

# AGRUPAMENTO DE ESCOLAS RURAIS: ALTERNATIVA PARA O IMPASSE DA EDUCAÇÃO RURAL?

Eduardo Alcantara de Vasconcellos

Consultor na área de transportes

Membro do Núcleo de Políticas e Estratégias (NAIPPE) da USP

---

## RESUMO

O agrupamento das escolas rurais em torno de novos núcleos, com o fim da multisseriação e com a oferta de melhores condições de ensino, iniciou-se em São Paulo em 1989, tendo obtido rápida adesão de grande parte dos municípios. O artigo descreve o processo de discussão e de implantação desses agrupamentos, com as suas características técnicas, dentro do contexto social, econômico e político do estado de São Paulo. Também são descritas resumidamente as experiências internacionais nesse campo, e comparadas à experiência paulista. As vantagens e desvantagens do processo são analisadas sob a ótica da oferta de ensino para a população rural, bem como dos problemas encontrados e das possíveis formas de sua superação. Conclui-se que o processo apresenta um grande potencial de melhoria das condições de ensino para a população rural, mas requer cuidados especiais sob vários aspectos.

POLÍTICA PÚBLICA — EDUCAÇÃO RURAL — AGRUPAMENTO DE ESCOLAS

## ABSTRACT

The consolidation of rural schools in the state of São Paulo, with the elimination of one-teacher schools and the improvement of overall educational conditions, was installed in 1989, being accepted by the majority of countries in the state. The paper describes the process of discussion and implementation of the program, considering its technical characteristics and the social, economic and political context of the state of São Paulo. International experience is also compared to the local experience. Benefits of the program are evaluated, under the approach of schooling supply for the rural population, as well as the problems that have been found and the possible solutions. The main conclusion is that the program has a large potential for the improvement of access conditions to schools in rural areas but has also some shortcomings that must be considered.

A Secretaria de Educação, por intermédio da FDE — Fundação para o Desenvolvimento da Educação, iniciou em 1989 o programa de reformulação do ensino rural, que se caracteriza principalmente pela formação de agrupamentos de escolas rurais. Por esse processo, as escolas pequenas são fechadas e seus alunos são transferidos para a nova escola agrupada, que é reformada especialmente para tal fim. A nova escola elimina a multisseriação e apresenta condições físicas e pedagógicas normalmente superiores às verificadas nas escolas isoladas e de emergência. Atualmente, o programa já envolveu centenas de municípios, tendo reduzido o número de escolas rurais no estado de 10 mil para 6 mil unidades.

Esse processo de agrupamento de escolas rurais acontece no estado de São Paulo como alternativa ao modelo historicamente constituído das escolas unidocentes e multisseriadas, isoladas e de emergência, que vigorou por trinta anos, desde a criação destas últimas em 1957 (Lei 3783), consideradas padrão típico de oferta de ensino à população rural. O agrupamento está ocorrendo da mesma forma em países cujos sistemas de educação rural foram modificados por medidas semelhantes. Em todos os casos, sempre houve discussões sobre os benefícios das mudanças, pois envolvem alterações profundas na distribuição física da oferta, na natureza dos recursos educacionais disponíveis e, conseqüentemente, nas condições efetivas de acesso à escola e ao ensino por parte da população rural.

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação do significado histórico e do impacto inicial dos agrupamentos no estado de São Paulo, como alternativa de política pública de ensino rural. Para isso, serão descritos o processo de decisão e as ações efetivas tomadas a respeito dos agrupamentos. Paralelamente, será feito um breve resumo de alguns casos de agrupamento ocorridos em outros países, para que se possa avaliar quais têm sido as principais questões levantadas sobre o problema. Finalmente, serão discutidos os principais aspectos do projeto, suas perspectivas e limites, no sentido da ampliação do acesso ao ensino por parte da população rural.

