

Espacialização da escola pública e controle da pobreza

Eveline Bertino Algebaile
Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Doutoranda da Universidade Federal Fluminense
Rio de Janeiro - Brasil
Tel.: 55 21 25584885
Fax.: 55 21 26043232
Correo: eveline@prolink.com.br

As implicações entre *espaço e educação escolar* têm sido tratadas em estudos bastante diversos, quanto aos aspectos e relações enfocados e quanto aos campos disciplinares nos quais se inscrevem. Um grande número desses estudos encontra-se inscrito nas discussões sobre o ensino de Geografia, em investigações e debates que podem privilegiar questões epistemológicas (estudos sobre o conhecimento social e científico do espaço geográfico), de metodologia do ensino (estudos sobre processos de ensino sobre o espaço geográfico) ou mesmo questões político-pedagógicas (como as referentes aos sentidos da atuação do professor de Geografia na dinâmica de produção, transmissão e apropriação de conhecimentos sobre o espaço).

Há, porém, outras abordagens que, referenciadas ou não no pensamento geográfico, buscam tratar das implicações contidas na problemática do *espaço escolar* ou do *contexto sócio-espacial da escola*. Podem ser destacados, no primeiro caso, estudos sobre a organização espacial interna da escola e suas implicações no processo educativo, seja em discussões sobre currículo, seja em uma discussão mais referida ao debate sobre poder e controle. Já no segundo caso, do *contexto sócio-espacial da escola*, podem ser agregados estudos muito diversificados, mas predominantemente orientados para a compreensão da dinâmica e das relações intra-escolares a partir da compreensão do contexto sócio-espacial da escola, onde são apreendidos aspectos que parecem interferir na vida e nas condutas escolares ou informar sobre, principalmente, seus usuários.

Sem desconsiderar os acúmulos e a importância dessas abordagens, busca-se, neste trabalho, abordar as implicações entre espaço e escola a partir de uma perspectiva não referida a questões intra-escolares, mas à compreensão da escola *como elemento constitutivo do espaço social* e, portanto, dos sistemas de objetos e dos sistemas de ação que o formam (Santos, 1996). Procura-se discutir em que medida e de que modos a escola, como instituição social dotada de uma presença material e simbólica

extremamente marcante, está implicada na produção do espaço e na organização do território num país, como o Brasil, de economia dependente, dimensões continentais e desigualdades sociais abismais. Procura-se, ainda, pensar em que medida as possíveis funções cumpridas pela escola, em face das necessidades de controle territorial e populacional, acabam repercutindo sobre ela própria, moldando um tipo particular de escola.

Trata-se de uma problemática não muito usual no campo da Política Educacional e a tendência mais imediata seria inscrevê-la no campo da Ciência Política. Porém, a centralidade da dimensão espacial em tal discussão indica a necessidade de sua inscrição no campo da Geografia, tanto pelas referências teórico-metodológicas que melhor podem orientar a investigação, quanto pelos lucros inegáveis que poderão resultar de uma privilegiada interlocução no interior deste campo.

Há importantes estudos referenciados na Ciência Política, na História e na Sociologia que abordam as inquestionáveis implicações entre a escola pública e a formação dos estados nacionais. Via de regra, no entanto, as questões sócio-espaciais, aí envolvidas, ou não são objeto de investigação e análise ou só o são de forma difusa. Contraditoriamente, é em estudos de caráter mais técnico, inscritos no campo do Planejamento Escolar, que a questão da distribuição territorial das escolas é posta, sem, porém, que tal questão seja problematizada. Afinal, os objetivos de tais estudos, nesse campo, são comumente instrumentais a uma visão técnico-operacional do planejamento: não interessa desvendar os aspectos implicados nas formas de presença ou ausência da escola; interessa assinalar se há escolas suficientes em tais e quais áreas ou regiões.

Minha apreensão da questão espacial, no que diz respeito aos sentidos sociais da escola, tem sido construída a partir do estudo sobre *expansão escolar no Brasil*. É também este estudo que me tem fornecido algumas chaves de compreensão sobre as profundas implicações entre espacialização da escola e gestão da pobreza, no Brasil. Trata-se, portanto, do estudo de um fenômeno com o máximo de especificidade histórica, sendo importante lembrar, a esse respeito, que, ainda que seja possível postular a problemática proposta como constitutiva dos processos de produção da escola em diferentes períodos e sociedades, está claro que tal generalização não apenas se constrói a partir do estudo de processos particulares, como depende deles para não cair no erro de tornar invisíveis as diferenças que impedem que a história seja uma “não história”, uma sucessão de processos pré-determinados.

Os estudos sobre expansão escolar pública, no Brasil, têm privilegiado analiticamente a ampliação da oferta de vagas, a expansão da escolaridade obrigatória e a diferenciação dos níveis e modalidades de ensino, mantendo em um plano analítico secundário a distribuição territorial das escolas. Neste trabalho, busca-se fundamentar a importância analítica deste último aspecto, considerando-se que, em países de baixa integração da população no trabalho formal e de baixo alcance das políticas sociais, a distribuição da escola no território influi fortemente no contorno de tais políticas, na configuração da escola e do próprio Estado, pois permite, a este, certas condições de controle territorial e populacional sem que seja preciso expandir, na mesma medida, sua presença nas demais políticas setoriais para imensas parcelas da nação.

