estar em curso uma ampliação das oportunidades educacionais expressa, essencialmente, na ampliação da oferta de vagas. No entanto, acenavam para o fato de que essa ampliação era insuficiente para atender a demanda por vagas no ensino de primeiro grau, além de persistirem os altos índices de evasão e repetência nesse nível de ensino. Em 1985, a taxa de alfabetização da população de sete a quatorze anos de idade era de 56,22%, significando que 43,8% não dominavam os códigos básicos da leitura, escrita e cálculos. Nesse

mesmo ano, o déficit de atendimento revelou-se nos 13,8%. Já a taxa de evasão e repetência, na rede pública, foi, respectivamente, de 19,7% e 36,8%, sendo esses índices bem mais elevados quando se referiam à zona rural.

Diante dessa realidade, os planos de educação propunham medidas para a universalização da educação básica. A proposta de educação do Rio Grande do Norte para o Projeto Nordeste, elaborada na primeira metade da década de 80, elegeu como um dos seus pressupostos: "O Estado deverá assegurar à população, particularmente a do meio rural, o ensino público e gratuito formal e apoiar as iniciativas de educação não formal" (Rio Grande do Norte, 1984. p.15).

Em atendimento a esse pressuposto, foram formulados os seguintes objetivos: expandir e melhorar o ensino de primeiro grau de primeira a quarta série na zona rural, considerando a cultura local como ponto de partida para o acesso aos conteúdos universais e domínio destes; construir, ampliar, restaurar e equipar unidades escolares tendo em vista a ampliação da oferta, a melhoria das condições de atendimento e a expansão do ensino de primeiro grau; dinamizar o currículo para permitir a recuperação do conteúdo científico, o aprendizado dos conteúdos lingüísticos e matemáticos, entendidos como capacidade de ler, escrever e interpretar a realidade.

Apontando na mesma direção de ampliar quantitativa e qualitativamente as oportunidades educacionais, a Proposta de Política Educacional, elaborada pela Secretaria de Educação do estado do Rio Grande do Norte, em 1988, para compor o Segmento Educação do Projeto Nordeste, incorporou as três diretrizes formuladas no plano "O Nordeste no Horizonte de 15 Anos": universalização da educação básica de boa qualidade, valorização do magistério e implantação de uma administração democrática. Em sintonia com essas diretrizes, o Plano da SEC propôs três linhas de ação: acesso, ensino e gestão.

No que se refere ao acesso — objeto central deste artigo — a proposta previa a criação de mecanismos para garantir o atendimento efetivo da demanda do ensino de primeiro grau e a progressiva melhoria dos níveis de permanência do aluno na sala de aula. Mais especificamente, o plano da Secretaria de Educação do estado do Rio Grande do Norte propugnava que:

*A política educacional do Estado em relação ao ensino de primeiro grau deverá direcionar as suas ações para universalizar a Educação Básica e um ensino público de boa qualidade, visto não apenas como oferta de vagas suficientes para atender a população mas, que esta permaneça na escola como forma de assegurar o domínio de conhecimentos sistematizados que lhe permitam elevar seu nível de compreensão da realidade para uma atuação efetiva e consciente. (Rio Grande do Norte, 1988. p.26)*

Conforme ficou evidenciado a partir das informações sistematizadas, os planos governamentais da

década de 80, relativos à área educacional no estado do Rio Grande do Norte, seguindo a mesma trilha dos planos nacional e regional, enfatizavam a necessidade de democratizar as oportunidades educacionais. Apontavam para a perspectiva de ampliar o acesso da população à escola, criar mecanismos para retê-la no seu interior e melhorar a qualidade do ensino.

Esse discurso, tomado isoladamente, não pode ser considerado como elemento da democratização do sistema educacional, visto que a ampliação do sistema de ensino esteve sempre na agenda de todos os governos, inclusive daqueles dos períodos mais duros do regime ditatorial. Têm-se evidências de que na década de 70, no Brasil, e particularmente no estado do Rio Grande do Norte, ocorreu uma ampliação significativa da oferta de vagas no ensino de primeiro grau, atingindo, inclusive, níveis superiores àqueles verificados na década de 80.

Comparando-se as diretrizes educacionais anunciadas para a década de 80 pelos dois governos do Rio Grande do Norte, no que se refere ao acesso e à permanência, pode-se afirmar que, em ambos os casos, o discurso veiculado privilegiava por igual essas duas variáveis. Nos documentos oficiais dos dois períodos — 1982-1986 e 1986-1990 — estavam explícitas as intenções de universalizar a educação básica para a população na faixa etária dos sete aos quatorze anos. No entanto, cabe ressaltar que no discurso do governo do segundo período (86-90), em consonância com as diretrizes gerais da “Nova República”, há um elemento novo: a ampliação da oferta de vagas é associada com mais ênfase à busca da melhoria da qualidade do ensino.

O realce dado à questão da qualidade pelo discurso oficial, principalmente a partir de 1986, deve estar associado ao fato de que o governo começava a defender a tese de que a questão da quantidade estaria praticamente resolvida pela ampliação da oferta de vagas verificada nos anos anteriores. Como a quantidade não era mais um grande problema, cabia agora, ao governo, investir na qualidade.

## **QUANTIDADE E QUALIDADE: DISCURSO VERSUS PRÁTICA**

Se na primeira parte deste artigo há uma caracterização sumária do conteúdo das diretrizes educacionais no que diz respeito à ampliação das oportunidades educacionais, agora se pretende fazer um balanço da realidade educacional, investigando em que medida os discursos se consubstanciaram em práticas reais.

Foram sistematizados elementos essenciais sobre essa problemática a partir de estatísticas oficiais<sup>1</sup>, objetivando delinear a configuração que assumiu, no sistema de ensino de primeiro grau, a ampliação das oportunidades educacionais no que se refere aos aspectos de quantidade e qualidade.