## **CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA DOS AGRUPAMENTOS**

O processo de implantação dos agrupamentos no estado de São Paulo foi formalizado por meio do Decreto 29.499, de 5 de janeiro de 1989 e pela Resolução 28 da Secretaria de Educação, de 27 de novembro de 1989. No âmbito da Secretaria de Educação, o processo foi coordenado pela FDE. Os objetivos principais do programa são: a) a melhoria do acesso e da permanência da criança rural na escola; b) a melhoria das instalações e dos equipamentos à sua disposição; c) a melhoria do desempenho do professor, em função do alívio de suas tarefas não curriculares e do seu contacto com outros professores; d) a melhoria das condições de supervisão; e) o en-

riquecimento curricular e o atendimento às comunidades.

Em função desses objetivos, o decreto determinou que várias medidas fossem adotadas. A primeira delas, que representa o cerne da decisão quanto à oferta física, determina que todas as escolas de uma classe devem transformar-se em escolas de emergência, e que estas, por sua vez, podem ser agrupadas em conjuntos de duas a sete classes, passando a denominar-se Escola Estadual de Primeiro Grau Rural — EEPG(R). O agrupamento é, portanto, facultativo. O decreto determinou também que todas as escolas isoladas fossem transformadas em escolas de emergência, denominadas EEPGR(E). A combinação dessas duas medidas representou a eliminação do modelo bipolar multisseriado e unidocente. Surgiu um novo modelo de oferta, representado pelas escolas agrupadas (sem multisseriação) e pelas escolas de emergência (multisseriadas), acompanhadas por ofertas quantitativamente muito mais limitadas, representadas pelas escolas completas de 1º e 2º Graus e pelas UEAC — Unidade Escolar de Ação Comunitária.

Além disso, o programa definiu um novo padrão de oferta de ensino, que permite a organização de classes até a 6ª série na própria zona rural. Segundo a Resolução da SE, as escolas agrupadas de duas a três classes podem ofertar até a 4ª série do 1º Grau, enquanto as escolas com quatro ou mais classes podem ofertar até a 6ª série do 1º Grau. Em qualquer caso, o programa define um número mínimo de alunos, em função do número de classes. A conjugação dessas duas medidas iniciais cria, portanto, um novo padrão de oferta, em classes unisseriadas até a 6ª série do 1º Grau.

Ao mesmo tempo, o programa incluiu determinações voltadas para o processo educacional em si, relativas à atribuição de cargos administrativos e de apoio (em função do número de classes), e para o desenvolvimento de projetos de enriquecimento curricular ligados prioritariamente à agropecuária.

Os resultados do projeto, quanto à oferta física na zona rural, podem ser vistos na tabela ao lado.

Pode-se observar que em 1988, antes do decreto dos agrupamentos, a maior parte da oferta de ensino na zona rural era feita por escolas isoladas (56,4%) e de emergência (31,6%). As escolas agrupadas correspondiam a apenas 2,1% do total. No final de 1989, em plena vigência do decreto dos agrupamentos, desapareceram (obrigatoriamente) as escolas isoladas, aumentando muito a participação das agrupadas, que já correspondiam a 24,1% do total. No final de 1990, a maior parte da oferta era feita pelas escolas de emergência (59,9%) e agrupadas (27,4%), cristalizando o novo modelo citado.

Uma das conseqüências mais importantes do programa diz respeito à redução das escolas unidocentes: enquanto em 1988 elas totalizavam 9.653 unidades, em 1990 somavam 3.684 (redução de 62%). Cada escola agrupada foi formada, em média, pela eliminação de 4,5 escolas unidocentes. É importante

Tabela

## Oferta de ensino na zona rural do estado de São Paulo, antes e a partir da vigência do decreto dos agrupamentos por tipo de escola

Tipo de Escola	Oferta de ensino (nº de escolas)					
	Antes (1988)		A partir da vigência			
	N	%	1989 (31/12)		1990 (31/12)	
N			%	N	%	
Isolada	5.665	56,4	0	—	0	—
Emergência	3.170	31,6	4.050	64,7	3.340	59,9
UEAC	818	8,1	500	8,0	344	6,1
Agrupadas	214	2,1	1.506	24,1	1.526	27,4
Outras <sup>(1)</sup>	176	1,8	203	3,2	368	6,6
Total	10.043	100,0	6.529	100,0	5.578	100,0