Antes, no entanto, de abordar a questão da expansão escolar, nos seus aspectos teórico-conceituais e nas suas implicações analíticas, procedo à apresentação de algumas características da escola pública brasileira, que estão na base desta discussão e que me parecem fundamentais a sua realização.

A escola pública brasileira – breve caracterização

A caracterização da escola pública brasileira¹ causa, com frequência, grandes inquietações. Trata-se, afinal, de uma rede gigantesca, formada, de acordo com os dados do censo anual realizado pelo Ministério da Educação (MEC), por 218.383 estabelecimentos escolares, atendendo a cerca de 54.000.000 estudantes e, no entanto, mantendo, na atualidade, problemas estruturais já presentes há um século: a precariedade das instalações escolares; a persistência de altos índices de repetência e evasão; a persistência de desigualdades regionais marcantes; a superlotação das escolas, especialmente nas regiões metropolitanas; forte desequilíbrio na oferta de vagas para os diferentes níveis e etapas de ensino.

Os dados sobre estabelecimentos de ensino permitem traçar um quadro aproximado dos problemas encontrados. Dos 218.383 estabelecimentos de Educação Básica, 177.780 (81,4%) atendem ao ensino fundamental, contra apenas 20.220 (9,2%)

¹ Trato, aqui, apenas da rede de Educação Básica, nível de ensino definido pela Lei 9394/96, composto de três etapas, a saber, Educação Infantil (de 0 a 6 anos), Ensino Fundamental (única etapa de frequência obrigatória, realizada em no mínimo 8 anos, para uma faixa etária de referência de 7 a 14 anos) e Ensino Médio (com a duração mínima de 3 anos).

estabelecimentos que oferecem o ensino médio. Mas as disparidades de acesso aos estabelecimentos escolares ocorrem dentro do próprio ensino fundamental, já que dos 177.780 estabelecimentos, 126.711 (71,3%) oferecem ensino apenas de 1^a a 4^a séries.

Outro aspecto da desigualdade na oferta de escolaridade básica é referente aos contrastes na infraestrutura física das escolas. A imagem de escola que comumente impregna os olhos daqueles setores da sociedade que mais discutem educação – as classes médias e elites urbanas, os setores acadêmicos – é a dos grandes prédios escolares, com dois ou mais andares, com vinte ou mais salas de aula, quadras esportivas, pátios. É este tipo de escola que mais comumente se dá aos olhos daqueles que vivem ou passam nos grandes centros ou daqueles que, mesmo nas mais interioranas cidades ou vilas, vêem reportagens sobre escolas na TV ou nos jornais.

Contrariando essa imagem, os dados mostram que o tipo de escola predominante é de pequeno porte: pequenas escolas, por vezes esvaziadas, por vezes superlotadas, pulverizam no território brasileiro. Do total de estabelecimentos que oferecem educação básica no Brasil, 64.391 (29,4%) estabelecimentos de educação básica têm apenas 1 sala; 82.291 (37,6%) têm apenas de 2 a 5 salas. Agregando-se os dados, percebemos que, do total, 146.682 (67,19%) estabelecimentos têm até 5 salas; 188.044 (86,1%) têm até 10 salas.

Os mesmos contrastes podem ser observados na existência de espaços extras para atividades especializadas, como pátios, quadras esportivas, bibliotecas, laboratórios, auditórios e salas de artes; nas condições de conservação dos prédios, em aspectos que vão das instalações hidráulicas e elétricas à pintura; na disponibilidade, adequação e manutenção do mobiliário e equipamentos pedagógicos; na disponibilidade e diversidade de livros e demais materiais didático-pedagógicos. São igualmente marcantes as diferenças no perfil docente, quanto à formação profissional, às condições gerais de trabalho, como no caso dos salários, dos planos de carreira e da composição da carga horária: sem sairmos do sistema público, podemos encontrar, no território nacional, salários que podem variar de mais de R\$1.000,00 (mil reais, cerca de U\$300 americanos em cotação de início de janeiro, com um dólar equivalendo a R\$3,35), por dezesseis horas de trabalho semanais, a menos de um salário mínimo (R\$200,00), por mais que o dobro da jornada.

Por fim, as desigualdades de condições de escolarização também se realizam através da organização do tempo escolar, pois a rede pública brasileira comporta

números significativos tanto de escolas de tempo integral quanto de escolas com quatro turnos diários, configurando disparidades profundas entre as diversas jornadas escolares oferecidas.

Em todos estes casos, é preciso esclarecer que os contrastes apresentados não se devem apenas à persistência de resquícios de políticas passadas, mas a uma característica de extrema importância na formação do sistema educacional brasileiro. Apesar da sustentação de um intenso ritmo de expansão ao longo de todo o século XX e da produção significativa de instalações escolares e projetos educacionais inovadores e arrojados, a escola precária continuou também sendo intensamente reproduzida, seja pela produção direta de instalações inadequadas, seja pela forte deterioração das instalações e projetos existentes através da reedição permanente de formas de organização dos serviços escolares e do atendimento educacional que já eram utilizadas no início do século XX: superlotação de turmas, falta de manutenção, reaproveitamento de salas especializadas para aulas convencionais, tresdobramento de turnos etc.

