

1941

340.83

M-1

P 5.

Aspectos gerais do rendimento do ensino

Br. 6
Jan 2

XLIV-39

ASPECTOS GERAIS DO RENDIMENTO DO ENSINO

43. Nas páginas anteriores, teve-se em mira caracterizar a rede escolar do país, quanto à sua capacidade geral, e os recursos de que tem podido dispor. Com isso, confrontaram-se também certos índices do ensino primário nas várias unidades federadas, a título de documentação, ou para que se evidenciasse, desde logo, a disparidade dos resultados parciais obtidos. Deliberadamente, como convinha, não se desceu a minúcias. Dados mais permenorizados, com referência aos Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, são apresentados, no entanto, nos capítulos próprios que adiante se inserem. Esses dados dizem respeito à demografia, orçamento, administração escolar, situação do professorado, ensino particular e municipal e, ainda, ao rendimento do ensino.

44. Quanto a este último ponto, porem, algumas observações de carater geral tornam-se ainda aqui necessárias, pois, sem elas, não se teria traçado o quadro da situação verdadeira do ensino. Diga-se desde logo que a caracterização do rendimento do ensino primário, em nosso país, não é tarefa simples. A diversidade da organização escolar, em cada unidade; a variavel graduação dos respectivos programas didáticos, e, assim, dos objetivos do próprio ensino; os diferentes critérios e processos empregados, aqui e ali, para a promoção dos alunos, muito especialmente nas classes iniciais, retira, muitas vezes, aos números com que se pretenda julgar desse rendimento a qualidade essencial de que eles se deveriam revestir, isto é, a de serem perfeitamente comparáveis entre si.

45. No entanto, alguns índices globais podem ser admitidos, com as reservas, a que a situação apontada obriga o observador. Sejam eles os da consistência da matrícula anual, expressa pela diferença, entre a matrícula geral e a matrícula efetiva, ou seja entre a inscrição geral de alunos e o número deles remanescentes no fim do ano; os das taxas de promoção, representados pelos quantitativos de alunos promovidos, sobre essa matrícula efetiva; e, ainda, a percentagem expressa pelo número de alunos, que tenham concluído o curso, calculada também sobre o total da matrícula referida.

46. Pelas indicações de uma das tabelas anteriores (QUADRO V), já se verifica que a permanência média das crianças, na escola primária, é pouco prolongada. Para elevada percentagem, a extensão do curso não vai além de três anos, o que evidencia que a organização

prevista na maioria dos sistemas escolares é puramente teórica. A evasão dos alunos pode ser estimada como superior a 40% da 1a. para a 2a. série ou ano escolar, em relação ao grupo de alunos de matrícula inicial; de mais de 20% no trânsito da 2a. para a 3a. série. Consideradas as três séries iniciais do curso primário, perdemos nossas escolas mais de 35% de seus alunos de matrícula inicial, e da 1a. para a 3a. série cerca de 70% (1). Impressão geral do fenômeno da evasão, nos últimos anos, poderá ser colhida destes algarismos:

- Matrícula geral da 1a. série ou ano escolar, em 1937	1.564.187
Matrícula efetiva	1.313.497
- Matrícula geral da 2a. série, em 1938, menos os repetentes da série	540.724
Matrícula de repetentes do 1º ano, em 1938 .	<u>352.653</u>
Total do grupo considerado	893.377
- Matrícula geral na 3a. série, em 1939, menos os repetentes da série	343.624
Matrícula de repetentes da 2a. série, em 1939, .	<u>109.789</u>
Total do grupo considerado.....	453.413

47. Os dados transcritos não permitem a análise completa do fenômeno da evasão, pois, para isso, seriam necessários os índices de dupla repetição de ano especialmente importante na 1a. série ou ano escolar, em que a variedade de critérios de classificação de a alunos é tão grande, de um para outro sistema escolar; os da mortalidade, nos grupos de idades dominantes, entre os alunos matriculados; o de afastamento temporário da escola, e ainda outros. No entanto, admitem esses algarismos a afirmação de que tão somente meta de dos alunos do grupo inscrito em 1937 recebeu ensino por dois anos continuados; e que apenas um terço se manteve na escola por três anos.