(1) Escolas completas de 1º e 2º Graus

Fonte: Vasconcellos, 1993. p.115

salientar, no entanto, que parte das alterações ocorreu apenas na denominação da escola, uma vez que a transferência física de alunos atingiu apenas 24% dos casos (Martins, 1992). A redução da multisseriação foi acompanhada de um efeito adicional, em menor escala, referente à oferta de classes acima da quarta série do primeiro rural (limite anterior): em 1990, das 1.526 escolas agrupadas, 369 tinham mais de quatro classes, viabilizando a oferta até a 6ª série do 1º Grau.

## O PROCESSO POLÍTICO DOS AGRUPAMENTOS

A descrição do processo político de decisão sobre os agrupamentos é essencial para compreendê-lo no contexto da política pública de educação rural no estado de São Paulo e, conseqüentemente, para analisar suas perspectivas e limitações. Devido ao programa ser relativamente novo, não há ainda muitas informações a respeito. O relato que se segue foi baseado em análise de documentos da FDE e em conversas com técnicos, administradores educacionais e prefeitos envolvidos com o problema.

Os estudos iniciais que originaram posteriormente o programa foram desenvolvidos pela FDE em 1988, a partir de uma determinação da SE, e gravitaram em torno de cinco problemas básicos do ensino na zona rural: a precariedade material, a terminalidade antecipada, o isolamento pedagógico, a multisseriação e a necessidade de dupla folha de pagamento de professores (professores titulares de escolas isoladas eram adidos de escolas urbanas, nas quais pediam para trabalhar, obrigando à contratação de temporários para o seu lugar na zona rural). A FDE organizou um grupo de estudos, que analisou as contribuições do Fórum de Educação de 1984 — as quais já incluíam a idéia do agrupamento — e propostas emanadas dos órgãos técnicos da SE. Em junho de 1988 foi montada a pré-proposta, denominada "Repensando a Es-

cola Rural", apresentada à rede estadual em julho, sendo discutida por cerca de 5 mil professores e administradores. Essa discussão levou à definição da proposta final, denominada "Reestruturação do Ensino na Escola Pública da Zona Rural", testada em campo a partir de agosto em algumas regiões, originando o documento final "A escola na Zona Rural", o Decreto 29.499 e a Resolução SE 28, já citados.

Como o decreto criava novas atribuições e gerava a possibilidade de grandes mudanças físicas e funcionais no ensino rural, iniciou-se com ele um intenso processo político e administrativo, envolvendo a SE e os municípios interessados. As primeiras decisões giraram em torno da criação das posições de Coordenador de Escolas Rurais, nas Divisões Regionais de Ensino e Delegacias de Ensino, e de Técnico em Agropecuária, responsável pelo apoio ao enriquecimento curricular ligado à agropecuária.

Mas o foco principal das negociações acabou sendo a elaboração de projetos de parceria entre as esferas estadual e municipal, para a realização do programa. Esses projetos tinham o objetivo de definir os agrupamentos e a divisão dos encargos, e deveriam ser feitos na forma de convênios; como o agrupamento implica dois itens relevantes de custo — a construção/reforma de prédios escolares e a organização do transporte dos alunos —, a negociação passou a gravitar em torno da decisão sobre a repartição dos custos e responsabilidades. Na prática, os convênios, em sua maioria, definiram que o governo estadual repassaria verbas para compra de material de construção, enquanto os municípios se encarregariam da mão-de-obra. Muitos convênios incluíram também o repasse de recursos para a aquisição de veículos para o transporte dos alunos.

Além dessas questões práticas, o processo de negociação dos agrupamentos envolveu discussões políticas, uma vez que requeriam a aprovação do convênio pelas câmaras municipais e, em certa medida, pelas recém-criadas Comissões Municipais de Educa-

ção. Paralelamente, exigiam a demonstração de regularidade frente ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e à Secretaria de Economia e Planejamento quanto à aplicação de recursos públicos na educação.