Toda esta questão das disparidades pode ser discutida como expressão da lógica que norteia a produção do sistema público. Não que a rede privada não apresente também suas disparidades², mas seu peso na oferta da educação nacional é realmente pequeno: a escola básica brasileira é, efetivamente, a escola pública e, principalmente, a administrada por estados e municípios.

Dos 177.780 estabelecimentos de ensino fundamental, 126.242 (71,0%) são públicos municipais e 32.938 (18,5%) são públicos estaduais. A rede pública federal é irrisória, tendo apenas 48 estabelecimentos, 0,02% do total, e a rede privada é bastante restrita, apresentando 18.552 estabelecimentos, 10,4% do total, percentual bem próximo do referente ao número de pessoas com 10 anos ou mais que ganham acima de 5 salários mínimos no Brasil³. Se levarmos em conta a matrícula (35.298.089 matrículas no

² A rede privada, no Brasil, não pode ser compreendida simplesmente como uma rede de escolas para as elites e as classes médias, já que a insuficiência de oferta de vagas escolares em áreas mais pobres também fez proliferar escolas privadas bastante precárias, incluindo grande número de escolas ilegais.

³ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD – do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – de 2001, de uma população total pouco acima de 170 milhões de habitantes, 137.686.979 têm 10 anos ou mais de idade, e, destes, 53.058.454 (38,55%) não têm rendimentos; 49.066.141 (35,63%) ganham até 2 salários mínimos (média entre R\$52 e R\$269); 21.700.961 (15,77) ganham de 2 a 5 salários mínimos (média entre R\$445 a R\$705); 7.608.968 (5,52%) ganham de 5 a 10 salários mínimos (média de R\$1.252); 3.409.122 (2,47%) ganham de 10 a 20 salários mínimos (média de R\$2.480); 1.552.747 (1,12%) ganham mais de 20 salários mínimos (média de R\$6.381). Estes dados confirmam que apenas cerca de 10% da população

ensino fundamental), as redes municipais são também as que apresentam maior oferta (17.144.853, 48,57% do total), ficando em segundo lugar as redes estaduais (14.917.534, 42,26% do total). A oferta federal continua residual (0,77% do total) e a da rede privada demonstra um patamar de alcance populacional um pouco menor que o índice relativo a estabelecimentos: se 10,4% dos estabelecimentos de educação básica são particulares, tais estabelecimentos são responsáveis por apenas 3.208.286 das matrículas nesse nível, no Brasil, ou seja, 9,08% do total.

A inquietação situa-se exatamente nos aparentes paradoxos aí contidos. Como pode um país, com um sistema de ensino quantitativamente tão expressivo, apresentar baixos índices de escolaridade? Como pode um sistema, com uma forte capacidade de crescimento contínuo ao longo de todo um século, apresentar tal persistência de debilidades?

Nas discussões que venho empreendendo, tenho problematizado tal interpretação. Parto da idéia de que os aparentes paradoxos são, na verdade, aspectos não contraditórios de um padrão de organização da oferta escolar que atende a finalidades específicas. No Brasil, a escola pública, constituída como instância coadjuvante da “modernização” brasileira, teria sido orientada menos para a formação direta de uma força de trabalho e mais para a atuação real da escola na formação indireta de um mínimo de comportamentos, orientações e valores vinculados aos *efeitos* esperados de uma integração real da maioria da população na chamada “ordem social competitiva”, que jamais foi ampla o suficiente para gerar, por si, tais “efeitos” (Fernandes, 1974 e 1975).

A escola pública teria se tornando um “posto avançado do Estado”. Sua distribuição espacial e, conseqüentemente, seu alcance populacional, mais amplo que quaisquer outras políticas setoriais, inclusive maior que as proteções trabalhistas, teriam transformado a escola numa instância de transmutação das ausências do Estado em “problemas de educação do povo”.

recebe vencimentos superiores a R\$1.000, o que permite perceber a dimensão estrutural da pobreza no Brasil.

Implicações espaciais das desigualdades escolares – primeiras aproximações

Se a interpretação proposta for plausível, um primeiro aspecto a considerar na elucidação desse aparente paradoxo é, exatamente, o fato de que as disparidades até aqui referidas não se apresentam, no território nacional, de forma fortuita, aleatória. Ao contrário, parece estar claro que há importantes implicações espaciais na configuração de tais disparidades, de tal forma que é possível abordar certas ordens de problemas através de categorizações espaciais, tomando como referência, por exemplo, as grandes regiões geográficas, a distinção entre urbano e rural ou, ainda, considerando diferentes escalas de análises, as distinções entre centro e periferia ou entre núcleo metropolitano e interior.

Um breve exercício de análise a partir de alguns dados sobre a distribuição de estabelecimentos e matrículas no território nacional, conforme as grandes regiões (Quadro I), oferece interessantes pistas sobre os caminhos de reflexão a respeito das implicações entre produção do território e produção da escola.

QUADRO I

Número de estabelecimentos e de matrículas no ensino fundamental, no Brasil, por grandes regiões - 2001.