(1) - Estudos minuciosos a respeito do assunto tem sido elaborados pelo dr. M. A. Teixeira de Freitas, diretor do S.E.E.S. Para a geração escolar de 1932, segundo esses estudos, houve uma evasão superior a 80%. V. "Dispersão demográfica e escolaridade", e também "A evasão escolar no ensino primário brasileiro", in Rev. Brasileira de Estatística.

48. Mas o exodo dos alunos não se dá apenas, em elevada percentagem. Dá-se através do curso, também no correr de cada ano letivo, o que torna ainda mais tumultuário o movimento escolar, reduzindo-lhe, em consequência, o rendimento. A diferença entre o quantitativo na matrícula geral, cujo maior movimento normalmente se dá no início do ano, e o da matrícula efetiva, ou de remanescentes no fim do ano, permite estimar a taxa de deserção dentro de cada ano. Em 1937, para uma inscrição geral de 2.702.383 no ensino fundamental comum, de todo o país, houve 417.479 alunos que desertaram da escola, ou 15,45%. A matrícula efetiva representou, portanto, apenas 84,55% da matrícula geral. Em 1938, a inscrição geral elevou-se a 2.903.827; mas os alunos que abandonaram as classes, no correr do ano, foram 494.474. A matrícula efetiva, que foi de 2.409.353, representou tão somente 82,97% da matrícula inicial. A deserção deu-se em maior proporção que no ano anterior, com 17,03%.

49. A variação dessa capacidade de retenção dos alunos, de uma para outra unidade, foi muito grande em qualquer dos exercícios considerados. Em relação ao ano de 1938, a deserção dos alunos oscilou entre 5%, em Sergipe e Paraíba, e 24%, em São Paulo e no Paraná. A taxa de abandono foi inferior a 10% apenas em cinco Estados (Baiá, Goiás, Maranhão, Paraíba e Sergipe). Foi maior que 20%, em quatro unidades (Paraná, Rio Grande do Norte, São Paulo, Distrito Federal). Oscilou entre 11% e 19%, entre todas as demais unidades, como pode ser verificado pelo QUADRO X.

50. As taxas gerais de aprovação, calculadas sobre a matrícula efetiva, ou de alunos remanescente no fim do ano, vem exprimir, agora, de um modo sumário, e dentro das reservas já levantadas, o rendimento real do ensino ministrado, permitindo julgar da edificação global do aparelho escolar existente. Em 1937, para a matrícula efetiva de cerca de dois milhões e trezentos mil alunos, de ensino primário fundamental de todo o país, houve um milhão cento e setenta mil aprovações, ou, apenas, 51,2%. Em 1938, para dois milhões e quatrocentos mil alunos, em números redondos, houve um milhão duzentos e cinquenta mil aprovações, ou 51,9%.

51. O rendimento do ensino, expresso pelas taxas obtidas em cada unidade, quer num, quer noutro desses exercícios, é muito variável. Tomados os índices de levantamento referente a 1937, observa-se que a promoção de alunos foi de 22,4%, na Paraíba e 71,5%, no Rio Grande do Sul. Apresentaram o mais baixo rendimento, além da Paraíba, os Estados de Sergipe, 27,6%; Rio de Janeiro, 28,5%; Pernambuco, 30,4%; Rio Grande do Norte, 31,3%; Espírito Santo, 32,4%; Território do Acre, 33,3%; Maranhão, 35,8%; Ceará, 38,5%; Amazonas, 40,5%. Rendimento médio, relativamente considerado, Alagoas, 46,4%; Paraná, 46,1%; Santa Catarina, 47,9%; Minas Gerais, 48,8%; Goiás, 50%, Pará, 54,3% e Distrito Federal 57,3%. Rendimento mais considerável Mato Grosso, 62,0%; São Paulo, 65,6%; Piauí, 68,4%; e Rio Grande do Sul, 71,5%. É o que se pode ver no QUADRO XI.