## **Acesso e permanência: os resultados**

A universalização do ensino de primeiro grau tem sido, constantemente, colocada no Brasil como uma prioridade no âmbito dos planos governamentais. O Projeto Nordeste e as Propostas de Educação para o Rio Grande do Norte dele decorrentes insistem também na necessidade de universalizar esse nível de ensino. Autores como Ribeiro (1991), Mello (1991), e Castro, Oliveira (1991) sugerem que o ensino fundamental no Brasil, no final da década de 80, estava praticamente universalizado. Entretanto, entende-se que essa generalização não se aplica à realidade de todos os estados brasileiros. No Rio Grande do Norte, por exemplo, as informações são ilustrativas de um quadro marcado pela não-universalização do ensino de primeiro grau, apesar da significativa ampliação da oferta de vagas nesse nível de ensino.

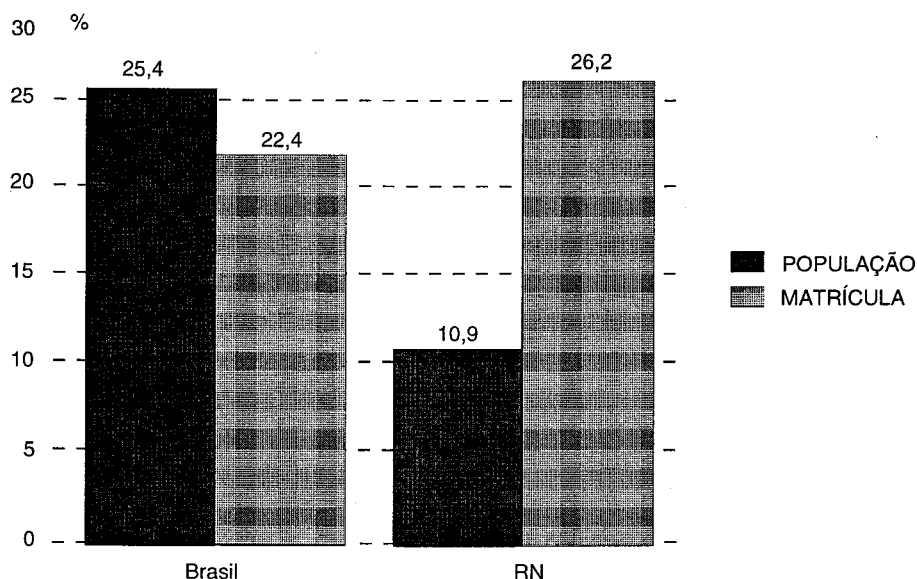
A democratização das oportunidades educacionais na década de 80, no Rio Grande do Norte, viabilizada pelo aumento do número de vagas no sistema de ensino de primeiro grau, pode ser visualizada no gráfico 1. Os dados indicam que, nesse estado, a taxa de ampliação do número de vagas no sistema de ensino situa-se acima da taxa de crescimento da população na faixa de sete a quatorze anos. Entre 1980 e 1989, enquanto a população cresceu em torno de 10,9%, a matrícula inicial no ensino de primeiro grau atingiu o patamar de 26,2%, ficando, inclusive, acima da média brasileira que, nesse mesmo período, situou-se em torno de 22,4%.

Esse crescimento na matrícula inicial não significou, todavia, que o sistema de ensino do Rio Grande do Norte tivesse absorvido toda a população escolarizável nessa faixa de idade. O índice de atendimento em 1989 situou-se, segundo os dados apresentados no gráfico 2, em torno de 87,7%, manifestando, no estado, um déficit de 12,3%. Esse déficit, entretanto, era inferior ao verificado em 1980, que havia sido de 23%. Comparando-se o índice de atendimento da população de sete a quatorze anos de idade pelo sistema de ensino, nos anos de 1980 e 1989, verifica-se uma redução no déficit de atendimento de, aproximadamente, 47%.

O déficit de vagas no sistema de ensino no Rio Grande do Norte, indicado no gráfico 2, é esclarecedor de que não se pode tomar a média brasileira como um indicativo da realidade nacional na sua globalidade. Nesse sentido, a conclusão de Mello (1991), sugerindo que, no Brasil, a existência de um déficit crônico e estrutural de vagas no ensino fundamental é um mito que cai por terra, quando são investigadas

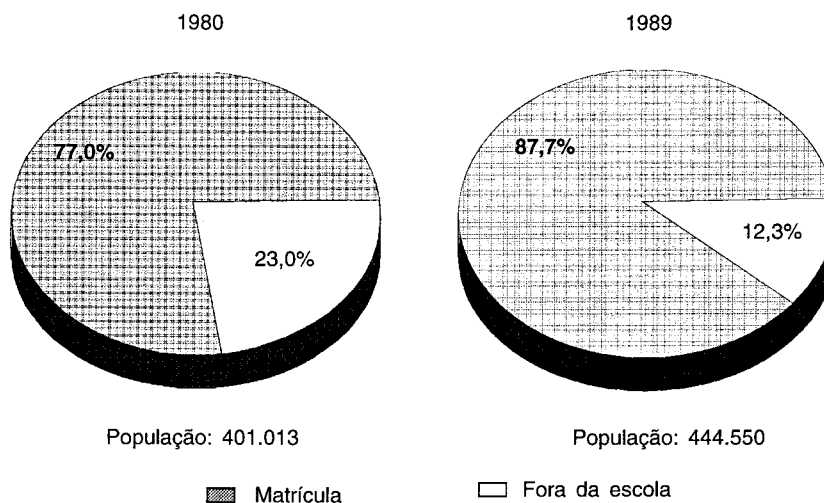
1 A despeito das críticas dirigidas às estatísticas oficiais sobre a educação no Brasil, formuladas principalmente pelo professor Sérgio Ribeiro, optou-se por utilizá-las neste trabalho, em virtude da impossibilidade de, no momento, recorrer-se a outras fontes. Ademais, as críticas não devem ser motivo para o abandono das estatísticas oficiais, devendo servir essencialmente de alerta para não serem tomadas como verdade absoluta.