	Estabelecimentos	Matrículas	Média de alunos por estabelecimento
Brasil	177.780	35.298.089	198
Sudeste	38.011	12.672.107	333
Nordeste	85.291	12.430.998	151
Sul	20.704	4.379.710	211
Norte	24.905	3.272.305	131
Centro Oeste	8.869	2.542.969	286

Fonte: Censo Educacional do Ministério da Educação – 2001

O contraste entre Sudeste e Nordeste é talvez o mais imediatamente percebido. Trata-se de duas regiões que apresentam, basicamente, o mesmo número de matrículas sendo, no entanto, profundamente diversas quanto aos mais diferentes aspectos: extensão territorial, população, cultura, economia. De acordo com os dados de 2000, do IBGE, o Sudeste é responsável por cerca de 57,79% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, contra uma participação de 13,09% do Nordeste; o PIB *per capita* do sudeste é de 8.774, contra 3.014 do Nordeste, o mais baixo do Brasil; o Sudeste tem cerca de 78,451 habitantes por Km², contra 30,767 no Nordeste. Em curtíssimas palavras, o Nordeste é marcadamente mais pobre e apresenta uma ocupação territorial bem mais difusa.

O aspecto da ocupação territorial parece indicar o motivo mais óbvio da diferença marcante, entre estas regiões, do número de estabelecimentos de ensino: 38.011 no Sudeste contra 85.291 no Nordeste, apesar do número próximo de matrículas no ensino fundamental, em torno de 12 milhões. A resposta mais imediata tenderia a secundarizar o dado da pobreza da região, apontando como suficientemente explicativo o dado de densidade populacional: numa região com ocupação territorial mais dispersa, a escola deve, também, apresentar-se mais dispersa no território, atendendo, portanto, a públicos mais reduzidos em cada localidade.

Mas estes dados, bem como a média de alunos por estabelecimento de ensino, por região (191 para o Nordeste contra 333 para o Sudeste), possível de ser extraída a partir deles, informam pouco sobre os reais sentidos da diversidade aqui apontada e de seu forte remetimento espacial que, na verdade, deve ser muito menos referido à dimensão físico-quantitativa da ocupação territorial e mais elucidado quanto às implicações entre a presença da escola e a produção do território. Tal média, por exemplo, pode fazer supor um predomínio de escolas de porte médio (de 5 a 10 salas) no Nordeste, em contraposição a um predomínio de escolas de grande porte (com mais de 10 salas) no Sudeste. Pode-se, ainda, agregar, a esta suposição, uma outra já sinalizada acima: a de uma razoável distribuição territorial das escolas no Nordeste que, por sua vez, tende a sinalizar a possibilidade de um razoável equilíbrio na oferta de escolarização. Trata-se de deduções bastante plausíveis, tendo em vista que o maior número de estabelecimentos numa região de maior extensão territorial e menor densidade populacional pode significar que a expansão escolar acompanhou equilibradamente a ocupação do território.

Tais suposições, no entanto, caem por terra quando são considerados outros dados que permitem melhor qualificar o tipo de escola, o tipo de matrícula e o tipo de espaço a que os dados iniciais se referem.

Dos 126.711 estabelecimentos que oferecem apenas de 1ª a 4ª séries, 68.496 estão na Região Nordeste; dos 95.128 estabelecimentos de 1ª a 4ª séries em área considerada rural, 55.362 também são do Nordeste. Dos 64.391 estabelecimentos de educação básica de apenas uma sala, no Brasil, 36.417 (56,6%) estão no Nordeste. O sentido destes dados na organização da oferta de escolaridade no interior da região não é desprezível. Dos 95.953 estabelecimentos de educação básica do Nordeste, 36.417 têm apenas uma sala de aula e 40.266 têm de 2 a 5 salas. Isto quer dizer que 76.683 (79,9%) do total de estabelecimentos de educação básica do Nordeste são de pequeníssimo porte, contra uma proporção de 46,96% na região Sudeste. As escolas de apenas uma sala, que na região Nordeste constituem 37,9%, são apenas 11,2% no Sudeste.

A interpretação possível, a partir daí, reorienta toda a significação atribuída anteriormente à distribuição territorial da escola no Nordeste. O que poderia preliminarmente indicar um razoável equilíbrio na oferta de escolarização, mostra, na verdade, uma tendência à constituição de um padrão de expansão escolar que intensifica, fortemente, a desigualdade nas condições de escolaridade. Só aparentemente a escola, no Nordeste, parece ser tão abrangente quanto no Sudeste, em termos numéricos e territoriais. Mas a escola que parece chegar a todos os lugares, no Nordeste, é uma escola reduzida no tamanho, na duração e na experiência escolar que oferece. Certamente esta desigualdade permeia todo o Brasil e se realiza de várias formas e com diferente intensidade nas diversas regiões, mas não é um fenômeno genérico e desespacializado; ao contrário, é expressão e ao mesmo tempo elemento constitutivo do território.

A questão que se põe neste caso, portanto, confirma a pertinência da categorização regional como recurso analítico. Não se trata, certamente, de uma categorização apenas formal, secundária na análise, ancorada em equações simplistas de causa e efeito, onde uma região, por ser mais “pobre”, apresentaria um sistema de ensino “menos evoluído”. O sentido regional dos contrastes se inscreve, na verdade, nas formas históricas de domínio e ocupação territorial em regiões díspares do ponto de vista da espacialidade, da economia, da política e da cultura. Não foi produzida, no Nordeste,

uma “sub-escola”, foi produzida uma escola orgânica ao processo de produção do território. Está aí o sentido da investigação.

