

ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO SISTEMA EDUCACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

Maria Cristina CACCIAMALI *

RESUMO: O artigo apresenta as principais características e estrutura do ensino público de 1º grau nos Estados Unidos da América do Norte. Assim, são examinados tner outros os critérios para matrícula, o transporte escolar, a estrutura de pessoal, e composição dos custos escolares. Analisa também as desigualdades na qualidade do ensino e nos resultados acadêmicos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Estados Unidos da América. Organização Escolar. Ensino Público Compulsório. Ensino de 1º Grau.

1. Introdução

A constituição dos Estados Unidos da América do Norte não dispõe sobre a responsabilidade do governo federal no sentido de prover educação básica compulsória. O que essa carta jurídica prevê é que essa tarefa cabe aos estados e ao povo. Assim, essa matéria tem sido legislada a nível estadual e implementada pelos governos municipais com autonomia administrativa. O princípio de autonomia administrativa remonta à época colonial em que existia uma forte preocupação por parte das elites locais em prover um nível de ensino equivalente ou até melhor ao que existia na metrópole. O sentimento dominante era controlar o conhecimento e a ética que seriam transmitidos à população do Novo Mundo. Ademais, a dispersão geográfica e a ausência de meios de comunicação também foram fatores que contribuíram para a existência de autonomia nas escolas.

A autonomia administrativa, no entanto, não implica em total autonomia financeira. Nos primórdios do período colonial, as elites econômicas, ligadas a diversos grupos das igrejas protestantes, pressionaram a corte inglesa no sentido de financiar o estabelecimento

* Professora Assistente Doutora do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

do sistema escolar. O governo central, apesar de não assumir nenhuma responsabilidade formal pelos destinos da educação, não estava distante dessa matéria e em 1636 doou dinheiro (200 libras) e terras (10 mil acres) para fundar o que seria mais tarde a Universidade de Harvard e para estabelecer as primeiras escolas nas adjacências da cidade de Boston. Dois anos depois, novamente ocorreu outra doação da corte inglesa para fundar uma escola secundária e uma universidade no estado de Virgínia. Adicionalmente, nesse estado o sistema escolar passa a ser financiado parcialmente por parte dos impostos coletados sobre o tabaco.

O estado de Massachusetts em 1640 lançou as sementes do padrão legislativo do que seria o sistema escolar público norte-americano. Em primeiro lugar, estabeleceu o princípio da educação compulsória financiada por impostos locais, princípio este que vigora até hoje em todos os estados da federação norte-americana. Em 1647, nesse mesmo estado, a corte da província dispôs que em cada localidade com mais de 50 famílias deveria existir um professor remunerado pela própria comunidade, especialmente pelos pais dos alunos e, nas localidades com mais de 100 famílias, deveria existir uma escola secundária financiada nos mesmos moldes. Essa legislação foi pouco depois adotada nos estados vizinhos, contudo deve-se ressaltar que os atos legislativos da época tinham mais caráter de recomendação do que de compulsoriedade, pois o ensino, pago, excluía as crianças das famílias pobres.

Somente dois séculos mais tarde, em 1852 inicia-se no estado de Massachusetts e nos estados do norte e leste dos Estados Unidos a educação básica compulsória e gratuita. Nessa última região, o modelo de sistema escolar que vigorou até a introdução do ensino gratuito era da seguinte forma: escolas paroquiais, vinculadas às igrejas protestantes e financiadas principalmente pela comunidade e pelas famílias que tinham filhos na escola; escolas de caridade, que tinham como objetivo oferecer uma profissão aos mais pobres, mas muitas utilizavam as crianças como mão-de-obra não remunerada para produção de bens e serviços; academias onde se ministrava o que seria hoje o ensino secundário e os primeiros anos do ensino superior; e universidades privadas. Os dois últimos níveis mencionados eram frequentados quase que exclusivamente pela elite colonial. Na época o sistema escolar era financiado: pelas famílias que tinham filhos na escola (pagavam um imposto compulsório para cada criança), por doações, por outros atos de filantropia e por impostos diversos — sobre produtos, sobre a propriedade da terra etc. Esgotadas essas fontes, caso houvesse necessidade de maior volume de recursos, a complementação era dada pelo governo estadual ou pela corte inglesa. Deve ser ressaltado que essa última instância, conforme mencionado anteriormente, foi fundamental no sentido de permitir a implantação do sistema por meio de doações de terras e dinheiro.

Com a independência do país, o sistema de financiamento continuou o mesmo; contudo, a importância do Estado no sentido de garantir a existência e manutenção do sistema escolar aumentou consideravelmente. O governo federal, entre 1787 e 1788, para cada cidade nova da região oeste doava uma (1) seção de terra entre trinta e seis (36) com a finalidade de financiar o sistema educacional. Para os estados que ingressaram na federação após 1850, a doação aumentou para duas (2) seções de terra entre trinta e seis, (36) e para os estados de Utah, Novo México e Arizona, a doação foi de quatro (4) seções entre trinta e seis (36). Os estados vendiam as terras federais e com o dinheiro constituíam um fundo de financiamento para o sistema educacional. O governo federal também doou áreas inteiras em cidades da região oeste com o intuito de financiar as primeiras universidades locais. Assim sendo, mesmo na presença da ideologia de autonomia para o sistema escolar, o Estado teve um forte papel no sentido de implantar, garantir e expandi-lo.

Dois fenômenos concretos chamam a atenção em meados do século passado — período crucial em que amadureceu a implantação da educação compulsória gratuita. Tanto as regiões mais novas como aquelas de maior densidade populacional passaram a requerer continuamente ajuda dos governos estaduais para manter o sistema escolar: em ambas as situações havia necessidade de complementação financeira para sua efetivação.