Gráfico 1  
BRASIL E RIO GRANDE DO NORTE — TAXA DE CRESCIMENTO  
DA POPULAÇÃO E DA MATRÍCULA NO PERÍODO 1980/1989



Fonte: PNADs e Censo Escolar

Gráfico 2  
RIO GRANDE DO NORTE  
ESCOLARIZAÇÃO DE 1º GRAU



Fonte: PNADs e Censo Escolar

as especificidades de cada região e de cada estado em particular.

Apesar da visível melhoria no índice de atendimento, a taxa de alfabetização da população de sete a quatorze anos, no Rio Grande do Norte, permanece ainda baixa, situando-se, em 1990, no patamar de 56,9%, o que representa, pois, uma taxa de analfabetismo<sup>2</sup> em torno de 43,1% (Fundação IBGE, 1990). Essas informações indicam, portanto, que nem todas as crianças que chegam ao sistema educacional se alfabetizam, evidenciando, assim, a incapacidade da

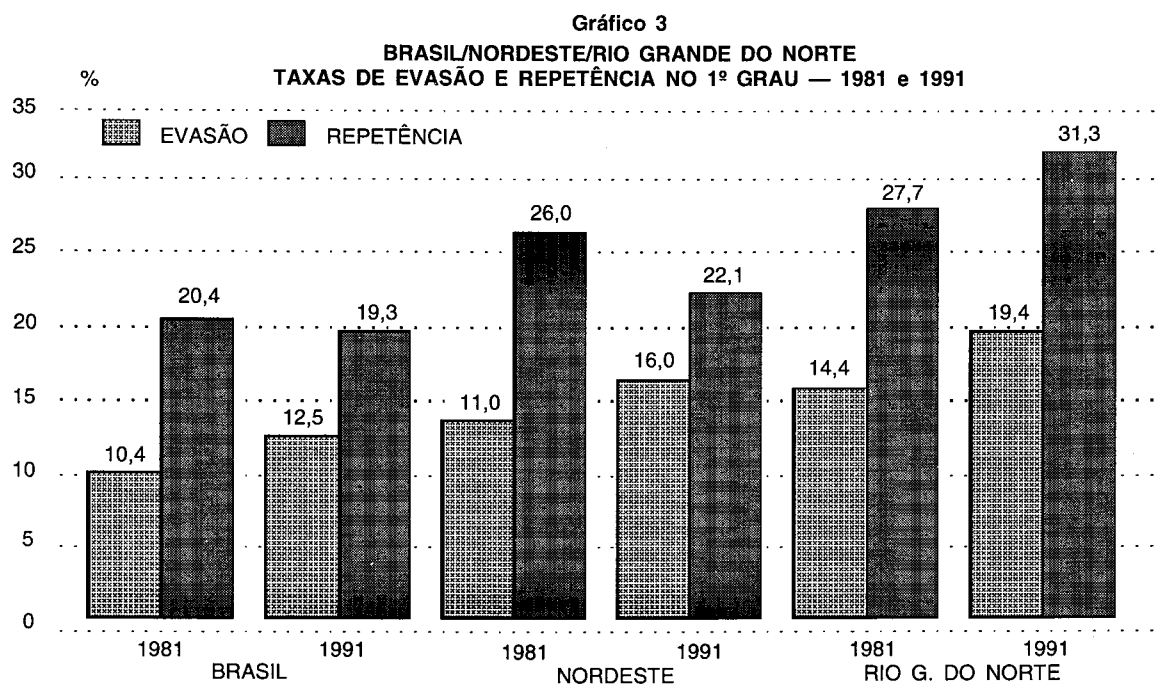
2 O analfabetismo não atinge igualmente toda a população, concentrando-se, predominantemente, nos setores mais pobres. Os dados do ano de 1990, contidos no Anuário Estatístico de 1992, são esclarecedores dessa realidade. No Nordeste, por exemplo, a situação era a seguinte: 57,3% dos analfabetos pertenciam a famílias que ganhavam até um quarto de salário mínimo; 48,9% estavam na faixa situada entre um quarto e meio salário mínimo; 36,2% eram oriundas de famílias que ganhavam entre meio e um salário mínimo; 20% situavam-se na faixa entre um até dois salários mínimos e apenas 6,6% provinham de famílias que ganhavam mais de dois salários mínimos.

escola pública para lidar com a clientela que a ela tem acesso.

Assim, se, por um lado, constata-se essa ampliação na capacidade de absorção da clientela por parte do sistema de ensino, por outro, enfrenta-se no Rio Grande do Norte uma outra dificuldade: manter no interior da escola os alunos que a ela têm acesso. Isso porque permanece quase inalterado o quadro de evasão e de repetência. A taxa de evasão imediata no Rio Grande do Norte, no ano de 1991, foi de 19,4%, mais alta, inclusive, do que as taxas nacional e regional que foram, respectivamente, de 12,5% e 16%. Essa taxa foi superior, também, àquela verificada no estado no ano de 1981, traduzido nos 14,4%, indicando que, no Rio Grande do Norte, vem ocorrendo um aumento do número de crianças que abandonam a escola, tendência essa, também, verificada em relação à região Nordeste e ao país (gráfico 3). Observou-se, ademais, que a evasão se manifesta de forma mais acentuada nas primeiras e nas quintas séries do ensino de primeiro grau.

a série. Nesse mesmo ano, a taxa regional foi de 26% e a nacional de 20,4%. Esses dados indicam que, enquanto nos níveis nacional e regional (Nordeste) verifica-se uma tendência à redução das taxas de repetência, no Rio Grande do Norte há um aumento no número de crianças que não conseguem obter sucesso na escola (gráfico 3).