52. Discriminadas as taxas pelas escolas estaduais, municipais e particulares, verifica-se que o rendimento, expresso pela percentagem de aprovações, foi respectivamente de 50,6%, 49,1% e 56,4%. Nalguns Estados, a diferença de rendimento entre as escolas estaduais e as particulares apresenta-se muito sensível, e de modo desfavorável para o ensino público. Assim, na Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e Sergipe. Retirada a quota do Distrito Federal, cujo sistema escolar foi computado no ensino municipal, observa-se que as escolas mantidas pelas municipalidades oferecem, em geral, inferior rendimento, não apresentando nalgumas unidades senão estas percentagens de aprovações: Paraíba, 3,1%; Rio de Janeiro, 11,8%; Sergipe, 15,8%; Rio Grande do Norte, 16,3%; Pernambuco, 20,0%; Ceará, 20,3%; Espírito Santo, 22,4%; Maranhão 23,6%; Amazonas, 23,8%; Paraná, 28,4%. Os dados discriminados pelas escolas estaduais, municipais e particulares, nas várias unidades federadas, com referência ao ano de 1937, aparecem no QUADRO XII.

53. Citem-se, por fim, para impressão do rendimento geral do ensino primário, as taxas de alunos que concluem os cursos, calculadas sobre a matrícula efetiva. Em 1937, esta matrícula foi de 2.284.904, para tão somente 170.294 alunos prontos, o que dá 7,5%. Este índice engloba conclusões de curso de um, dois, três, quatro e cinco anos de extensão. As unidades escolares com um ano de curso, pouco se representavam, no exercício considerado, não representando mais que 0,03% do total; as de dois, eram 5,42%; as de três, 59,24%; as de quatro, 23,45%; as de cinco, 11,86%. Estas taxas não correspondem, porém, à distribuição percentual dos alunos pelas mesmas unidades, podendo-se dizer que mais de 75% das conclusões se referiram a cursos de 3 anos de duração, tão somente.

54. O Estado que maior percentagem de conclusões apresentou foi Mato Grosso, com 13,0%; seguiram-se-lhe o Rio Grande do Sul, com 11,6%; São Paulo, 10,3%; Minas Gerais, e Goiás, 9,9%; e Santa Catarina, 8,0%. Os Estados com menores percentagens foram Pernambuco, 0,8%; Paraíba e Sergipe, 1,5%; Amazonas e Rio de Janeiro, 2,5%; Espírito Santo, 2,6%, e Maranhão, 3,0%. O QUADRO XIII discrimina os números da matrícula efetiva e os de conclusões de curso, no ensino fundamental comum, bem como as taxas respectivas, pelas várias unidades federadas, no exercício escolar de 1937.

ÍNDICES QUE RESUMEM A SITUAÇÃO GERAL

55. A situação geral do ensino primário, em todo o país, pode ser agora resumida, da seguinte forma:

a) Capacidade geral da rede escolar. - A matrícula do ensino primário geral, comum e supletivo, (isto é, o de primeiras letras destinado a todas as idades, inclusive adultos alcançou, em 1939, um contingente de alunos igual a 8% da população total do país, nesse mesmo ano; a matrícula do ensino primário fundamental comum, especialmente destinado à infância, compreendeu 7%.

b) Capacidade em relação à idade escolar real - A duração média dos cursos de ensino fundamental comum, em todo o país, como se verifica pela distribuição percentual da matrícula, não vai além de três anos letivos. A idade inicial de matrícula, segundo a regulamentação do ensino, em geral, é a de sete anos. A idade escolar real compreende, pois, os grupos de crianças de 7, 8 e 9 anos, os quais representam 10% da população total. Será lícito dizer, portanto, que a rede escolar de ensino primário oferecia, em 1939, capacidade para 70% da população infantil em idade escolar real, se a matrícula estivesse limitada a crianças dessas idades.

c) Alcance do ensino, nas idades próprias - No entretanto, o ensino primário não tem recebido apenas essas crianças. Cotejados o contingente de população nas idades de 7, 8 e 9 anos e os quantitativos de matrícula, não já apenas nessas idades, mas nas de 7 a 11 anos, verifica-se que o alcance do ensino, nas idades próprias, reduz-se a 51%.