Os problemas sociais trazidos pela industrialização e concentração urbana nas cidades da região leste no fim do século passado influenciaram a noção da implantação da educação básica gratuita — única forma de a população mais pobre ter acesso à educação. Enquanto o sistema compulsório e gratuito não se encontrava implantado, a população menos favorecida passou a ter maior acesso à escola pelo fortalecimento de sociedades filantrópicas privadas que passaram a ser reconhecidas como de utilidade pública e a receber verbas estaduais e municipais. Ademais, em alguns estados, os próprios governos passaram a pagar a mensalidade dos filhos das famílias que se declaravam pobres, financiando as matrículas por meio de impostos. Surgem grupos políticos de pressão demandando que os governos estaduais assumissem a responsabilidade de promover e controlar a educação básica compulsória, no sentido de evitar discriminações e oferecer um sistema qualitativamente mais homogêneo para toda a população. Nos estados da região oeste, a pequena densidade populacional, os grupos técnicos e culturalmente diferentes, e o baixo nível de renda sempre exigiram a intervenção dos governos estaduais no estabelecimento do sistema escolar. Apesar dessas questões e das pressões políticas, nos anos 20 e 30 deste século, os municípios ainda financiavam em média mais de 80% do sistema escolar público, em que a fonte de financiamento era o imposto sobre a propriedade imobiliária (quadro 1).

Este tipo de imposto é regressivo e provocou inúmeras distorções qualitativas no sistema escolar, além do que em algumas localidades onde o valor da propriedade era pequeno os recursos eram totalmente insuficientes. Houve uma tentativa de diminuição das desigualdades financeiras em 1923 com a aplicação do critério de Strayer e Haig. Todos os municípios de um estado aplicavam a mesma alíquota para taxar a propriedade imobiliária. Adotava-se uma alíquota que no município mais rico do estado permitisse gerar os recursos necessários para financiar totalmente um nível de ensino considerado adequado. Os municípios restantes que não conseguissem atingir esse teto de recursos recebiam complementação de verbas do governo do estado.

Assim sendo, a partir das primeiras décadas do século 20, os governos estaduais vêm aumentando continuamente sua participação orçamentária e sua responsabilidade nos destinos da educação compulsória.

Além dos elementos já citados, outros influenciaram a alteração da composição do dispêndio público em relação ao sistema escolar, sendo que os efeitos mencionados a seguir ocorreram primeiro e têm maior relevância nos centros urbanos de maior densidade populacional do país. Por um lado, a expansão demográfica, o progresso econômico, conseqüentemente o avanço das necessidades de serviços urbanos em termos de infraestrutura física e social obrigaram o poder municipal a dispendar seu orçamento num maior número de itens. Por outro, a sofisticação do sistema educacional e, portanto, o maior custo por aluno do sistema exigia maiores gastos. A alíquota do imposto sobre a propriedade imobiliária foi crescendo, mas como já estava situada em níveis elevados, essa fonte de financiamento esgotou-se mesmo nos municípios menores e ricos e tornou-se insuficiente para fazer frente à expansão e sofisticação do sistema escolar. O ponto de ruptura verificou-se ao longo das décadas de 50 e 60. A partir de então a participação das outras esferas do governo no orçamento escolar tornou-se predominante.

O aumento da importância dos governos dos estados no financiamento da educação ocorreu paralelamente à maior influência do governo federal nos destinos do sistema escolar. Após 1867, o governo federal além das doações de terras passa a mudar a qualidade da sua intervenção, mormente na esfera da legislação e no fornecimento de materiais e equipamentos. Esta tendência é continuamente reforçada ao longo do tempo, sendo que, após 1960, a importância dessa esfera de governo foi decisiva em promover maior integração racial nas escolas e em assegurar aos grupos minoritários técnicos e raciais o direito a programas de educação específica, como também assegurar esses mesmos direitos a indivíduos portadores de deficiências físicas e mentais.

O sistema escolar passa a adquirir características de um sistema de massas mormente após a segunda guerra mundial e mormente após

QUADRO 1
EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
COMPULSÓRIA PÚBLICA
ESTADOS UNIDOS
1919-1983
 (em porcentagem)

Período Letivo	Nível de Governo		
	Federal	Estadual	Municipal
1919-20	0,3	16,5	83,2
1929-30	0,4	16,9	82,7
1939-40	1,8	30,3	68,0
1949-50	2,9	39,8	57,3
1959-60	4,4	39,1	56,5
1969-70	8,0	39,9	52,1
1979-80	9,3	46,8	43,4
1980-81	9,1	47,4	43,3
1982-83 *	9,0	49,0	42,0

* Fonte: US Department of Education. National Center for Education Statistics. Statistics of State School Systems. Washington D.C., 1983.
 Valor estimado.

os anos 60. Os primeiros cem anos do sistema escolar gratuito e compulsório caracterizaram-se por tentativas e esforços para aumentar a população matriculada, mormente no ensino de segundo grau. No ano letivo de 1879/1880, 65% da população entre 5 e 17 anos estava matriculada nas escolas, sendo que apenas 5,5% dos jovens entre 14 e 17 anos participava do curso secundário. Cem anos depois, essas porcentagens eram respectivamente 87,8% e 92%.

No primeiro período mencionado, a média de dias letivos era 130 por ano, e apenas 62% das crianças matriculadas frequentavam diariamente a escola.

No fim da década de 70, os dias letivos tinham aumentado para 179 dias por ano e a frequência diária abrangia 90,1% das crianças e dos jovens. A relação aluno professor alterou-se de 34 em 1879/80 para 8 no ano letivo de 1979/80.

Em 1965, 85% da população em idade escolar entre 5 e 17 anos frequentava o sistema escolar e 3/4 das crianças que se matriculavam no 5º grau atingiam o último ano do segundo grau.

O total das despesas com educação — públicas e privadas — representavam, no ano de 1982, 7% do Produto Interno Bruto. Deste total, 62% estava alocado no ensino compulsório de primeiro e de segundo grau, e o sistema público como um todo participava com 80%. Os gastos totais com educação correspondiam em 1980 a 4,8% da Renda Pessoal Disponível¹ observando uma forte homogeneidade entre os 50 estados, exceto no estado do Alaska em que esse percentual alcançava 10% (U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics, 1983).