A análise do fluxo escolar no estado do Rio Grande do Norte, na década de 80, sugere índices muito baixos de produtividade. Do total de alunos matriculados na primeira série em 1978, apenas 2% concluíram o primeiro grau, oito anos depois, sem repetir nenhuma série. Enquanto isso, 3,6%, 4,4% e 3,8% passaram, respectivamente, nove, dez e onze anos para concluir esse mesmo nível de ensino, e 86% passaram, em média, mais de treze anos para concluir as oito séries do ensino de primeiro grau. No Brasil, do total de alunos matriculados na primeira série do ensino de primeiro grau em 1978, apenas 18,3% conseguiram concluir a 8ª série no ano de 1985 (Rio Grande do Norte, 1992).



Fonte: MEC/SAG/CPS/ Coord. de Inf. para o Planejamento — USP/SIEE — SEC/RN Censo Escolar 1981 e 1991

Se os dados sobre evasão expressam uma realidade na qual o sistema de ensino tem se mostrado incapaz de manter, no seu interior, uma considerável parte da população que a ela tem acesso, as informações sobre a repetência são mais reveladoras ainda da dificuldade que tem a escola para lidar com as crianças que nela permanecem, predominantemente aquelas oriundas das camadas sociais mais baixas.

A taxa de repetência no Rio Grande do Norte, em 1991, foi de 31,3%, superior, portanto, às taxas nacional (19,3%) e regional (22,1%). A taxa de 1991, no estado, foi superior à do ano de 1981, que era de 27,7%, significando um aumento do número de crianças que não conseguem seguir o fluxo regular série

Vale lembrar, ainda, que existe, no sistema educacional do Rio Grande do Norte, uma considerável distorção na relação idade/série no ensino de primeiro grau. Na primeira série, nos anos de 1981 e 1990, a distorção idade/série situava-se, respectivamente, nos patamares de 74,4% e 72,1%. Na quinta série os índices, nesses mesmos anos, eram de 89,8% e 87,4%, enquanto na oitava série os índices atingiram 88,3% e 85,7% (tabela 1). Os dados indicam que, nas séries analisadas, ocorreu uma redução, porém extremamente limitada, do número de alunos que freqüentavam a série inadequada para sua faixa de idade. As informações sugerem, ainda, que à medida que aumenta a série, evolui também o percentual de alunos fora de faixa.

Tabela 1

**RIO GRANDE DO NORTE  
DISTORÇÃO IDADE/SÉRIE NO 1º GRAU  
1981 - 1990**

Série	Taxa de Distorção Idade/Série	
	1981	1990
1ª	74,4	72,1
5ª	89,8	87,4
8ª	88,3	85,7

Fontes: Censo Escolar / USPF/SIEE - SEC-RN, 1981; 1990

Cabe ressaltar, todavia, que a distorção idade/série no ensino de primeiro grau não é uma particularidade do sistema educacional do Rio Grande do Norte. Antes, revela-se como um traço constitutivo do sistema educacional brasileiro na sua globalidade. A título de exemplo, pode-se dizer que, em 1989, 74,4% das crianças brasileiras matriculadas no ensino de primeiro grau estavam fora de faixa, enquanto no Nordeste esse índice atingia os 84,1% (Brasil—MEC, 1989).

Essas informações sobre a distorção idade-série, associadas aos dados sobre o fluxo escolar, no sistema regular de ensino de primeiro grau no Rio Grande do Norte, são bastante esclarecedoras da seletividade que se processa tanto no interior do sistema educacional como no âmbito das relações sociais globais. As crianças que fracassam na escola são, predominantemente, aquelas oriundas dos setores sociais mais pobres e que estão, também, excluídas das condições mínimas de sobrevivência. Essa posição contrapõe-se, portanto, àquela defendida por Mello:

*Nossas crianças chegam à escola. O problema é que, apesar de nela permanecerem por um período de tempo suficiente para terminarem o primeiro grau, devido a fatores internos àquela e não — como costuma afirmar o senso comum — por causa de suas condições materiais de vida, abandonam-na antes de terminar o curso. (1991. p.16, grifos nossos)*

Atribuir exclusivamente a fatores internos o fracasso das crianças que, mesmo tendo acesso à escola, não conseguem seguir regularmente o fluxo escolar, é tão equivocado quanto creditá-lo unicamente a fatores de ordem social. O nexos entre essas duas dimensões do fracasso escolar precisa ser entendido na sua relação recíproca. Não resta dúvida de que existem enormes barreiras de ordem pedagógica e administrativa que contribuem para a seletividade da escola, porém os fatores de ordem social têm um peso considerável e não podem ser secundarizados. Todas as estatísticas hoje disponíveis indicam que o fracasso escolar concentra-se preferencialmente nas regiões mais pobres do país e, no interior delas, nas camadas mais pobres da população<sup>3</sup>.

As informações sistematizadas neste artigo sobre essa problemática são igualmente reveladoras da pouca efetividade dos planos e programas governamentais que vêm colocando enfaticamente, nas últimas décadas, a universalização da educação básica na Região Nordeste como uma meta a ser buscada.

### AMPLIAÇÃO COM FRAGILIDADE NA QUALIDADE

Aceito o pressuposto de que a seletividade do sistema de ensino está associada tanto a fatores de ordem social quanto a fatores que se situam no âmbito educacional, deve-se encarar a qualidade do ensino ministrado na escola pública como uma dimensão da segunda ordem de fatores que vêm dificultando o processo de democratização das oportunidades educacionais. A ampliação quantitativa, apesar de não ser suficiente para atender a toda a demanda da população, conforme já evidenciado, é um dado constitutivo da realidade brasileira em geral e da norte-riograndense em particular. Todavia, é preciso reconhecer que a ampliação quantitativa do sistema educacional não foi acompanhada pela melhoria da qualidade do ensino.

A qualificação do professor, variável importante para a edificação da qualidade do ensino, apesar de ter apresentado uma melhoria durante a década de 80, permanece ainda deficitária. No Rio Grande do Norte, no período de 1980 a 1989, houve um crescimento de 79,9% do número de professores com primeiro grau completo e uma redução de 46,6% de professores com esse mesmo nível de ensino incompleto. Verificou-se, também, um crescimento de 166,2% no número de professores com segundo grau completo e 80,5% com terceiro grau (Rio Grande do Norte, 1991). As informações sugerem que vem ocorrendo uma melhoria na formação do quadro docente que atua no ensino de primeiro grau. Sugerem, igualmente, que essa melhoria vem se verificando de forma muito lenta e que, no final da década de 80, havia ainda um índice muito elevado de professores leigos.