O resultado final do processo, sob o ponto de vista de sua incorporação, foi de que, em 1989, 415 municípios, dentre os 509 que tinham escolas rurais, haviam aderido ao programa. Dado importante também é que, dentre os que aderiram, 340 (82%) o fizeram independentemente do auxílio financeiro do governo estadual, numa evidência do interesse pela realização das mudanças.

No que diz respeito ao envolvimento das populações atingidas, o processo de implantação dos agrupamentos apresentou algumas características políticas relevantes. Três delas nos parecem essenciais. Em primeiro lugar, a dificuldade de negociação quanto à localização da nova escola agrupada, o que implica o fechamento de pequenas escolas existentes. Como mostra o caso de Itararé, a rivalidade entre bairros rurais e as disputas políticas entre os líderes comunitários têm grande influência na viabilização da nova escola. Outro aspecto é o receio da perda da escola local como componente importante no posicionamento dos pais. Finalmente, as dúvidas quanto à qualidade da nova escola, a eficiência e a segurança do transporte, interferem decisivamente na aceitação, pelos pais, da proposta de mudança. Por outro lado, como mostra o caso de Piratininga, a instalação e operação dos agrupamentos desencadeiam processos de comparação de qualidade com as escolas isoladas e de emergência, podendo quebrar as resistências iniciais e levar inclusive à reivindicação da sua instalação em áreas não atendidas. No entanto, casos de planejamento inadequado dos agrupamentos, com o aparecimento de conflitos e problemas graves ligados principalmente à qualidade do transporte, podem levar a dúvidas quanto à sua validade (Lençóis Paulista) e até a pressões pela sua desativação, como ocorreu em alguns casos do sul do estado (Apiáí).

## EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

O agrupamento de escolas rurais é praticado em todo o mundo. Segundo um estudo da UNESCO (1963), resultado de pesquisa sobre educação rural, dois terços dos países consultados declararam ter alguma forma de agrupamento em operação, com grande utilização de meios de transporte de escolares.

As experiências são diferenciadas, uma vez que as condições locais imprimem especificidades a cada caso. Devem ser consideradas a forma de planejamento educacional adotada no país, as características do seu sistema de ensino e as características sócio-econômicas de sua população, inclusive divisão de raças, credos e grupos religiosos, além da estrutura de estradas e meios de transporte.

Algumas dessas experiências são brevemente resumidas aqui. O caso da Índia é relatado por Naik

(1963), o dos Estados Unidos por Sher (1977) e os demais por Hallak (1977).

## Índia

Segundo o relato de Naik, a controvérsia sobre escolas rurais e agrupamento na Índia começou na década de 20, com a divulgação de dois estudos importantes, que criticavam a escola de professor único e propunham o agrupamento, de forma a que as escolas unidocentes funcionassem como agregadas dos novos núcleos. Em 1929, um terceiro relatório, do Comitê Hartog, renovava as críticas às escolas unidocentes e propunha que funcionassem como agregadas, de uma ou duas classes apenas, ligadas a um núcleo próximo que oferecesse o primário completo. Propunha também que os professores das escolas unidocentes fossem mais bem treinados para o desempenho das suas funções.

Segundo o autor, esse movimento teve grande repercussão, levando muitos estados indianos — principalmente Madras, Punjab, Uthar Pradesh e Boroda State — a reduzir muito o número de escolas unidocentes. No caso de Boroda State, as medidas foram drásticas, uma vez que as limitações com relação aos agrupamentos causaram o fechamento de escolas básicas em 50% das pequenas vilas.

Um dos mais sérios problemas enfrentados pela política de agrupamentos na Índia diz respeito, principalmente, ao transporte de escolares — responsável, segundo Naik, pelo fracasso do agrupamento proposto pelo plano Hartog — e às peculiaridades culturais e religiosas. Mas grande oposição veio também de intelectuais e educadores, que reagiram contra o fechamento das escolas unidocentes, em função da importância do professor para as comunidades e do receio de aumentar o analfabetismo nas pequenas vilas. Um desses intelectuais, R.V. Paruleka, afirmava que "consolidar é desprezar o lugar vital da escola unidocente na Índia; vamos consertá-las e não fechá-las" (Naik, 1963). Nesse caso, a idéia básica era dar um melhor treinamento ao professor, para o desempenho das suas funções na escola unidocente.