O nível de escolaridade a cada geração tende a aumentar. O número mediano de anos de escolaridade da população entre 25 e 29 anos era em 1980 de 12,9, enquanto a população entre 45-49 era de 12,5 anos e a população acima de 75 anos apenas de 8,8 (U.S. Department of Commerce, Bureau of Census. Current Population Reports, 1980: p. 20).

As próximas metas para o sistema educacional são: expandir o sistema público para o pré-escolar e reduzir as disparidades entre os níveis educacionais da população branca e mais rica em relação à população mais pobre, negra e de outras etnias, mormente de origem hispânica, que reside nos grandes centros urbanos e que tem acesso a um sistema escolar deteriorado em relação aos padrões médios estadunidense e dos demais países industrializados.

2. *Organização e Características do Sistema Escolar do Primeiro e Segundo Grau*

O sistema escolar está fundado em Distritos Escolares cuja jurisdição abrange em geral uma cidade. Esses Distritos são corpos administrativos dos governos estaduais, não têm poder legislativo sobre o sistema educacional, mas têm total autonomia administrativa e parcial autonomia financeira. As decisões sobre o sistema educacional encontram-se na esfera estadual que, por meio de sua constituição ou estatuto, prevê as formas de financiamento e os princípios que devem nortear o sistema educacional. Adicionalmente, cabe ao governo estadual por meio do Conselho Estadual de Educação e do Departamento de Educação estabelecer o número de Distritos Escolares, o padrão de ensino, o número mínimo de dias letivos e os requerimentos para o credenciamento dos professores.

Os Distritos Escolares enquadram-se nas normas de acordo com suas características específicas e de acordo com as demandas da maioria

(1) Renda Pessoal Disponível equivale à diferença entre a Renda Nacional e o Total de Impostos Sobre a Renda.

da população sob sua jurisdição. Também estabelecem o orçamento e os impostos a serem coletados dentro dos limites previstos pela legislação estadual. Conforme visto anteriormente, a fonte original para o financiamento da educação reside no imposto sobre a propriedade imobiliária. No entanto, o governo estadual pode autorizar a coleta de outros impostos para tal fim, como impostos sobre vendas, ou de renda.

Esse critério prejudica o sistema escolar das cidades grandes que contêm uma grande quantidade de imóveis deteriorados e com uma forte densidade populacional composta de famílias relativamente pobres. Por outro lado, comunidades pequenas e homogêneas e os subúrbios das grandes cidades conseguem estabelecer um sistema de ensino adequado para os padrões de ensino dos países industrializados e integrar os segmentos mais pobres da população que ali habitam.

A autoridade máxima do Distrito Escolar cabe a um Conselho Municipal de Educação. Este é composto por residentes do Distrito, cerca de 85% de seus membros são eleitos. Em alguns estados os membros desse Conselho são apontados por outras unidades de governo (6 estados no sul e nas grandes cidades). Esta unidade administrativa possui em geral entre 3 a 9 membros, e seus serviços não são remunerados.

O Conselho contrata um Superintendente, em geral pelo período de 2 a 4 anos, e tem poderes para contratar todos os funcionários administrativos que sejam necessários para o bom funcionamento do sistema. Em alguns casos, juntamente com as unidades escolares tem também a responsabilidade de selecionar e contratar professores. A superintendência é um cargo executivo de administração e de supervisão, é ocupado frequentemente por um especialista em administração escolar.

Os Distritos Escolares possuem total autonomia administrativa em 23 estados, mista em 14 e nenhuma autonomia nos estados restantes. Outros grupos importantes que atuam ao redor desse órgão escolar são as associações de pais e mestres e as associações de direitos civis. Ambas podem ter forte influência nos rumos da educação a nível local. As primeiras atuam acompanhando a qualidade do ensino ministrado e organizando atividades com o fito de aumentar a receita da escola para expandir as atividades científicas, artísticas e recreativas optativas das crianças. A preocupação das últimas associações está centrada em garantir a integração racial e social das crianças, bem como influenciar alterações de currículo escolar que visem difundir a cultura dos grupos étnicos, raciais e religiosos da comunidade. A tendência política nos Distritos Escolares é de aumentar a responsabilidade da comunidade com os destinos do sistema de ensino local.

O sistema estadual de educação, por sua vez, é composto por três instâncias administrativas: o Conselho Estadual de Educação, a Supe-

rintendência Estadual de Educação e o Departamento Estadual de Educação. O Superintendente também neste caso representa um cargo executivo. É indicado pelo governador em 4 estados, pelo Conselho Estadual em 25 estados, e nos demais estados é votado ou indicado pelos Conselhos de Educação. A gestão dura de 1 a 5 anos.

Os Conselhos Estaduais de Educação são indicados pelos governadores em 32 estados ou são eleitos diretamente pelas assembleias legislativas estaduais ou pelos representantes dos Conselhos Municipais de Educação. Esses conselhos são o órgão máximo do estado no que se refere ao sistema escolar. Conforme mencionado anteriormente, fixam as diretrizes gerais para o sistema de ensino, o currículo básico, as regras de credenciamento dos professores, e o número mínimo de dias letivos.

Os Departamentos Estaduais de Educação são órgãos que passaram a ter importância crescente após os anos 60, por estabelecerem o relacionamento entre as diretrizes do governo federal e os Conselhos Estaduais de Educação. Também repassam as verbas federais para os municípios, assim sendo, juntamente com os Conselhos Estaduais determinam, regulamentam, e supervisionam o sistema escolar, ademais têm a tarefa específica de controlar e avaliar a aplicação das determinações e das verbas federais.

O governo federal provê escolas somente em regiões onde não existe nenhum sistema escolar público, para algumas minorias de índios americanos e de esquimós, bem como nas bases das forças armadas americanas no exterior.

As escolas privadas — mormente as paroquiais, de cunho religioso conforme apresentado anteriormente tiveram forte influência na determinação do padrão do sistema educacional norte americano. A maioria das escolas privadas ainda é de cunho religioso, no entanto o número de escolas leigas está se expandindo. Essas instituições devem obedecer aos padrões estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Educação, bem como devem ser credenciados por esse órgão. As escolas privadas maternais ligadas às paróquias são extremamente importantes hoje em dia, pois o Estado quase não intervém nesse campo e é crescente o número de mães que querem e necessitam trabalhar.