O estado do Rio Grande do Norte convivia, em 1989, com uma situação pouco confortável. Continuava a incluir nos seus quadros um número significativo de professores leigos (22,3%), situação agravada em relação à zona rural, que contava com 51,1% de professores em condição semelhante. Nesse mesmo ano, os índices de professores leigos em nível nacio-

3 Os dados sobre analfabetismo reforçam essa evidência: no Nordeste urbano, segundo dados do Anuário Estatístico de 1992, no ano de 1990, 27,8% da população de sete anos e mais era analfabeta. Enquanto isso, nesse mesmo ano, as taxas de analfabetismo nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul eram, respectivamente, de 12,8%, 9,1%, e 8,7%. Na zona rural as taxas de analfabetismo são bem mais acentuadas: na Região Nordeste a taxa era de 55,8%; na região Centro-Oeste, 31,3%; na região Sudeste, 31,2%; e na região Sul, 15,9%.

nal e na região Nordeste eram, respectivamente, de 10,6% e 23%.

Além desses dados referentes à qualificação dos professores, outros podem ser acrescentados para fornecer pistas sobre a questão da qualidade do ensino no Rio Grande do Norte. Em trabalho recente a Secretaria de Educação e Cultura<sup>4</sup> apresentou um diagnóstico sobre a educação no estado.

Os dados contidos no referido trabalho expressam uma realidade que pode indicar algumas fragilidades na qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. O primeiro dado a chamar a atenção refere-se à quantidade do conteúdo ministrado pelos professores. Cerca de 33,8% dos docentes indicaram trabalhar apenas 60% dos conteúdos curriculares correspondentes a cada série em que atuavam, contra apenas 16,9% que declararam trabalhar mais de 80% desse conteúdo, sendo que 5,7% afirmaram desenvolver menos de 40% dos conteúdos previstos.

Particularmente desapontadoras são as informações acerca do tempo que o professor destina, em sala de aula, às atividades de ensino. Em média, 50% dos professores entrevistados indicaram que utilizavam apenas 31% do tempo das aulas com atividades de ensino (apresentar conteúdo, aplicar provas, fazer exercícios etc.). Enquanto isso, somente 29% dos professores utilizavam mais de 70% de sua carga horária nessas atividades. O restante das horas era destinado a organizar a entrada dos alunos, fazer chamada, dar avisos, controlar disciplina, dentre outros serviços.

Nesse mesmo estudo, constata-se que o fazer pedagógico do professor em sala de aula se restringe a três tarefas básicas: exposição oral (66%), resumos escritos no quadro (52,8%) e exercícios passados no quadro (81,5%). Apenas 16,2% e 14,5% dos professores disseram, respectivamente, que orientavam seus alunos para realizarem pesquisas e produzirem textos. Afirmaram ainda os professores que durante o ano letivo de 1989 foram destinadas, em média, apenas dez horas de trabalho para o planejamento das atividades de ensino.

No que diz respeito ao rendimento da aprendizagem, os dados são poucos animadores. Em língua portuguesa, por exemplo, o aproveitamento médio dos alunos apresenta o seguinte quadro: na primeira série (56,1%), na terceira (55,5%), na quinta (52%) e na sétima série (46,7%). Em relação à matemática, os dados indicam uma situação mais adversa do que em português: primeira série (56,7%), terceira série (47,2%), quinta série (31,4%) e na sétima série (31,1%).

Há de se considerar, ademais, que as condições de trabalho na maioria das escolas públicas brasileiras são excessivamente precárias, tanto pela falta de condições físicas como pela ausência de material didático necessário para o desenvolvimento adequado das atividades pedagógicas.

No que se refere às condições de trabalho dos docentes no estado do Rio Grande do Norte, as informações<sup>5</sup> revelam a existência de uma realidade re-

cortada por algumas dificuldades. A rede de ensino de primeiro grau do estado apresentava-se deficiente em vários aspectos: 16% não possuíam energia elétrica, 29% não contavam com abastecimento de água, 56% não dispunham de mesa e cadeira para o professor, 73% não dispunham de outro material didático além de quadro e giz, 11% não contavam com quadro e giz. O estado de conservação das escolas também apresentava-se insatisfatório: 73% foram classificadas como regulares; 39% das salas foram consideradas inadequadas para o desenvolvimento das atividades de ensino, índice que sobe para 43%, na zona rural; e 90% necessitavam de grandes reparos para continuar funcionando.

Esse não é um quadro comum a todas as escolas públicas, porém é a situação dominante, principalmente, naquelas situadas na zona rural e nas periferias urbanas, freqüentadas pelas camadas mais pobres da sociedade.

Não se pode estabelecer uma relação de causa e efeito entre as deficiências do sistema educacional aqui relatadas e a qualidade do ensino. Mas é impossível ignorar que todos esses fatores devem contribuir significativamente para a queda da qualidade da educação oferecida à clientela da escola pública.

## QUANTIDADE E QUALIDADE NA AMPLIAÇÃO DAS OPORTUNIDADES EDUCACIONAIS

A "democratização" — decorrente da expansão das oportunidades de acesso à escola pública no Rio Grande do Norte e possibilitada pela ampliação da oferta de vagas — depara-se com problemas na edificação de níveis mínimos de qualidade de ensino. O crescimento quantitativo, de modo geral, não foi acompanhado da criação de condições de infra-estrutura pedagógica e material para viabilizar um projeto de ensino capaz de responder às diversidade da clientela que teve acesso à escola. Principalmente, não foi capaz de enfrentar os desafios de escolarizar uma parte significativa de alunos provenientes de grupos sociais tradicionalmente excluídos do sistema educacional.