d) Alcance nas zonas urbana, distrital e rural - A rede escolar do país tem-se desenvolvido, como seria natural, nos núcleos de população menos disseminada. As cidades e vilas tem compreendido 60% do total de alunos matriculados; a zona rural, 40%. Convm repetir que estes índices se referem ao total da matrícula apurada, não ao total de crianças que necessitem de ensino, em cada qual.

e) Contingente dado à matrícula pelo ensino estadual, municipal e particular - O ensino primário é especialmente mantido pelos Estados; subsidiariamente, pelos municípios e entidades particulares. Do total de alunos matriculados, 60% cursam escolas estaduais; 24%, escolas municipais, 16%, escolas particulares. Em relação ao ensino público, o contingente de alunos das escolas estaduais é representado por mais de 70% da matrícula total.

f) Despesas com o ensino primário - As despesas do ensino público primário, segundo os orçamentos estaduais e municipais, para o exercício de 1939, elevaram-se a 367 mil contos, sendo 317 mil as despesas dos Estados, e 60 mil a dos municípios. As despesas dos Estados, com o ensino primário, compreendiam cerca de 70% de suas despesas com os serviços gerais de educação, e 11% de sua receita geral. As despesas dos municípios, com o ensino primário, representavam 7% de seu orçamento. Em média, cada município teria dispendido quatro contos de réis anuais. A despesa estadual "per capita" foi a de 7\$640; a despesa "per capita" dos municípios, apenas a de 1\$470.

g) Rendimento geral do ensino - O número de alunos remanescentes no fim de cada ano escolar, ou seja a matrícula efetiva, sofre uma depressão de mais de 17%, em relação à matrícula geral, cujo maior movimento se dá no início do ano escolar, segundo os dados apurados nos últimos exercícios, a evasão de alunos, da 1a. série cu ano escolar para a 2a., tem-se representado em taxa maior que 40%, sobre a matrícula inicial; desta para a 3a., em mais de 20%. Dos matriculados no início do curso, chega, assim, à 3a. série ou ano escolar contingente muito reduzido. O número de alunos aprovados, em cada ano, é pouco superior ao da metade da matrícula efetiva, ou das que permanecem nos cursos até o final do ano, 51,2%. O rendimento nas escolas particulares, (56,4% de modo geral, é superior ao das escolas públicas (50,6%). Destas, o rendimento do ensino estadual se avanta de muito ao ensino municipal. Enquanto as escolas estaduais dão 50,6% de aprovações, as escolas municipais (excluído o sistema escolar do Distrito Federal) dão apenas % de aprovados. Os alunos, que concluem os cursos, em todo o país, não tem representado senão 7,5% da matrícula efetiva total.

h) Variação dos índices regionais - Os índices transcritos referem-se aos resultados gerais nas escolas primárias de todo o país. A variação deles, de uma para outra unidade federada, como anteriormente se referiu, e, mais abundantemente, se documentou no desenvolvimento desta trabalho, excede de muito o que seria lícito esperar. O mesmo se verifica pelo confronto dos índices referentes às escolas públicas, estaduais ou municipais, ainda quando pertençam a uma e mesma unidade federada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

56. Na situação exposta, evidenciam-se, os graves e complexos problemas que o ensino primário oferece. Mau grado o surpreendente aumento da rede escolar, nos últimos anos, o qual, como já se observou, não tem precedentes na história da educação popular do país, a tarefa a cumprir é imensa. A magnitude da obra cresce ainda de vulto, quando se considera a profunda variação dos resultados obtidos em cada unidade federada e a exiguidade dos recursos com que o ensino nelas pode contar. Com efeito, nem pela capacidade virtual da rede escolar; nem pelo desenvolvimento relativo, nela verificado, nos últimos anos; nem pela extensão dos cursos; nem, enfim, pelo rendimento do ensino, os sistemas escolares das várias circunscrições, que compõem o país, apresentam maiores traços de similitude.

57. A situação é agravada pela falta de precisa definição dos objetivos sociais da educação primário, o que tem obstado o esclarecimento da consciência pública, no sentido dos deveres a cumprir para com as novas gerações. Sem essa consciência, não será possível poder contar com os sacrifícios que a obtenção dos recursos necessários está a exigir.