Raramente as escolas privadas recebem verbas federais, apesar de que principalmente após os anos 60 essas instituições podem credenciar-se para receber subsídios municipais, federais e estaduais. O princípio que norteia essas transferências de recursos é que o Estado está fornecendo recursos para crianças — filhos de contribuintes — e não para as escolas. Em geral, a ajuda refere-se ao fornecimento de transporte público escolar, alimentação, equipamentos e material escolar.

2.1. *Crêterios para Matrícula e Necessidade de Transporte Público Escolar*

A matrícula numa determinada escola é determinada por residência dentro de cada área do Distrito, sendo que a maioria procura distribuir os alunos pelas escolas perto de sua residência de (1/2 milha a 1 milha e meia). No entanto com a preocupa o da integra o racial e social nas escolas, existem muitos programas de intercâmbio em que os alunos que habitam áreas pobres são transportados para estudar em zonas residenciais de alto nível de renda. Isto ocorre inclusive entre Distritos Escolares pertencentes a uma determinada área metropolitana.

O transporte público escolar constitui-se desde a segunda guerra mundial num elemento importante para expandir o sistema escolar e para garantir a presença do aluno na escola. Em média, em 1980, 56% dos alunos era transportada, sendo que esse percentual podia atingir 80% tanto nos grandes centros urbanos, como nas regiões rurais. Essa atividade ocupa 4,4% dos gastos correntes em educa o e encontra-se em expansão.

A amplia o do transporte público escolar prende-se a vários motivos. Inicialmente, o cumprimento dos objetivos de amplia o do sistema escolar de integra o social, étnica e racial exigiu facilidades de transporte escolar gratuito. Em seguida, a queda das matrículas em algumas regiões implicou diminui o no número de Distritos Escolares. No entanto, os alunos residentes nessas áreas não foram prejudicados, sendo transportados diariamente para a localidade mais próxima que tenha escolas.

2.2. *Anos de Escolaridade*

O sistema escolar compulsório e gratuito estende-se do pr -primário ao colegial. Em média, o ensino   obrigatório dos 5 aos 16 anos, apesar de que os indivíduos têm direito ao ensino gratuito até 21 anos.

O número de horas diárias no pré-primário varia entre 2 e 3 horas por dia. A partir da primeira série do primeiro grau a jornada escolar é de 6 horas. Após o horário normal existem programas específicos — por classes — na própria escola, ou em centros comunitários públicos ou privados próximos às unidades escolares. Esses programas são pagos e mant m as crianças até as 17 — 17,30, com a finalidade de auxiliar os pais que trabalham.

Não é raro contudo que crianças, a partir de 9 anos de idade, fiquem em casa s zinhas esperando os pais. Existem programas especiais fornecidos pelas escolas para orientar a conduta de pais e filhos em tal circunstância.

Em geral, os alunos em cada série são distribuídos de acordo com o seu nível de conhecimento e de aproveitamento. Ou seja, os melhores alunos são agrupados na mesma classe de forma a permitir um desenvolvimento mais equilibrado das atividades didáticas. O defeito desse critério é que alunos que iniciaram o curso tendo um nível de aproveitamento precário dificilmente conseguem superar essa barreira e passar para a melhor classe de sua série, além do tráfico de influência que existe entre alguns pais mais interessados na educação do filho, junto ao diretor da escola, para que o filho seja matriculado na melhor classe.

A organização dos níveis de escolaridade ocorre em geral do pré-primário até 6ª série (elementar), da 7ª à 9ª. (escola média) e finalmente da 10ª à 12ª (ensino secundário). No entanto, as combinações entre as diversas séries variam muito entre Distritos Escolares e estados da federação. Por exemplo, a distribuição das séries pode ser do pré-primário até a 7ª série, e da 8ª até a 12ª; do pré-primário até a 4ª série, da 5ª à 8ª e da 9ª à 12ª; do pré-primário à 7ª, da 8ª à 9ª e da 10ª à 12ª, e assim por diante. O motivo dessa diferenciação está associada principalmente à disponibilidade de prédios e instalações.

Essas disparidades, bem como a ausência de normatização federal não causaram diferenças marcantes entre o conteúdo curricular por séries ou por níveis de escolaridade. A homogeneização foi alcançada graças à utilização de livros textos, materiais didáticos, equipamentos e treinamento de professores — programas em geral patrocinados pelo governo federal.

No ensino elementar, em geral, há somente uma professora que ministra todo o conhecimento básico, sendo auxiliada por outros professores nas disciplinas optativas ou especializadas, como música, educação física, artes etc.

2.3. *Abrangência do Sistema Educacional do Primeiro Grau*

Segundo dados de 1982, a educação nos Estados Unidos era a principal atividade de cerca de 61 milhões de pessoas, o que representa para um total de 232 milhões de pessoas o percentual de 27%. Ou seja, aproximadamente 1 entre 4 indivíduos estava envolvido no processo educacional do país.

Este total podia ser decomposto em 57,2 milhões de estudantes, 3,3 milhões de professores e 300 mil superintendentes escolares, supervisores e outras ocupações administrativas e de suporte. A participação da população em idade escolar no sistema escolar era extremamente elevada. Quase a totalidade da população em idade escolar participava do curso elementar — até a 8ª série, e 94 % entre 14 e 17 anos estava frequentando o segundo grau (quadro 2).

QUADRO 2
PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR
NO SISTEMA EDUCACIONAL
SEGUNDA FAIXA ETÁRIA
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
1981/1982

Faixas Etárias	Participação da População em Idade Escolar
0 — 5	90 (creches, jardim de infância, pré-primário.)
6 — 13	99 (primário, da primeira à oitava série)
14 — 17	94 (segundo grau, da nona à décima segunda série)
18 — 24	30 (ensino superior)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações existentes no Current Population Report, U.S. Department of Commerce, Bureau of Census. Série p-20. Washington D.C., 1983.