Questões similares podem ser construídas em face da utilização de outras categorizações. A categorização urbano/rural, por exemplo, quando tratada para além da constatação quantitativa e de uma perspectiva binária, diluidora de tensões, gradações e interfaces que marcam a constituição do rural e do urbano no Brasil, pode trazer à tona importantes aspectos pertinentes à produção da escola brasileira e dos sentidos que esta adquire na produção do território. O mesmo ocorre se as categorizações adotadas privilegiarem o espaço intra-urbano. Se levarmos em conta o fato de que um número muito expressivo de escolas encontra-se em pequenas áreas consideradas urbanas apenas por injunções e interesses fiscais das administrações locais, veremos que o problema da desigualdade de condições físicas entre as escolas e da oferta de escolarização, longe de se restringir a uma questão clássica de disparidades entre o rural e o urbano, expressa a persistência, dentro do urbano, de disparidades entre centro e periferia; dentro das regiões e entre as regiões, de disparidades entre os centros metropolitanos, as periferias e o interior, bem como entre a própria configuração urbana.

Não se pretende, com isto, postular qualquer relação de “reflexo” entre configuração espacial e condição de oferta escolar. O que se pretende é enfatizar o caráter orgânico da escola no processo de produção do espaço e isto remete à necessidade de uma compreensão mais complexa de um fenômeno central no processo de produção da escola, mas ainda submerso em simplificações: a expansão escolar.

Situando o debate sobre expansão escolar no Brasil

No Brasil, a expansão escolar já foi tratada como aspecto central em estudos que, hoje, podem ser considerados clássicos, sendo este o caso de debates pioneiros feitos pelos reformadores do ensino na década de 1920, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, e do aprofundamento analítico realizado por autores de distintas gerações, como Florestan Fernandes (1960 e 1960a) nas décadas de 1950 e 1960, e Celso de Rui Beisegel (1974) e Otaíza Romanelli (1978), na década de 1970.

Paralelamente a estes estudos críticos, o tema sempre teve seu lugar nas áreas de administração escolar e planejamento educacional, tendo sido, com certa frequência, circunscrito a uma abordagem técnica orientada para subsidiar ações governamentais. Nestas condições de abordagem, a expansão escolar poucas vezes ensejou formulações teóricas mais profundas, aparecendo apenas como capítulo técnico do planejamento da expansão de redes de ensino ou como sub-tema de diagnósticos introdutórios a uma discussão da “questão educacional” com ênfase nos aspectos didático-pedagógicos, como os relacionados à formação e prática docentes.

Na década de 80, a intensa utilização da educação pública como bandeira eleitoral, principalmente exemplificada pela emergência de mega-projetos, como os Centros Integrados de Ensino Público – CIEP –, no Estado do Rio de Janeiro, provocou importantes debates sobre a pertinência de ações voltadas à expansão de redes escolares num país cuja oferta de vagas apresentava números supostamente suficientes para garantir a universalização do ensino para a população na faixa etária de 7 a 14 anos.

Um importante exemplo dessa formulação pode ser encontrado em estudo realizado por Fletcher e Ribeiro (1987), sobre a oferta de educação escolar no país, estudo que, do meu ponto de vista, tornou-se uma espécie de matriz referencial para um grande número de reformas educacionais da década de 1990, incluída a reforma realizada pelo Governo Federal ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 1997 e 1998 a 2001). No estudo referido, dentre outros dados trabalhados, os autores apontavam que o número de matrículas existentes no território nacional, nas quatro primeiras séries do nível de ensino mais elementar (correspondente, hoje, ao ensino fundamental), era superior à população em idade escolar considerada própria para estas séries. Corrigidas as distorções na ocupação dessas vagas, decorrentes dos altos índices de repetência e evasão, haveria sobra de vagas para inserir segmentos ainda não incorporados à escola e ampliar a oferta de vagas no segundo segmento (5ª a 8ª séries) desse nível de ensino.

A formulação sobre essa possibilidade de universalização da oferta escolar e os mecanismos propostos para realiza-la é complexa e polêmica. O tipo de escola e de condições de ensino associado a estas vagas supostamente possíveis de servirem à ampliação do acesso à escola não é suficientemente debatido. Os problemas estruturais e os sentidos de uma tal escola, que parece não ter o acesso ao conhecimento como objetivo central, assumem lugar secundário numa análise que acaba identificando na

suposta existência de uma “cultura de reprovação” a explicação principal para a reiteração da repetência e da evasão.

De acordo com a linha deste e de outros estudos, de diferentes perspectivas, mas com o mesmo acento na questão da reprovação, o problema do ensino público, no Brasil, não estaria mais referido a aspectos de *quantidade* – a ampliação das redes escolares –, mas claramente situado na questão da *qualidade do ensino*: os altos índices de repetência e evasão seriam um atestado de que, se o acesso à vaga escolar estava quase universalizado, o mesmo não ocorria com o acesso ao conhecimento escolar. Tal formulação constitui um marco na discussão sobre democratização da educação pública, que passa a ter, como um dos focos mais difundidos, a questão do *fracasso escolar*. Quanto à discussão da *expansão*, nota-se um progressivo desprestígio acadêmico do tema, que passa a ser identificado com as visões tecnicistas e burocráticas ou com o oportunismo político-eleitoral.