Nessa linha de argumentação, é procedente recordar com Mello que, no Brasil, o crescimento do sistema educacional,

4 Pesquisa realizada no ano de 1990 sob a coordenação da Unidade de Finanças e Planejamento (USFP) da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte, como parte integrante do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado nacionalmente pela Secretaria Nacional de Educação do MEC.

5 Relatório da situação física dos prédios escolares do Rio Grande do Norte. Ele apresenta os resultados obtidos pela pesquisa especial realizada pelo Ministério da Educação, em 1992, em todo o território nacional. Os dados do Rio Grande do Norte foram coletados junto a uma amostra de 101 escolas estaduais e municipais situadas em nove municípios.

*Se deu não apenas de modo caótico e barateado, mas sobretudo sem que se cuidasse ao mesmo tempo de dotar a escola de recursos materiais, humanos e técnicos que permitissem fazer face ao desafio de escolarizar grandes contingentes de alunos originários de grupos sociais tradicionalmente excluídos de qualquer benefício educacional.* (1989. p.16)

Ressalta, ainda, a autora que o que se expandiu foi um modelo empobrecido de escola de elite, esvaziado no seu conteúdo, aviltado nas suas condições de funcionamento, entre as quais a duração da jornada escolar e o número excessivo de alunos por sala de aula.

Aliás, esse não é um fenômeno particular do sistema educacional brasileiro. A expansão quantitativa da oferta de vagas no sistema educacional em países da América Latina, nas últimas décadas, salienta Tedesco (1990), esteve associada a uma crescente diferenciação interna do ponto de vista da qualidade<sup>6</sup>.

É preciso evidenciar que não é possível falar-se de democratização das oportunidades educacionais sem que sejam encaradas a quantidade e a qualidade como duas dimensões indissociáveis de um mesmo processo. Assim, o argumento de que vem ocorrendo no Brasil, e, particularmente, no Rio Grande do Norte, uma democratização das oportunidades educacionais carece de explicações complementares. A expansão quantitativa, ainda que insuficiente, é um dado real. Todavia, a qualidade do ensino, em geral, está cada vez mais deteriorada. Existe, hoje, um consenso de que a expansão quantitativa da oferta de vagas no sistema educacional, nas últimas décadas, esteve associada a uma perda da qualidade do ensino.

Por outro lado, a questão da quantidade, considerada resolvida na década de 80 pelas autoridades educacionais e por alguns estudiosos<sup>7</sup>, requer algumas ponderações diante dos dados disponíveis. Ela não está equacionada, principalmente na região Nordeste, quer seja pela ampliação insuficiente da rede pública, quer seja pela forma desordenada e clientelista com que ela foi expandida, atendendo, quase sempre, a interesses de políticos e de empreiteiras.

Pode-se até admitir a hipótese de que o número de salas de aula existente no país seria suficiente para atender a toda a demanda do ensino de primeiro grau. No entanto, é preciso considerar a insuficiência da adoção de critérios no processo de ampliação da rede pública, particularmente no Rio Grande do Norte. Daí resultou que, muitas vezes, a expansão da oferta de vagas ocorreu em regiões ou localidades que não eram deficitárias em detrimento de outras, em que o déficit era significativamente elevado. Assim, é prematuro considerar a quantidade como uma questão resolvida e voltar a atenção, apenas, para o problema da qualidade, considerando, inclusive, que a expansão quantitativa implicou muitas vezes, como já foi assinalado, a organização de escolas com pouca ou quase nenhuma condição de funcionamento.

Não resta dúvida de que a quantidade permanece sendo de extrema importância, principalmente diante do fato de que existe ainda hoje, sobretudo na região Nordeste, e em especial no estado do Rio Grande do Norte, um contingente elevado de crianças na faixa de sete a quatorze anos de idade fora da escola. É somente sobre a quantidade que será possível construir uma qualidade real. Não se pode falar de qualidade de forma abstrata sem colocá-la no plano do possível.

Se, por um lado, evidencia-se o crescimento da oferta de vagas no sistema educacional, por outro, é preciso reconhecer que a universalização do ensino de primeiro grau de qualidade, no Brasil, no Nordeste e, mais ainda, no Rio Grande do Norte, é uma meta de longo alcance caso permaneçam as condições atuais.

Próximo a essa linha de argumentação situam-se os estudos de Cunha. A seu juízo, qualquer previsão a respeito da situação futura da educação escolar no Brasil esbarra na dificuldade de se projetar as transformações das condições existentes de acesso, permanência e progressão escolar da população em idade de freqüentar a escola. Destaca ainda o autor que,

*A prevalecerem as condições atuais, será preciso concordar com as previsões que apontam a metade do século XXI como a época em que se seguirá oferecer o ensino fundamental para toda a população brasileira infantil e adolescente, coisa que alguns países latino-americanos já fizeram na segunda década deste século, a exemplo da Argentina, do Uruguai e do Chile.* (Cunha, 1991. p.473).

Chegou-se ao início da década de 90 sem que o Brasil viabilizasse o preceito formulado na Constituição de 1934: escolaridade básica universal, obrigatória e gratuita. Isso porque a universalização não se resolve apenas com o aumento de vagas. Ela implica, também, a redução das taxas de abandono e de repetência, isto é, a criação de mecanismos capazes de reter o aluno na escola, fazendo-o seguir regularmente o fluxo de sua escolaridade. Nesses termos, não se chegará a universalizar o ensino de primeiro grau

6 A questão da qualidade do ensino tem preocupado, inclusive, as autoridades dos países do chamado Primeiro Mundo. Em reunião dos ministros de Educação dos países da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), realizada em Paris, em 1984, foi recomendado ao Comitê de l'Éducation que "concedesse um importante lugar, nas suas atividades, à análise da 'qualidade do ensino de base', e à permuta de informações sobre esta matéria" (p.5).