O ensino público tinha uma forte influência em todos os níveis educacionais, absorvendo 88,3% das matrículas no ensino elementar, 90,5% no ensino de segundo grau e 78 no ensino superior. Mesmo nos cursos de pós-graduação do ensino superior cerca de 64% das matrículas estavam no setor público. (quadro 3).

QUADRO 3
MATRÍCULAS NO SISTEMA EDUCACIONAL POR TIPO DE ESCOLA
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
1981
(em milhares)

Nível	Total	Público	Privado
Elementar (pp-8)	31.069 (100,0)	27.424 (88,3)	3.645 (11,7)
Segundo grau (9 — 12)	14.304 (100,0)	12.929 (90,5)	1.365 (9,5)
Superior	12.372 (100,0)	9.647 (78,0)	2.725 (22,0)
Graduação	9.505 (100,0)	7.568 (78,0)	1.937 (22,0)
Pós-graduação	1.100 (100,0)	0.701 (63,7)	0.399 (36,3)
Outros	1.767 (100,0)	1.378 (78,0)	0.389 (22,0)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do US Department of Education, National Center for Education Statistics, Washington, D.C., 1981.

Estas informações mostram também como o ensino é elitista nesse país visto que é reconhecido publicamente e pelo mercado de trabalho que os cursos das universidades privadas são, salvo poucas exceções, superiores àqueles oferecidos pelas universidades públicas.

O sistema escolar ainda possui atendimento especial para retardados mentais, surdos, cegos, mudos e para indivíduos emocionalmente perturbados ou que tenham problemas que impeçam o aprendizado normal. Ao todo, em 1981, eram cerca de quatro milhões e meio de deficientes, cerca de dez por cento do total dos matriculados nos primeiro e segundo graus, sendo que o Estado prevê educação especial para 81% desses.

O ano letivo inicia-se no começo do mês de setembro e se encerra na última semana do mês de junho. No entanto, cada Distrito Escolar obedecendo ao número de dias prescritos pelo Conselho Estadual de Educação pode iniciar e encerrar o ano letivo conforme suas necessidades. O período letivo é decomposto em dois semestres e existem em geral três recessos escolares, em novembro (uma semana), em dezembro (3 semanas) e em abril (uma semana).

Em 1982, o número médio de dias letivos era 178,6 a frequência média diária dos alunos era 90%, a relação média aluno-professor era 18,9 e esse indicador diminui para 17,5 quando se considera o número médio de aluno com frequência diária, ao invés do número total de alunos.

O setor privado de ensino, nesse mesmo ano, apresentava uma relação média aluno-professor de 18,4 e nas escolas leigas essa relação diminuía para 11,4.

2.4. *A Estrutura de Pessoal do Sistema Escolar Público*

O quadro 4 ilustra a distribuição do pessoal no sistema escolar público para 1980. Observa-se que 85,5% do pessoal nas escolas era composto por professores, seguidos de orientadores e afins (5,5%), diretores (3%), e outros. Em média para cada diretor correspondiam 30 professores e havia um assistente para cada dois diretores. Os docentes de apoio à atividade didática orientadores, bibliotecários e psicólogos — encontravam-se na proporção de 1 para 15 professores. Cada professor ensinava em média 18,9 alunos, e cada diretor era responsável em média por 547 alunos, enquanto para cada membro didático de apoio correspondiam 278 alunos. No total, para cada 16 estudantes havia um membro administrativo ou didático.

QUADRO 4

ESTRUTURA OCUPACIONAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS
DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
1980

Tipo de Pessoal Percentual	Número de Pessoas (Em Milhares)	Distribuição (%)
Professores	2.125	85,5
Diretores	74	3,0
Assistentes	34	1,4
Orientadores:	87	3,5
. Curriculares	21	0,8
. Vocacionais	66	2,7
Bibliotecários e afins	44	1,8
Psicólogos	14	0,6
Outros	106	4,2
Total	2.484	100,0

Fonte: Idem, quadro 3.

2.5. Situação do Professor na Escola Pública

A maioria dos professores são mulheres (67%), de origem branca (91%), seguidos de negros (8%) e outras étnias (1%). O nível de escolaridade dos professores vem melhorando ao longo do tempo.

Em 1981, menos de 1% dos professores possuía um grau de educação formal menor do que o bacharelado, 50% eram bacharéis, quase a mesma proporção eram Mestres e 0,3% eram Doutores. Em 1961, cerca de 15% dos professores tinha um nível de escolaridade menor do que o bacharelado e apenas 23% tinha o grau de Mestre. A mediana de anos de experiência no magistério também aumentou nesse período, em 1961 esse indicador equivalia a 11 anos, passando para 12 anos vinte anos depois.

Ao longo dos anos mencionados, a jornada de trabalho reduziu-se um pouco: 7,4 horas por dia para 7,3, e as horas de trabalho semanais reduziram-se em média em uma hora: de 47 horas para 46. O salário médio dos professores não acompanhou a evolução do índice de preços ao consumidor após o período letivo de 1972/73 (quadro 5). Este fato repercutiu fortemente na qualidade do sistema escolar, mormente nos grandes centros urbanos. Isto porque ocorreu um forte desestímulo para ingressar na carreira. Como, em geral, a carreira do professor se inicia numa escola situada em zonas pobres dos centros urbanos e se encerra numa escola na periferia urbana — de nível mais alto —, as escolas que atendem crianças mais pobres foram prejudicadas.

QUADRO 5

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO REAL ANUAL DOS PROFESSORES
DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU DAS ESCOLAS PÚBLICAS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
1981/1982
(em dólares de 81/82)

Ano Letivo	Primeiro Grau	Secundário
1959/1960	15.424	16.901
1969/1971	20.962	22.155
1975/1977	20.595	21.805
1979/1980	18.860	19.925
1981/1982	18.679	19.712
1983/1984 *	19.454	20.206

Fonte: National Education Association (1983). Estimates of School Statistics.

* Estimativa.