Neste meio-tempo, no entanto, as redes de ensino, no Brasil, continuaram a ser objeto de modificações importantes e as reformas educacionais empreendidas por estados, municípios e, mais recentemente, a própria reforma educativa empreendida pelo Governo Federal, no período de 1994 a 2001, são repletas de mecanismos que impulsionam modificações diversas nas redes de escolas, modificações inclusive contraditórias com as finalidades manifestas, nesta última reforma, de modernização da educação escolar.

A elaboração teórica da expansão escolar – questões preliminares

A persistência, no sistema educacional brasileiro, de práticas impulsionadoras da expansão escolar, indicia dois principais problemas. O primeiro, mais imediatamente percebido, é o da evidente insuficiência da oferta escolar, apesar dos estudos e debates que, a partir dos anos 1980, insistem em apresentar nosso sistema educacional como portador de um déficit apenas residual, resolvível através de pequenos reajustes locais das redes de ensino. O segundo problema, menos imediatamente visível, mas igualmente importante, reside no enigma da existência de um sistema educacional que se expande permanentemente e se mantém permanentemente inacabado. Este segundo problema traz ao primeiro plano a necessidade de problematização da noção de “expansão

escolar”, de forma tal que sejam inquiridos as formas históricas de realização dessa expansão e os aspectos que efetivamente entram em jogo na sua constituição.

Apesar de poderem ser abordadas em suas especificidades, as modificações operadas permanentemente nas redes de ensino, no Brasil, com o objetivo de ampliação da oferta escolar, quando vistas, no seu conjunto, como peças inscritas num longo e complexo processo de expansão escolar, apresentam importantes possibilidades de compreensão da escola pública brasileira, nas suas particularidades. Esta inscrição, por sua vez, pode nos permitir importantes reconstruções conceituais da própria noção de *expansão escolar*, elaborando-a como fenômeno fundamental na compreensão da formação da escola pública, especialmente em face da centralidade das questões espaciais nessa formação.

Com freqüência, os estudos sobre expansão escolar são estruturados sobre os dados de matrícula. A partir destes, é possível, de fato, traçar um quadro do *acesso à escola* no país, considerando diversidades regionais e entre centros metropolitanos e interior no acesso a diferentes níveis de ensino. As diferenças de *acesso ao conhecimento*, porém, quando tratadas, requerem a referência a dados de rendimento escolar, como os índices de repetência e evasão, o índice de distorção idade-série, dados comparativos entre séries cursadas e séries concluídas, dentre outros indicadores construídos para “medir” o rendimento educativo escolar. Também aqui, comparando-se os dados gerais do país, é possível ter quadros razoáveis sobre as desigualdades. Faltam, porém, análises que relacionem os dados de acesso com os dados de rendimento levando em conta a escola real encontrada em cada região. Por isto, soa estranho que, apesar da produção regular de dados sobre estabelecimentos de ensino e prédios escolares, os mesmos tenham sido pouquíssimo usados nos estudos sobre a expansão escolar.

Há uma fala genérica sobre os descompassos entre quantidade e qualidade do ensino no Brasil. Mas continua posto o desafio de produção de estudos capazes de se debruçarem mais profundamente sobre um leque mais amplo de dados e processos que nos permitissem entender melhor a lógica de uma produção diferenciada da escola, no território nacional, permanentemente reeditada.

Ao longo de todo o século XX, o ensino público brasileiro apresentou crescimento permanente, tanto em número de prédios quanto de matrículas. Outro aspecto da expansão, possível de se observar no estudo das reformas educacionais do século

referido, é o da diferenciação progressiva de níveis e modalidades de ensino, sendo que a expansão de novos níveis e modalidades nunca apresentou o mesmo ritmo e intensidade da ampliação do número de prédios e de matrículas. Isto faz pensar que uma das particularidades relevantes da expansão escolar, no Brasil, é que esta diferença de intensidade, entre a expansão das séries mais elementares e a expansão dos novos níveis e modalidades de ensino (que expressam novas exigências e possibilidades escolarização), representa uma importante pista para a compreensão da persistência de desigualdades históricas que, por sua vez, têm complexos, mas inquestionáveis recortes espaciais.

Questões como esta deixam claro que a compreensão da escola como elemento constitutivo do espaço requer uma elaboração da expansão escolar bem mais complexa que o registro quantitativo genérico da expansão da oferta. Trata-se, na verdade, de um fenômeno constituído de aspectos e processos diversos através dos quais são formadas as condições de ausência e presença (Lefebvre, 1983) da escola no território, ou seja, dos sentidos e ações que lhe são atribuídos em face da sua localização e de sua posição, como instituição, no conjunto de relações estabelecidas entre diferentes atores, bem como entre os diferentes sistemas e ação e sistemas de objetos aos quais estes são vinculados; das funções que a escola passa a operar para os diferentes setores que a realizam e utilizam; da autoridade da ação escolar e a seu alcance sobre a população e diferentes instituições. Trata-se, aqui, de postular a expansão escolar como um fenômeno de espacialização.