7 No documento intitulado *A nova relação entre competitividade e educação: estratégias empresariais*, elaborado pelo IEDI com colaboração dos professores Cláudio Salm e Azuete Fogaça, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pode ser encontrada a indicação que vem ocorrendo, no Brasil, uma expansão quantitativa do sistema escolar que não foi acompanhada de cuidados com a qualidade do ensino. Segundo esse mesmo documento, no ano de 1985, pelo menos no meio urbano, o acesso já havia sido praticamente universalizado. Comungam dessa idéia, também, Azevedo, 1987; Castro, Oliveira (1991); Ribeiro, 1992.



apenas construindo mais escolas e/ou otimizando o uso das escolas existentes. Há outros fatores de ordem pedagógica e social que vêm dificultando o processo de universalização da educação básica, tanto nos aspectos quantitativos como nos qualitativos.

Tem faltado vontade política dos governantes para traduzir em ações concretas, tanto as promessas lançadas nas campanhas políticas, como as formulações expressas nos planos e programas de governo. Em outras palavras, não foram efetivadas medidas para remover os principais problemas que entravam o processo de universalização do ensino fundamental, quais sejam: a baixa remuneração e a deficiente formação do corpo docente, a precariedade das condições de trabalho oferecidas pela maioria das escolas e, principalmente, as condições objetivas de vida de grande parte da população brasileira, com destaque para os setores que vivem na zona rural e na periferia das grandes cidades, onde se verificam os maiores índices de analfabetismo, evasão e repetência.

Por fim, é preciso reter que, se, por um lado, a democratização — buscada pela via da ampliação do acesso e pela melhoria da qualidade do ensino — foi enfaticamente colocada no Projeto Nordeste, na década de 80, nos níveis regional e estadual, por outro, os resultados revelaram que a ampliação da oferta de vagas se verificou em níveis inferiores aos previstos. A qualidade do ensino no estado do Rio Grande do Norte permaneceu, naquela década, permeada por uma grande fragilidade.

A reflexão não sugere, portanto, conclusões muito otimistas quanto à democratização das oportunidades educacionais, compreendida na sua dupla dimensão de qualidade e quantidade, tendo em vista, sobretudo, o desempenho do sistema educacional na década de 80, no que se refere, essencialmente, mas não exclusivamente, à dimensão qualidade.

Se, por um lado, são visíveis os limites de um otimismo em relação à democratização das oportunidades educacionais, por outro, não se pode negar que vem ocorrendo, no estado do Rio Grande do Norte, uma ampliação, ainda que insuficiente, da oferta de vagas no sistema educacional. Essa é uma tendência verificada, também, em nível da região Nordeste e de Brasil. Entretanto, pode-se considerar que, na década de 80, no Rio Grande do Norte, o ensino de primeiro grau não foi universalizado. É possível afirmar, também, que não ocorreram alterações significativas nos índices de evasão e repetência, e pouco ou quase nenhum progresso se obteve na melhoria da qualidade do ensino ministrado, especialmente na escola pública (hoje amplamente reconhecida, com raras exceções, como de péssima qualidade).

A lentidão no processo de universalização da educação básica no país, como lembra Cunha (1991) com propriedade, está associada à prevalência de padrões discriminatórios, herdados da sociedade escravocrata, que sobrevivem na sociedade brasileira, a despeito do surpreendente desenvolvimento em alguns setores.

O Estado brasileiro não conseguiu resolver ainda o analfabetismo, um problema elementar que países menos desenvolvidos praticamente já equacionaram. Dados de 1986 indicam que, enquanto no Brasil a taxa de analfabetismo era de 20,7%, no Uruguai ela estava situada em torno de 11%, no Chile, 5,6% e na Argentina, 5,1%. Em países do chamado Primeiro Mundo, o analfabetismo está praticamente erradicado: em 1986, na França, a taxa de analfabetismo era de 1,2%; na Itália, 3%; no Canadá, 4,4%; e nos Estados Unidos, 4,5% (UNESCO, 1988). Dados revelam que nesses países a situação tendeu a melhorar e, em 1992, as taxas de analfabetismo eram inexpressivas (Banco Mundial, 1993). No Brasil, em 1990, a taxa de analfabetismo era de 19,6%, enquanto no Nordeste, nesse mesmo ano, a taxa situava-se em torno de 39,1%.

No caso brasileiro, como assinala Frigotto (1995), o atraso na universalização da escola básica é um dos indicadores do perfil anacrônico e opaco das nossas elites e um elemento cultural que potencializa o descompasso entre o discurso da “modernidade” e defesa da educação básica de qualidade e a ação efetiva destas elites.

## ALGUNS ARREMATOS

A conclusão aqui esboçada encaminha-se na perspectiva de reconhecer que a ampliação do processo de democratização das oportunidades educacionais (dimensão cultural da democracia), no Brasil, é enormemente dificultada pelas desigualdades sociais (agravadas na região Nordeste e observadas singularmente no Rio Grande do Norte). Este é um fato que mantém laços muito estreitos com um modelo concentrador de renda, o qual tem gerado o empobrecimento crescente de grande parte da população, principalmente daquela vinculada ao padrão de salário mínimo, e a que se encontra completamente à margem do processo produtivo (ausência da dimensão econômica da democracia).

Nessas circunstâncias, existe uma realidade social que, se não inviabiliza completamente as medidas de caráter educacional, oferece dificuldades, quase intransponíveis para a sua concretização. Essa talvez tenha sido uma das principais causas para que o discurso avançado da democratização do ensino, contido no Segmento Educação do Projeto Nordeste e incorporado aos planos educacionais do governo do estado do Rio Grande do Norte na década de 80, não produzisse na prática resultados muito efetivos.

Há nesse caso uma evidência de como a possibilidade de democratização das oportunidades culturais é restringida em razão da fragilidade da dimensão econômica da democracia. Isso reforça, portanto, o ponto de vista de que as dimensões política, econômica e cultural da democracia estão de tal forma imbricadas, que a ausência ou a debilidade de uma delas compromete o desenvolvimento das outras.