58. Portanto, o que o ensino primário está a pedir, é uma segura definição de princípios, que venha a atender aos interesses da comunhão brasileira, como um todo solidário, e para que se possa levar à criança, deste ou daquele rincão do território nacional, as mesmas oportunidades de educação elementar. O regimen de absoluta descentralização dos serviços do ensino, por mais de um século, terá obscurecido talvez este aspecto da questão, primacial quando encarada do ponto de vista da Nação. Será preciso acentua-lo, por isso mesmo, com o que se terá dado cumprimento, aliás, a dispositivo constitucional, claro e inequívoco. Essa fixação de diretrizes não virá coartar as iniciativas úteis das administrações regionais. Mas, ao contrário, liberta-la de muitos males, como os resultados da discontinuidade administrativa; os advindos de planos que não consultem as realidades regionais, dentro das realidades nacionais; os que proveem da ausência de maior cooperação, entre as várias esferas do poder público.

59. A finalidade social da educação primária deverá ser definida nesses termos, de maneira a mais segura, para que o ensino possa ser planejado, e a organização da rede escolar, e o funcionamen

to das escolas passem a operar dentro de normas de nacionalização que lhes assegurem maior rendimento. Em face da exiguidade dos recursos, todo o esforço de nacionalização se impõe. Não há nacionalização, no entanto, sem plano; não há plano, sem padrões assentados.

60. Padrões do ensino, a ser dispensado de modo gratuito e obrigatório, regulam-se, antes de tudo, pela extensão dos cursos, com a indicação das idades certas de matrícula e frequência compulsória, sem o que não há organização escolar digna dêsse nome, nem disciplina de trabalho, nem exato controle da função social da escola.

61. Ora, nesse particular, já ficou demonstrado que as condições de vida social e a dos recursos, com que possa contar o ensino primário, não permite supor cursos obrigatórios além de três anos de duração. Se ainda pudesse haver dúvidas, a respeito, bastaria cotejar o movimento da distribuição percentual da matrículas nos sete últimos anos, como se vê do QUADRO XIV. Os índices, aí referidos, demonstram, de maneira insofismável, porque por período suficientemente prolongado, e em fase de grande expansão da rede escolar do país, que a distribuição da matrícula, nas três primeiras séries escolares, situação característica do aparelho escolar brasileiro; e permitem ainda dizer, à vista das taxas de alunos, ainda muito reduzidas na 2a. e na 3a. séries, que o padrão obrigatório de três anos de estudos deverá representar um ideal, a não ser atingido em breves dias.

QUADRO XIV - DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA MATRÍCULA GERAL, PELAS SÉRIES, NO ENSINO FUNDAMENTAL COMUM, NO PERÍODO DE 1932 A 1938

Anos	1a. serie	2a. serie	3a. serie	Total das 3 primeiras series	4a. serie	5a. serie	Total da 4a. e 5a. series
1932	55,77	22,61	13,13	91,51	6,66	1,83	8,49
1933	60,48	21,22	11,86	93,56	5,50	1,94	7,44
1934	59,53	20,63	12,66	92,82	6,02	1,16	7,18
1935	57,58	21,81	13,72	93,11	5,93	0,96	6,89
1936	59,33	21,01	12,89	93,23	5,92	0,85	6,77
1937	57,90	21,60	13,50	93,00	6,10	0,90	7,00
1938	56,12	22,25	14,14	92,51	6,52	0,97	7,49

62. A fixação do padrão referido, o único aconselhável, para execução obrigatória, em todo o país, como o verificou também a Comissão Nacional do Ensino Primário, viria a exigir a normalização das idades de matrícula, com possível variação regional, não maior que de dois anos. A idade escolar primária regular poderia ser assim de 7 a 11 anos, com cumprimento certo da obrigatoriedade aos 8 anos. Consequentemente, não se admitiriam em escolas de ensino comum, alunos de 12 e mais anos, separando-se nitidamente esse tipo de ensino, a ser ministrado nas escolas de aparelho regular do ensino primário, daquela instrução supletiva, a ser dispensada, onde possível, por escolas ou postos de ensino de outro gênero.