Assim, frente ao conflito, acabou havendo uma convivência de escolas unidocentes e de agrupamentos.

## Estados Unidos

A evolução da educação nos Estados Unidos da América do Norte está intimamente ligada ao tipo de colonização ocorrida naquele país e aos processos de desenvolvimento e depressão econômica. Conforme salienta Sher (1977), até a metade do século XIX a educação era um assunto estritamente familiar, em que grupos de pessoas de estratos sociais e atividades semelhantes organizavam-se para garantir o ensino dos filhos. Havia, portanto, um forte sentimento local de controle do grupo sobre a educação. A partir

dessa época, os processos de industrialização e de urbanização começaram a alterar as relações, fazendo surgir um movimento de crítica à independência e dispersão das escolas. Nascia o movimento que iria postular a presença do Estado na educação e do professor como substituto dos pais (*"in loco parentis"*, na expressão de Sher), em oposição à visão predominante da educação como extensão da família. Esse movimento estava em sintonia com o desenvolvimento econômico do país, voltado para uma modernização de base industrial, em que os conceitos de padronização, centralização e especialização eram muito importantes. Tratava-se de um modelo essencialmente "urbano", pois tentava utilizar exclusivamente valores urbanos para orientar as ações das pessoas e das instituições.

As primeiras leis sobre o agrupamento de escolas (*"consolidation"*, na terminologia norte-americana) enfrentaram muita reação das comunidades locais. Alguns documentos do "Department of the Interior" (Secretaria do Interior), publicados na década de 20, relatam experiências interessantes do final do século XIX. No estado do Maine, por exemplo, a disputa entre as duas visões começou em 1868, quando houve a primeira tentativa de acabar com os distritos escolares (unidades administrativas) e concentrar o poder nas mãos das *"towns"* (cidades). Em 1880, uma lei permitiu que se fechassem as escolas com reduzido número de alunos, desde que as autoridades municipais e o comitê educacional concordassem. Assim, no ano de 1893, todos os distritos escolares do Maine já haviam desaparecido, tendo sido muito encorajado o transporte de escolares.

O movimento de agrupamento foi amplo nos Estados Unidos, de tal forma que por volta de 1880 todos os estados já haviam passado pela fase "legal" de consolidação, o que ainda não se refletira em grandes quantidades de unidades fechadas. Na virada do século, Sher observa que também o processo de consolidação do controle estatal e da obrigatoriedade da educação terminara. A partir daí, o movimento centralizador ganhou novos rumos, iniciando pela argumentação da busca da eficiência econômica, no sentido industrial.

Os defensores da consolidação, que continuavam a enfrentar grande oposição de líderes locais e de pais de alunos, usavam como argumento o fim da multisseriação, a ampliação do currículo, dos recursos à disposição dos alunos e das atividades de supervisão. Ainda nessa época (antes da Primeira Guerra Mundial), o Estado passou a incentivar a consolidação através de novos instrumentos, destacando-se o transporte de alunos e o apoio financeiro aos agrupamentos. Segundo o "Department of the Interior" (boletins 1 e 4, 1922), 43 dentre os 48 estados norte-americanos já tinham legislação sobre transporte escolar, sendo que nos outros cinco estados o transporte estava condicionado à supervisão das autoridades educacionais. O incentivo financeiro tornou-se também muito importante, principalmente porque nos Estados Unidos a educação é financiada em grande