Os argumentos até agora esboçados, evidenciam a incapacidade do Estado para ofertar um ensino de primeiro grau quantitativa e qualitativamente suficiente para atender às demandas da população de sete a quatorze anos de idade, não devem servir de suporte para a defesa da tese de que o Estado esgotou as suas possibilidades de oferecer educação fundamental para todos. Ao contrário, eles evidenciam uma debilidade nas ações políticas dos governantes para transformar em práticas concretas as proposições formuladas nos planos educacionais.

O ponto de vista aqui defendido situa-se na perspectiva de reconhecer a fragilidade do Estado brasileiro na tarefa de proporcionar educação fundamental para todos. Entretanto, afasta-se da idéia de que ele esgotou a sua capacidade para realizar tal tarefa. A educação fundamental para todos é uma obrigação do Estado. Não se trata, pois, de renunciar a um direito só porque, até o presente, o Estado não foi capaz de concretizá-lo.

O que se põe para o Brasil, e particularmente para o Rio Grande do Norte, é a construção de novos mecanismos de relação entre a sociedade civil e o Estado, no sentido de que aquela colabore na construção de alternativas para viabilizar uma educação pública de qualidade, essencialmente para os que não têm acesso ao ensino privado, porém sob a responsabilidade do Estado. Isso requer, por sua vez, uma organização crescente da sociedade, tanto para pressionar o Estado no sentido de concretizar um direito constitucional já assegurado, quanto para exercer o controle sobre as suas ações, na perspectiva de que os recursos públicos sejam utilizados, efetivamente,

na melhoria quantitativa e qualitativa do ensino público. Em outras palavras, é preciso controlar a utilização dos recursos públicos para assegurar que eles, de fato, cheguem à escola, local por excelência em que se realiza o processo pedagógico.

Todavia, insistir no fato de que o Estado deve aumentar a sua ação em relação à educação significa pouco, se não houver modificações medulares no processo de gestão da escola pública. Neste particular, a idéia central é que os atores educativos assumam um compromisso com a escola pública e se preparem teórica e praticamente para conceberem, de forma autônoma, um projeto capaz de redimensionar o fazer pedagógico no seu interior. A luta essencial é assegurar uma escola básica pública de qualidade, numa perspectiva político-pedagógica que permita ao aluno reelaborar criticamente os conhecimentos e desenvolver as habilidades e as atitudes necessárias ao seu desenvolvimento humano. A escola, para desempenhar esse papel, deve centrar seus esforços na tarefa de ensinar. Afinal esta é a sua especificidade. É urgente pensar um projeto de escola que, mesmo diante das diversidades da clientela que tem acesso à escola pública, possa criar os mecanismos reais para substanciar padrões mínimos de qualidade, com vistas a garantir aos alunos que nela permanecem a apropriação dos conhecimentos que lhes permitam transitar na sociedade.

É preciso, então, reinventar a escola pública. É preciso construir uma nova esperança tanto para os que nela trabalham quanto para os que têm, no seu espaço, uma das poucas oportunidades de ter acesso ao saber sistematizado.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ARELARO, L. R. G. *A (Ex)ensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático; uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos (1962-1987)*. São Paulo, 1988. Tese (doutor.) Faculdade de Educação/USP.
- AZEVEDO, J. M. L. As Políticas sociais e a cidadania no Brasil. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n.28, p.93-105, dez. 1987.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório da situação educacional brasileira*. Washington, 1993. mimeo
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Educação, cultura e desporto no Projeto Nordeste*. Brasília, 1984.
- \_\_\_\_\_. *III Plano setorial de Educação Cultura e Desporto (1980/85)*. Brasília, 1980.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Administração Geral. *Sinopse estatística do ensino regular de 1º grau dos anos de 1981, 1985 e 1989*. Brasília, 1989.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Administração Geral. *Situação física dos prédios escolares - Rio Grande do Norte (relatório I)*. Brasília, 1992.
- \_\_\_\_\_. *O Nordeste no horizonte de 15 anos; uma estratégia para um programa de educação básica*. Brasília, 1987.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus. *Proposta de educação básica na Região Nordeste*. Brasília, 1986.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Ensino Superior. *Dados Educacionais do Brasil por região 1991*. Brasília, 1992.
- CASTRO, C. M., FLETCHER, P. *A Escola que os brasileiros frequentaram em 1985*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1986.
- CASTRO, C. M., OLIVEIRA, J. B. Educação: por onde começar? In: *Encontro sobre melhoria da gestão e da qualidade da educação básica no Brasil*. Fortaleza: PNUD-SENEB/MEC, 1991.
- CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.
- FUNDAÇÃO IBGE. *Anuário Estatístico*, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Relatório da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio — PNAD*, 1981.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 1985.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 1990.
- MELLO, G. N. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. In: *Educação e transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1989. p.13-43.

- MELLO, G. N. Políticas públicas e educação. *Estudos Avançados*, v.5, n.13, p.7-47, set./dez. 1991.
- O'DONNELL, G. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, F. W., O'DONNELL, G. (orgs.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p.41-71.
- RIBEIRO, S. C. A Escola brasileira do professor Raimundo. *Escola Básica*. São Paulo: Papirus, 1992. (Coletânea CBE)
- \_\_\_\_\_. A Pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, v.5, n.12, p.14-25, maio/ago. 1991.
- RIO GRANDE DO NORTE. *Diagnóstico da situação educacional — 1980-1989*. Natal, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Plano de Ação 1988/1992*. Natal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Educação e Cultura. *Projeto Nordeste: Proposta de uma política educacional para o meio rural do Rio Grande do Norte*. Natal, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de avaliação do ensino público de 1º grau no RN*. Natal, 1992.
- TEDESCO, J. C. El Rol del Estado en la educación. In: FRANCO, M. L. P., ZIBAS, D. *Final do século; desafios da educação na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1990. p.11-38.
- UNESCO. *Livro de estatística*, 1988.
- WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
-