63. Dir-se-á que a situação, que aqui se condena, a de não perfeita delimitação entre o ensino comum e o supletivo, existente em todos os sistemas escolares brasileiros, (mesmo no Distrito Federal, que, por suas condições especialíssimas, sistema escolar de uma cidade, que é, já a poderia ter resolvido) procura resarcir o débito do passado, com a admissão de crianças acima daquelas idades sobre que devia incidir a obrigatoriedade da matrícula. O argumento seria tão ilusório, quanto o de afirmar que se solve um débito, com plena consciência da instrução de outro, cujo importe, aliás, não pode ser conhecido. Nenhum argumento de ordem sentimental, em relação a maiores de 11 anos, poderá impressionar também, pois, para rebatê-lo, bastará aplica-lo com referência às crianças na idade própria, sem escolas.

64. O argumento válido será o das despesas a crescer nos orçamentos do ensino. Se obrigatória a matrícula, nas idades próprias, para cursos de três anos de duração, o deficit da capacidade atual das escolas, a cobrir imediatamente, seria o de 30%. Será lícito supor o mesmo acréscimo proporcional de despesas. Elas orçavam atualmente (orçamentos de 1941) por 340 mil contos, entre as dotações dos Estados e as dos municípios, o que permite dizer que as despesas a crescer serão de 130 mil contos, perfazendo o total de 470 mil. Ora, as receitas de todos os Estados, Distrito Federal e municípios, para o ano de 1940, orçavam por três milhões e quinhentos mil contos. Se, ao invés de gastarem, como ora fazem, em média, Estados e municípios, menos de 10% de suas receitas, viessem eles a despendar com o ensino primário 15%, o deficit seria coberto e mesmo ultrapassado.

65. Mas este cálculo é, evidentemente, de ordem teórica. As necessidades a preencher não se distribuem igualmente, pelas várias unidades federadas. Nem o acréscimo percentual das dotações corresponde a importes equivalentes, dado que a receita "per capita" oscila entre os extremos de 18\$220 (Maranhão) e 140\$615 (São Paulo). Nem ainda o preço médio para manutenção de cada aluno é idêntico, em todas as regiões do país.

66. Esta verificação, longe de afastar, porém, a idéia de uma definição de princípios, com caráter nacional, vem impô-la, para que um plano de cooperação inter-administrativa possa também existir. A situação atual de ensino primário leva a considerar a necessidade de um plano geral de organização, como já se viu, e de um plano de financiamento, para a sua execução, com a coordenação dos esforços da União, dos Estados e dos municípios. Não será possível admitir que permaneçam nas condições atuais de trabalho e de recursos os sistemas estaduais e municipais de ensino, em face não já de outras condições, mas simplesmente do que se apura dos índices, que estão revelando os aprimorados serviços de estatística de que ora dispõe o país. E aprimorados, justamente, por se terem eles submetido a um plano de coordenação de objetivos, de padronização de processos, e de cooperação de recursos técnicos e financeiros, tal como será de desejar-se se estabeleça também para os serviços do ensino primário.

67. A definição de objetivos do trabalho das escolas, nesse plano de cooperação inter-administrativa, tem preocupado, aliás, o

Governo Federal, como se vê do texto dos decretos-leis n.ºs. ,
de de julho de 1934, de que

n. , de

e n.

que dispõe sobre as Conferências Nacionais de Educação; n. 580 de
31 de julho de 1938, que criou o Instituto Nacional de Estudos
Pedagógicos; e n. que
instituiu a Comissão Nacional de Ensino Primário.

68. A reunião da I Conferência Nacional de Educação, entre
cujos objetivos se inscreve em primeiro lugar, os de estudo das
questões do ensino primário (decreto-lei

)
poderá assinalar, agora, uma nova e brilhante fase, na evolução da
idéia que assim vem sendo longamente considerada, e cuja efetiva-
ção tantos benefícios poderá trazer à Nação, dentro do plano de re-
organização material e moral, que lhe traçou o Presidente Getúlio
Vargas.

Agosto, 1941.