parte pela própria comunidade (impostos específicos), e um dos maiores motivos de resistência ao agrupamento — além do medo da perda de controle, da redução dos vínculos comunitários e das distâncias percorridas pelos alunos — era a pobreza relativa da população rural. Sher salienta também a influência de outros dois processos no ritmo da consolidação de escolas: a modernização capitalista da zona rural norte-americana, com o surgimento do *"agribusiness"*, que arrefeceu a resistência à consolidação; e a grande depressão de 29, que reduziu o ritmo dos agrupamentos, em virtude dos problemas econômicos. De qualquer forma, já havia nesse período uma grande transformação na estrutura dos distritos escolares: entre 1930 e 1940, passou de 128 mil para 117 mil (redução de 9%); o número de escolas elementares (primárias) caiu de 238 mil para 185 mil (redução de 22%) e o número de escolas unidocentes diminuiu de 148 mil para 114 mil (redução de 23%).

Após a Segunda Guerra Mundial, o movimento pró-consolidação se fortaleceu e promoveu uma grande reorganização dos distritos escolares: entre 1950 e 1960, o número de distritos reduziu-se de 52%, o número de escolas primárias de 28% e o número de escolas unidocentes de 66%. Por volta de 1960, Sher salienta que a consolidação deixou de ser encarada como reforma para virar um padrão aceito por quase todos. Na estatística de longo prazo, esse movimento conseguiu reduzir (entre 1930 e 1970) os distritos de 128 mil para 18 mil, as escolas primárias de 238 mil para 66 mil e as escolas unidocentes de 148 mil para apenas 2 mil.

O processo norte-americano, apesar da sua abrangência espacial e das alterações profundas que provocou na educação rural, não está imune a críticas. Várias avaliações recentes (Sher, 1977; Monk, Haller, 1986; Bell, Sigsworth, 1987) têm argumentado que os benefícios esperados não foram totalmente alcançados e que as diferenças entre as escolas pequenas e grandes são menores do que se supunha anteriormente.

### Costa Rica

O país tem um plano educacional de 1971 que aumentou o número de anos de estudo obrigatório de seis para nove e propôs o agrupamento de escolas como alternativa educacional. No caso do município de San Ramón, por exemplo, constatou-se um grande número de escolas unidocentes, professores lecionando em mais de uma escola, uso limitado das instalações, baixo número de matrículas (inclusive por migração da população e queda da taxa de mortalidade), dificuldades de supervisão e alta evasão escolar. A proposta de agrupamento reduziu o número de escolas primárias de 102 para 59, todas oferecendo seis séries, com apoio do transporte escolar e concentração da 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> séries na escola sede ou nos distritos.

## **Líbano**

Um grande levantamento educacional no país (antes da guerra civil) mostrou que 86% das escolas estavam instaladas em residências, com grande falta de equipamentos, baixa relação aluno/professor (21/1) e má utilização dos prédios, ocorrendo sub-utilização e super-utilização. Foi feito um plano de 15 anos, com reorganização a nível nacional, via modernização do sistema e agrupamentos, com reforço das escolas centrais e fechamentos de escolas pequenas. O objetivo principal era aumentar o uso dos equipamentos e a relação aluno/professor. A proposta envolvia visitas ao campo para verificação e ajustes, além de contatos com lideranças e autoridades locais. O plano envolveu também o estabelecimento oficial de padrões e a limitação das distâncias a serem percorridas pelas crianças: 4 quilômetros para a escola primária, 6 quilômetros para a intermediária e 10 quilômetros para o segundo ciclo da escola secundária.

## **Irã**

O Plano Iraniano dividiu inicialmente as vilas, conforme sua população. Foram projetadas escolas para vilas com mais de 100 habitantes, enquanto as vilas entre 50 e 100 habitantes receberam "brigadas de alfabetização" (existe plano de juntar fisicamente as vilas com população muito pequena, à semelhança da ex-URSS). O plano global envolveu o estabelecimento de uma rede de escolas centrais, com cinco classes e serviço de "cantina", cercada de escolas "satélites" de uma a três classes e escolas isoladas. O raio de influência básico foi estabelecido em 30 quilômetros. O plano enfrentou resistência de base cultural (muitos pais não aceitam que as filhas estudem com professores homens), e foi organizado em etapas.