2.6. *Tamanho Médio da Escola*

O tamanho da escola depende essencialmente do número de séries que oferece e, portanto, do tipo de combinação de números de anos em que ela se insere. Em 1982, a média de alunos para as escolas que ofereciam do pré-primário ao sexto grau era 478, e do pré-primário à oitava série era de 191. Nos casos anteriormente citados, caso as escolas não oferecessem o pré-primário, o tamanho médio caía respectivamente para 264 e para 149. O tamanho médio do estabelecimento para o ensino elementar era de 391 crianças e para o segundo grau era de 730 jovens.

2.7. *Utilização dos Prédios Escolares*

Além da programação normal escolar, as instalações das escolas são utilizadas no período noturno para programas de educação de adultos. Esses cursos abordam as mais diversas áreas e temas, versam tanto sobre o ensino formal (línguas, matemática, ciências, por exemplo) e treinamento profissional como, também, sobre esportes, jogos, artes, culinária, trabalhos manuais, economia doméstica, fotografia, cultura e geral etc. As atividades são distribuídas em trimestres e são pagas.

2.8. *Composição dos Custos Escolares*

A composição do dispêndio para o ano letivo de 1981/1982 era a seguinte: 91,2 correspondia ao total das despesas correntes (estavam incluídas despesas com os Departamentos Estaduais de Educação, os

Conselhos Estaduais de Educação, bem como todos os serviços prestados aos alunos — inclusive transporte —, e despesas efetuadas com serviços prestados à comunidade como atividades durante as férias para as crianças e educação para adultos), 6,8% eram despesas de capital e 2,0% estavam associados a juros pagos pelas escolas sobre empréstimos bancários (quadro 6).

QUADRO 6

COMPOSIÇÃO DOS GASTOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS
DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAU
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
(1979/1980)

	Gastos (Milhões de US\$)	Distribuição
Total	95.963	100,0
GASTOS CORRENTES	87.582	91,2
Sub-Total	86.894	90,6
. Administração	4.264	4,4
. Instrução	53.258	55,5
. Manutenção da planta	9.745	10,2
. Custos fixos	11.793	12,3
. Outros	7.834	8,2
GASTOS DE CAPITAL	6.506	6,8
JUROS	1.875	2,0

Fonte: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (1984).
Statistics of State School System.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRINCIPAIS PROBLEMAS DO SISTEMA ESCOLAR

Tradicionalmente, e ao longo de mais de 200 anos, a bandeira dos educadores norte americanos tem sido ampliar o tratamento igualitário e as oportunidades do sistema educacional. Ao nível da ideologia, educação para a sociedade americana é a base e a garantia de uma sociedade democrática e igualitária. A configuração concreta de uma sociedade, no entanto, não ocorre pelo discurso ou pela ideologia — se bem que esse é um elemento influenciador — mas por meio dos conflitos e dos resultados produzidos pelos interesses econômicos e de poder.

Isto posto, observa-se que as desigualdades no atendimento escolar, na qualidade dos serviços de educação fornecidos, assim como nas possibilidades educacionais de bom nível vêm se mantendo ao longo do tempo. O tratamento desigual recai mormente sobre a população mais pobre e sobre as minorias raciais e étnicas.

Informações censitárias sobre a distribuição da população ocupada, maior de 16 anos, segundo o grau de escolaridade, para o ano de 1982, mostravam que a mediana de anos de escolaridade para a população branca, negra ou de origem hispânica não diferia de uma forma significativa. No entanto, a desagregação dos dados indicava que, enquanto entre os homens brancos, apenas 4,0% dos ocupados não tinham concluído o curso elementar, entre os negros essa proporção mais do que dobrava e entre os hispânicos era cinco vezes maior. Entre as mulheres esses diferenciais eram ainda maiores, respectivamente 3 e 8 vezes (quadro 7).

QUADRO 7

OCUPADOS MAIORES DE 16 ANOS POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE
SEGUNDO COR E ETNIAESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE
1981

	Total	Elementar		Secundário		Superior		Anos Medianos
		Incomp.	Comp.	Incomp.	Comp.	Incomp.	Comp.	
Homens								
Branco	100,0 (49.529)	4,0	3,9	12,7	37,7	17,8	23,8	12,8
Negro	100,0 (4.506)	9,6	4,0	20,4	37,6	17,7	10,7	12,4
Hispânicos	100,0 (3.008)	23,4	8,1	16,8	29,0	14,0	8,6	12,1
Mulheres								
Branca	100,0 (37.375)	2,1	2,4	12,0	46,0	19,5	17,8	12,7
Negra	100,0 (4.472)	5,8	4,0	18,7	39,5	19,7	12,3	12,4
Hispânicas	100,0 (2.036)	16,9	5,0	15,7	38,2	15,3	8,8	12,3

Fonte: U.S. Department of Labor. Bureau of Labor Statistics (1984). Educational Attainment of Workers.

Entre os ocupados de raça negra, apenas 11% dos homens e 12% das mulheres tinham terminado algum curso superior, enquanto entre a população branca quase um quarto dos homens e cerca de 18% das mulheres possuíam esse grau de escolaridade. As disparidades entre as populações branca e de origem hispânica eram ainda maiores, ape-

nas cerca de 9% da população masculina e feminina de origem hispânica tinham completado o nível superior.

Adicionando estas informações ao fato mencionado anteriormente de que o maior número de universitários estudam em universidades públicas — em muitas o ensino é quase gratuito — mas que são as poucas universidades privadas que produzem os profissionais mais credenciados em todas as áreas, conclui-se que o sistema educacional está cumprindo de uma forma bastante precária a tarefa de ser um elemento igualador na sociedade.