Os sentidos da expansão escolar em um cenário de ausências: espacialização da escola e enfrentamento da pobreza

A consideração da expansão escolar a partir dos contornos acima apontados traz possibilidades analíticas novas sobre a expansão escolar pública no Brasil, permitindo mostrar que, aqui, a problemática da espacialização da escola está vinculada às formas de enfrentamento da pobreza. É importante esclarecer que a espacialização da escola é concebida, aqui, como constituída de duas dimensões indissociáveis: uma mais diretamente definida pela gradativa distribuição e presença das instituições escolares no território nacional e pela razoável ausência de outras instituições e serviços, o que confere maior força à presença da escola; outra, que se desdobra da primeira, definida pelo

processo de territorialização da ação escolar. Esta territorialização é referente ao poder de disposição e orientação que a escola passa a exercer sobre diferentes aspectos da vida, não apenas por sua presença num espaço repleto de ausências, mas, fundamentalmente, por seu *robustecimento* em face da incorporação, de forma concreta ou simbólica, de parte das ações e funções que deveriam estar sendo realizadas por outras instituições e serviços.

No Brasil, as necessidades de domínio territorial e populacional, por parte das elites, jamais foram supridas através do desenvolvimento das forças produtivas e do conseqüente processo de industrialização e urbanização, como no caso das nações européias e norte-americanas. O domínio das parcelas imensas de território e população não inseridos efetivamente em uma nova ordem de produção da vida parece ter ensejado a utilização de outros recursos na realização deste fim. Um destes recursos, certamente, tem sido o aproveitamento instrumental da expansão da escola nos aspectos físicos e simbólicos, de tal forma que a escola, ao pontuar o território nacional e ao acolher parcelas da população pouco ou jamais alcançadas por outros serviços e direitos, parece estar garantindo certas condições de presença do Estado, que, ainda que irrisória, propicia certas condições de dominação fundamentais à consolidação do próprio Estado.

Essa relativa equivalência, da presença da escola como presença do Estado, é expressão de processos bastante complexos que, em alguma medida, resultam no remetimento de funções concretas e simbólicas para a escola, funções estas que, em princípio, deveriam estar referidas a outras políticas setoriais. Esta prática de remetimento de funções para a escola, que pode ser considerada uma característica da escola ocidental, adquire particular intensidade no Brasil, não devendo ser vista, no entanto, como determinação de um projeto, mas como resultado histórico de experimentações que envolveram largamente a manipulação de outras políticas sociais, o que é possível de se confirmar se for lembrada a ênfase dada a funções e conteúdos pedagógicos nestas outras políticas.

Na verdade, o estudo da política social brasileira mostra que a utilização da escola como “posto avançado do Estado”, longe de representar uma opção clara pela utilização exclusiva da escola como instituição de controle populacional e territorial, parece resultar de tensões permanentes entre diferentes políticas na realização deste mesmo intento.

Seria importante, aqui, lembrar, ainda que a título de ilustração, o papel central assumido, durante décadas, pela política habitacional, em face desse objetivo. A

produção de conjuntos habitacionais, especialmente a partir das décadas de 1940 e 1950, longe de dirigir-se objetivamente a finalidades específicas de produção de moradia para população de baixa e média renda, inseria-se em projetos complexos de reestruturação urbana que, por sua vez, envolviam desde objetivos vinculados à reorientação da propriedade e do uso das terras urbanas até objetivos de reorientação da ação social, especialmente de classes médias e pobres. Daí a forte dimensão pedagógica constitutiva desses projetos, dimensão esta realizada principalmente através de uma tentativa de modelação de condutas, seja pela via da predeterminação do uso do espaço através da sua própria forma; seja pela normatização complementar desse uso; seja pela inserção, nos espaços habitacionais, de instituições, como as ligadas à área de assistência, saúde, educação e cultura, que atuavam em sentido normalizador, de tal forma que estes conjuntos pareciam configurar-se como uma “grande escola”.

São igualmente importantes alguns contornos adquiridos pelas políticas de saúde, saneamento e urbanização, mesmo quando não inseridas em políticas “totais” como no caso habitacional. Também nestas políticas é nítido o objetivo de controle populacional e territorial principalmente materializado no forte teor pedagógico assumido por diversos programas e ações dirigidos, especialmente, às classes pobres, de tal forma que, ao longo do tempo, dentro destas mesmas políticas, começa a ser produzida uma espécie de esvaziamento de ações concretas, que passam a ser substituídas por ações de efeito apenas simbólico, nas quais a intervenção concreta sobre as condições materiais de vida vai ganhando dimensão cada vez menor, cedendo espaço para tentativas de intervenções em práticas sociais que, remodeladas, produziriam, hipoteticamente, como um substrato, as modificações “suficientes” nas condições materiais.

Este é o caso, por exemplo, das campanhas de combate ao cólera que proliferaram em diversos municípios brasileiros, especialmente em regiões metropolitanas, onde é possível encontrar grandes concentrações de moradia de baixa renda. Tais campanhas, em geral desvinculadas de ações de saneamento mais arrojadas, que reduziriam a proliferação da doença, eram pautadas fundamentalmente em orientações de condutas higiênicas que, via de regra, não encontravam amparo nas condições concretas (disponibilidade de água, de sanitário etc.) para se consolidarem. Também é o caso de campanhas de combate ao despejo de lixo nas encostas e nos rios, sem contrapartidas que apontassem para mudanças estruturais mínimas nas condições de moradia e nos serviços permanentes aí associados, como a coleta regular do lixo.