## **OS AGRUPAMENTOS NO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO DE SÃO PAULO**

Feitas estas considerações sobre os processos de agrupamento no exterior, é importante fazer uma breve análise do processo paulista. A avaliação histórica da política pública de educação rural no estado de São Paulo mostra uma lenta mas efetiva passagem de processos centralizados de decisão para processos mais descentralizados (Vasconcellos, 1993). Assim, a partir da relevância das elites políticas e dos "coronéis" do início do século para a determinação da oferta educacional para a população rural, passa-se, no período pós-guerra, à influência também relevante dos deputados estaduais e, no período autoritário, à importância dos prefeitos municipais. Na fase de redemocratização do país — no início da década de 80 — inicia-se um processo de municipalização que, na área educacional, abrange primeiramente a merenda escolar e, depois, as construções escolares. Paralelamente, são organizadas as Comissões Municipais

de Educação, e os professores da rede estadual, junto com as áreas de planejamento e administração, começam a ter uma participação mais efetiva no processo decisório. Exemplos dessa participação podem ser encontrados no Fórum de Educação do Estado de São Paulo, de 1984, nas discussões sobre o Ciclo Básico (1983) e a Jornada Única (1987) e, mais recentemente, na discussão do programa de agrupamentos (1988).

A descentralização representa um fator estratégico conjuntural de mudança do sistema educacional, ligado à nova divisão de poderes interna ao estado de São Paulo, por sua vez relacionada à crise financeira do governo estadual e ao enriquecimento relativo do interior frente à região metropolitana. De fato, o desenvolvimento da agricultura e da agro-indústria paulistas, além do crescimento industrial de pólos regionais, levou a um novo balanceamento de forças e de importância econômica. No caso das atividades agrícolas, foi notável o desenvolvimento relativo à produção e à produtividade, com desdobramentos no mercado exterior, e com efeitos diretos sobre a expectativa das pessoas com relação ao sistema educacional. Nesse sentido, para a população que permaneceu no campo, tornou-se cada vez mais necessária uma maior habilitação para o desempenho das novas funções requeridas pela modernização agrícola. Esse enriquecimento relativo levou à uma revalorização do campo, da vida rural, invertendo, até certo ponto, a sua "inferioridade histórica" frente ao urbano. A consequência — assim como em outras áreas de políticas públicas — foi que a descentralização tornou-se imperativa, para garantir o espaço de novos atores relevantes. Assim, a discussão dos agrupamentos se dá em condições diversas das historicamente verificadas, representando uma interação abrangente de vários atores, como os prefeitos, os professores, os líderes comunitários, os planejadores educacionais.

Não há controvérsias nesse processo, como ocorreu na Índia e nos EUA; pelo contrário, até tem contado com um alto índice de adesão. Deve-se salientar, no entanto, que parte dessa concordância está ligada à evidente precariedade da oferta educacional na zona rural, bem como à inexistência de experiência anterior. À medida que o processo for avançando, no entanto, podem surgir conflitos na interpretação dos resultados, conforme já ocorre nas avaliações de Whitaker e Antuniassi (1992). Por outro lado, o processo paulista é limitado à zona rural, o que o faz diferente do processo norte-americano. Ele é muito mais um projeto de compensação das condições precárias de ensino na zona rural, tornado possível em função da conjuntura específica de redistribuição de poder inter-governamental e de revalorização do rural. Fundamentalmente, ele deve ser visto como originado das necessidades de descentralização frente às pressões municipalistas e como resposta aos anseios da população rural frente à modernização capitalista.

## QUESTÕES RELEVANTES SOBRE OS AGRUPAMENTOS

A análise dos casos internacionais citados e da recente experiência paulista permite uma reflexão sobre as questões mais relevantes ligadas aos agrupamentos de escolas rurais.