A organização do sistema educacional apresentada anteriormente produz resultados adequados em termos de qualidade do ensino em Distritos Escolares ricos e pequenos, até de porte médio, especialmente naqueles localizados nos subúrbios das grandes cidades. Neste caso, a comunidade é rica, bem educada e reproduz-se continuamente. Essa unidade administrativa arrecada internamente a maior parte da receita destinada à educação, a comunidade está integrada na política estadual numa posição favorável, o que facilita o recebimento de apoio para renovação de equipamentos ou a introdução de novos métodos avançados pedagógicos etc. e, finalmente, sendo uma comunidade rica pode contribuir financeiramente ou por meio de trabalho voluntário na manutenção da qualidade do ensino. Mesmo os indivíduos pobres que residem nessas áreas podem ser assimilados e podem atingir um bom desempenho escolar. Este fato pode habilitá-los a ingressar num curso técnico ou numa universidade privada de bom nível financiados por bolsa de estudo pública ou privada.

No entanto, nessas áreas privilegiadas, o equilíbrio da excelente qualidade de vida local é mantida por meio de diversas formas. Em primeiro lugar, quase não há expansão na oferta de imóveis em função de restrições legais, então, os preços dos imóveis e os aluguéis são elevados. A oferta de serviços municipais de transportes coletivos é limitada, tanto pelo fato de que a comunidade pouco utiliza tais serviços, como para desestimular famílias mais pobres — que somente tenham um carro — a residir na área. Muitas vezes, simplesmente os imóveis não são alugados ou vendidos a famílias que não correspondam ao padrão social, racial, ou étnico da cidade. Caso a família insista em morar naquela localidade, a comunidade pode passar a rejeitá-la por meio de formas não violentas — indenizações, ou compra da casa para que mudem, por exemplo — ou simplesmente, por meio de agressões físicas. Assim, há uma grande concentração de pobreza nos centros urbanos médios, grandes, e metropolitanos. A medida que o centro urbano aumenta ocorre uma forte diferenciação no sistema escolar em termos de qualidade do ensino. O sistema escolar deixa de desempenhar seu papel de igualador de oportunidades. Há menos integração entre pobres e ricos, predominando escolas estratificadas por classes sociais.

Os programas de integração social ou racial impostos pelo Estado, em geral não conseguem atingir a plenitude dos objetivos propostos, visto que as famílias mais favorecidas retiram seus filhos das escolas ou por transferência para uma outra escola pública ou para uma escola do setor privado.

Nas escolas situadas nas regiões pobres dos centros urbanos o sistema escolar encontra-se muito deteriorado. Aqui, o pacto entre professores, pais e alunos — tão aceito nos bairros de classe média e alta — é rejeitado. Nestas últimas áreas residenciais, o professor em geral pertence à própria comunidade e identifica-se com os valores sociais dos pais das crianças. O professor está predisposto a ensinar aos alunos normas de socialização e o próprio conhecimento formal que os pais aprovam e seguem. Os pais, legitimam a escola como também participam com trabalho voluntário e com coletas de arrecadação de fundos adicionais por meio das associações de pais e mestres. A criança por sua vez se adapta às regras do jogo sem grandes conflitos. Estimou-se no início da década de 80 que uma entre 20 crianças pertencentes a escolas ricas de subúrbio apresentavam algum problema de adaptação, sendo que caso essa incompatibilidade persistisse após quatro ou cinco anos de escola a criança passaria a ter o apoio e tratamento psicológico. Em contrapartida, nas escolas pobres esse indicador podia atingir o dobro ou o triplo, além de ser difícil avaliar a condição psicológica da criança, seja por insuficiência de recursos e de pessoal, como pela mobilidade espacial da própria população.

Entre as comunidades pobres a situação é outra. Essas áreas residenciais caracterizam-se por situarem-se em locais em que a urbanização encontra-se em estado de deterioração, os serviços urbanos são insuficientes, há poucos serviços públicos e há ausência de segurança. Não existem serviços de saúde próximos à comunidade, e se existissem a população não teria acesso, pois são pagos, e quase não há equipamentos de lazer, esportes e recreação. Nessas áreas a população em média apresenta uma taxa de mortalidade e um índice de doenças superiores à média da população da cidade é muito maior do que a população mais rica. O índice de desemprego é muito elevado, e significativa parcela da população recebe seguro social. Essas localidades também apresentam maiores índices relativos de indivíduos drogados e alcoólatras, e de ocorrência de crime em geral.

Todos esses elementos fazem com que as crianças dessas comunidades sejam inseguras e tenham dificuldade a se adaptar a um ensino mal ministrado e recheado de regras de comportamentos de classe média — alheias a sua realidade social.

No ambiente acima descrito seria pretender muito que o sistema escolar pudesse exercer o seu papel e cumprir sua meta. A escola é um corpo estranho à comunidade e muitas vezes ela é hostilizada. Os

pais não legitimam a escola, seja porque eles mesmos não permaneceram muitos anos nela, como também porque é uma das representações de uma sociedade que lhe está sendo adversa. A mobilidade espacial dessa população é muito grande, o que faz com que os filhos sejam sempre considerados iniciantes nas novas escolas. Os pais também não têm condições financeiras, nem tempo, nem conhecimento suficiente para acompanhar mais de perto as atividades escolares de seus filhos. A inibição também os impede de aproximarem-se mais da escola e dos professores. Querem que o filho permaneça na escola, menos para aprender do que por acreditar que é um lugar mais seguro do que as ruas. Além do que as crianças, frequentando o sistema escolar, liberam tanto parte do orçamento familiar recebendo alimentação subsidiada, como o próprio tempo da mãe para que ela possa trabalhar.

O professor, em geral, não pertence à comunidade e se encontra numa escola de pior qualidade esperando transferência. O mesmo ocorre com o restante do pessoal acadêmico da escola. A rotatividade do quadro docente e de suporte administrativo é então elevada.

Segundo pesquisas da Associação Nacional de Educação, a carreira do professor norte-americano se inicia em geral numa escola em uma área pobre e se encerra numa área rica de subúrbio. Os professores, em geral, jovens e sem muita experiência alocados nesse tipo de escola têm grandes problemas de relacionamento com os alunos — disciplinares e de conduta em geral — e sentem pouca motivação em transmitir conhecimento. Ademais, a própria escola possui classes superlotadas, pouco material escolar e equipamentos insuficientes e obsoletos para o desenvolvimento das atividades didáticas.