É possível dizer, com base nisto, que a possibilidade de transmutação das ausências do Estado em problema de educação do povo reconfigurou, em boa parte, a política social brasileira, reduzindo seu ritmo e intensidade de expansão quanto às ações de impacto mais material e constituindo, desta forma, um certo modo de relação do Estado com a pobreza e os pobres. Mas é igualmente verdade que esse hipertrofiamento do sentido instrumental, para o Estado, da dimensão educativa, transbordou da política social, no seu conjunto, para uma política em particular, a política educacional, que se tornou gradualmente a depositária última das expectativas de “formação do povo” desenhadas como solução para os males brasileiros.

Isto não quer dizer que a escola tenha sido um simples ponto de chegada nesse processo. É preciso lembrar que, assim como diferentes políticas sociais assumiram, ao longo do tempo, funções pedagógicas, também a escola assumiu certas funções concretas, em princípio, próprias de outras políticas setoriais. O caso mais exemplar de repasse de tarefas é o da saúde. É notório e freqüente, na estruturação de nossa escola pública, ao longo de todo o século XX, a elaboração de projetos educacionais que agregam, à estrutura escolar, novos espaços (como os gabinetes médicos e dentários) e, principalmente, novas funções (como a realização de exames de vista e de audição e o atendimento psicológico) que, a rigor, deveriam ser parte dos espaços e ações de uma política de saúde pautada pela necessidade de boa distribuição territorial de equipamentos e serviços.

De outro lado, o repasse de tarefas concretas parece ter sido acompanhado, permanentemente, da possibilidade de seu próprio esvaziamento e substituição por tarefas de caráter apenas simbólico. Isto é visível, por exemplo, no processo de implantação, no Brasil, de projetos de Saúde Escolar. O trabalho de Gerson Zanetta de Lima (1983) mostra que, concretamente, muito pouco, em termos de novos serviços, foi efetivamente incorporado à escola. O verdadeiro resultado desses projetos foi o fortalecimento do campo da saúde como instância autorizada a dispor acerca das questões educacionais e a transpor, para o plano das tarefas educativas escolares, uma concepção de que as doenças resultam da “falta de esclarecimento” da população sobre as condutas higiênicas e preventivas.

O fato é que os remetimentos de tarefas à educação, em termos concretos ou simbólicos, foram tão ampliados que passaram a reconfigurar a própria escola e, no presente, a fazer com que a escola participe, como elemento central, da reconfiguração

da própria política social⁴. A utilização da escola como uma espécie de posto de realização de ações assistenciais, englobando tanto programas governamentais quanto ações voluntárias da sociedade civil, vem se tornando patente, particularmente na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, expressando com exatidão essas reconfigurações.

Um ponto importante a considerar é que, até a década de 1970, os remetimentos à educação ocorriam em contextos nos quais os problemas estruturais brasileiros eram ainda vistos como situação transitória. A escola parecia assumir tarefas extras apenas temporariamente, já que ficava mantida a expectativa de universalização de outros serviços e direitos básicos de cidadania. Os remetimentos atuais são feitos num quadro de reconhecimento (não explícito) de que a situação não é transitória, é permanente, o que reforça a tese de que a escola brasileira foi configurada como posto avançado.

É este raciocínio que permite postular a idéia de que a escola brasileira é melhor entendida como parte fundamental de um sistema de política social do que como parte de um sistema educacional, pura e simplesmente, sendo que este pertencimento a configura, de tal forma, que a função clássica de “transmissão de conhecimentos”, característica da escola pública de países ocidentais de economia avançada, parecem, aqui, uma referência fraca e distante. Não é que a escola pública brasileira sirva ao propósito de ser uma escola de baixa qualidade. Trata-se do fato de que ela é de baixa qualidade por que serve a outros propósitos, a educação, em si, sendo apenas um objetivo secundário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEISEGEL, Celso de Rui. *Estado e Educação Popular: um estudo sobre a educação de adultos*. São Paulo, Pioneira, 1974

FERNANDES, Florestan. *Ensaio de Sociologia Geral e Aplicada*. São Paulo, Livraria Pioneira Ed., 1960.

⁴ Refiro-me, neste caso, às mudanças observáveis a partir da adoção de uma perspectiva neoliberal na reforma do Estado brasileiro, composta, por um lado, da redução de proteções trabalhistas e de expectativas de universalização de alguns serviços (como os de saúde) e, por outro, da implantação de programas assistenciais focalizados com a finalidade expressa de reduzir os impactos político-sociais do agravamento da pobreza. A este respeito das mudanças na política social em nível mundial, tenho encontrado referências, dentre outros autores, em Sposati (1997).

- _____. “Objetivos da Campanha em Defesa da Escola Pública”. In.: BARROS, Roque Spencer Maciel (Org.). *Diretrizes e bases da educação nacional*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1960a.
- _____. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo, Difel, 1974.
- _____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- FLETCHER, Philip R. e RIBEIRO, Sérgio Costa. “O ensino de primeiro grau no Brasil de hoje.” Em Aberto, Brasília, ano 6, n.33, jan./mar. 1987, pp. 1-10.
- LEFEVBRE, Henri. *La Presencia y la ausencia - contribución a la teoría de las representaciones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- LIMA, Gerson Zanetta de. *Emergência das propostas de Saúde Escolar no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Área de Medicina Preventiva do Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 1983, mimeo.
- ROMANELLI, Otáisa de O. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1993.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- SPOSATI, Aldaíza (Org.). *Renda Mínima e crise mundial: saída ou agravamento?* São Paulo, Cortez, 1997.