Os alunos, por sua vez, se ressentem do ambiente desfavorável para estudar: em geral ingressam na escola totalmente despreparados, não têm apoio, nem exemplo familiar e salvo exceções não desenvolvem nenhuma motivação para o aprendizado. As regras de socialização e de comportamento que lhes são transmitidas na escola entram em conflito com sua realidade diária e com o comportamento observável e adquirido na rua com seus colegas mais velhos e com os adultos. Muitas crianças tiveram problemas de desnutrição na infância, ou foram geradas por mães que se encontravam na época da gravidez desnutridas ou utilizando drogas. Assim, parte das crianças não são saudáveis e perdem muitas aulas por motivo de doença, mormente na época do frio.

O retardamento nos estudos das populações negras e de origem hispânica é um problema registrado estatisticamente que persiste e vem até se agravando nos últimos anos. Resultados dos testes de avaliação nacional sobre o aproveitamento da população escolar em 1982 nas áreas de conhecimento relacionadas com leitura e compreensão da língua inglesa, ciências e matemática indicaram fortes dispari-

QUADRO 8

RESULTADOS DOS TESTES DE AVALIAÇÃO NACIONAL DE LEITURA,
CIÊNCIAS E MATEMÁTICA APLICADOS EM CRIANÇAS DE 9 ANOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

1982

Características dos Participantes	Leitura		Ciências		Matemática	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
RENDA NACIONAL		58,2		50,7		56,6
REGIÃO:						
Nordeste	4,4	2,6	3,2	1,6	4,6	2,6
Sudeste	-3,8	-2,2	-3,2	-4,2	-6,9	-3,6
Centro	1,9	1,1	2,6	1,3	2,5	1,4
Oeste	-2,1	-1,2	0,6	0,3	-1,1	-0,8
RAÇA:						
Negra	-23,7	-13,8	-25,4	-12,9	-20,0	-11,3
Branca	5,8	3,4	4,9	2,5	4,2	2,4
Hispanica	-22,9	-13,3	-16,8	-8,5	-15,7	-8,7
EDUCAÇÃO DOS PAIS:						
Sem segundo grau	-15,8	-9,2	-12,6	-6,4	-13,1	-7,2
Com segundo grau	1,5	0,9	3,4	1,7	1,2	0,7
Superior ao segundo grau	7,6	4,4	10,1	5,1	4,4	2,5
TAMANHO E TIPO DE COMUNIDADE						
Metropolitana de baixa renda	-25,3	-14,7	-23,1	-11,7	-19,6	-10,9
Rural	-4,3	-2,5	2,8	1,4	-6,5	-3,7
Pequena	0,3	0,2	-0,6	-0,3	-1,6	-0,9
Cidade média	-0,7	-0,4	-2,0	-1,0	0,2	0,1
Cidade grande	-5,8	-3,4	-7,9	-4,7	-3,9	-2,2
Subúrbios	5,5	3,2	8,5	4,3	5,3	3,0
Metropolitana de alta renda	16,8	9,8	15,0	7,6	17,5	9,9

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações procedentes de National Bureau Assessment of Educational Progress (1983), Washington, D.C.

Notas: (1) Representa a diferença percentual sobre a média nacional.
(2) Representa a diferença absoluta em relação à média nacional.

dades entre a nota média obtida pelas populações negra e hispânica e a população branca, assim como entre a população que residia em áreas metropolitanas de alta renda e de baixo nível de renda. Em língua inglesa, por exemplo as notas médias das populações negra e hispânica situavam-se respectivamente, 24% e 23% abaixo da média nacional, enquanto a média da população branca era cerca de 6% acima da

média nacional. Considerando a população que reside nas áreas metropolitanas, as diferenças de notas médias entre a população de baixa renda e alta renda é da ordem de 31% em matemática, 33% em ciências e 36% em língua inglesa. Diferenças marcantes de notas também podem ser observadas entre as crianças que têm pais com um nível de escolaridade superior ao segundo grau e as demais, o que demonstra a importância do ambiente e passado familiar, assim como seu nível de renda no interesse e desempenho escolar da criança.

Assim sendo, as informações acima relatadas levam a concluir que, se por um lado o sistema escolar norte-americano necessitou aproximadamente um século para praticamente absorver toda a população em idade escolar, por outro a principal tarefa futura consistirá em diminuir as disparidades de qualidade dentro do sistema escolar. Esta é uma meta prioritária para que a educação compulsória e gratuita seja de fato um sistema que origine cidadãos e um instrumento que promova maior igualdade social naquele país.

SUMMARY: The aim of this paper is to examine the characteristics of the Public Elementary Schools in the United States of America. Attention is given to observed inequalities in school quality and academic achievement.

KEY-WORDS: Education. United States of America. School Organization. Public School. Primary School.

BIBLIOGRAFIA

- DOWLES, S. e M. GINTIS (1977) — *Schooling in Capitalism América*. McMillan.
- GOFFREY, E. (1978) — *Private Schools and the Public Good*. University of Notre Dame Press.
- GURWITZ, A.S. (1982) — *The Economics of Public Schools Finance*. Ballinger.
- KATZNELSON, I. (1981) — *Schooling for All*. Basic Books.
- MURRAY, THOMAS (1983) — *Politics and Education*. Pergamon Press.
- National Education Association (1983) — *Estimates of School Statistics*. Washington D.C.
- O.C.D.E. (1983) — *Compulsory Education in a Changing World*. Paris.
- U.S. Department of Commerce (1980). Bureau of Census. *Current Population Reports*. Washington DC.
- U.S. Department of Education (1983) — *School District Finances*. Washington D.C.
- U.S. Department of Education. National Center for Education Statistics (1981) — *Report-Fall, 1981*. Washington D.C.
- (1983) — *Statistics of State School Systems*. Washington, D.C.
- U.S. Department of Labor (1984). Bureau of Labor Statistics. *Educational Attainment of Workers*. Washington, D.C.
- TRUEBA, H.T. et all (1973) — *Bilingual Education: What and Why*. Rowely, Ma.
- TYACK, D. (1975) — *Public Schools in Hard Times*. Praeger Eds.