Em termos gerais, observa-se que o agrupamento de escolas rurais segue uma lógica semelhante em todos os países, embora haja evidentemente diferenças ligadas às suas características específicas. A motivação básica dos agrupamentos está associada à intenção de melhorar a qualidade do ensino oferecido às crianças rurais, bem como de aumentar as oportunidades de evolução intelectual e profissional dessas crianças. Por outro lado, a sua estruturação física se dá por meio do fechamento de pequenas escolas isoladas, e da transferência dos seus alunos para uma escola nova, maior e mais bem equipada — a escola “núcleo”. Por dispor de várias salas de aula, abriga as crianças em séries por idade, evitando a multisseriação. A centralização física permite também a organização de outros serviços — educacionais ou não —, ampliando as atividades disponíveis. No entanto, por sua própria natureza, o agrupamento torna necessário o transporte das crianças que perdem a sua escola de origem, o que leva à criação de uma rede de comunicação entre as várias unidades educacionais da área, incluindo as da sede do município.

Esta descrição genérica da lógica dos agrupamentos permite então uma análise sobre as questões mais relevantes que os cercam, e que a seguir apresentamos.

### Melhoria do ensino e da aprendizagem

A discussão quanto à melhoria do ensino e da aprendizagem, em função da eliminação das escolas isoladas e da multisseriação, está presente em todos os casos de agrupamento, conforme atesta Hallak (1977). As escolas unidocentes são consideradas inferiores em razão da necessidade de o professor trabalhar com várias séries simultaneamente, de não ter treinamento específico para essa tarefa e de viver um isolamento prejudicial ao seu trabalho, além da dificuldade de transporte até a escola (no caso de não morar no local) e de manter uma supervisão eficiente do processo educacional. Essas escolas, portanto, tendem a ser eliminadas no processo de agrupamento. Há, porém, muitas resistências ao seu fechamento, devido sobretudo: a) ao temor de que as pequenas vilas fiquem completamente desprovidas de educação, como na Índia (Naik, 1963); b) ao argumento de que as escolas unidocentes são objeto de preconceito, uma vez que teriam uma eficiência muito superior à veiculada por seus adversários, em função da sua relação íntima com a comunidade; c) à idéia de que um treinamento específico para o professor aumentaria muito a eficiência da escola unidocente; d) à noção de que a escola pequena desempenha um papel mui-

to importante no contexto local (Sher, 1977; Monk, Haller, 1986). Seja qual for o rumo da polêmica, é importante lembrar que a reação ao fechamento das pequenas escolas é universal, vinda principalmente dos pais — que temem o deslocamento dos filhos e sua inserção em ambiente novo e desconhecido — e de líderes locais, em decorrência da particularidade dos contextos políticos.

No caso específico da aprendizagem, os estudos mais detalhados (Sher, 1977; Monk, Haller, 1986), referem-se apenas às diferenças entre escolas pequenas e grandes (agrupadas). No entanto, segundo esses autores (e contrariamente a outros estudiosos defensores dos agrupamentos nos EUA), as diferenças não existem na prática.

É importante observar que apesar das vantagens que podem trazer os agrupamentos, as escolas isoladas deverão continuar a desempenhar um papel muito importante em todas as sociedades, uma vez que sua eliminação total é impossível. Prevê-se, portanto, uma convivência entre escolas agrupadas e escolas isoladas, formando redes de escolas integradas em cada região.

No caso de São Paulo, permanecem em operação cerca de 3.500 escolas de emergência. A sua convivência com as escolas agrupadas é inevitável, seja por motivos econômicos, seja devido à existência de áreas rurais isoladas e com baixíssima densidade populacional. O desafio é a reordenação da oferta para a população rural, de forma a minimizar a desigualdade da distribuição do acesso à educação. A saída pode estar em investir na qualidade de ensino da escola de emergência, por meio da melhoria das condições efetivas de trabalho dos professores, de ensino e de aprendizagem. Tal reformulação deve ser feita em consonância com a estruturação dos agrupamentos, de modo a criar uma complementaridade eficiente entre escola de emergência e escola agrupada, como componentes de uma oferta integrada, sem quebra de qualidade interna. Ou seja, deve-se pensar tanto na superação da tendência histórica da política educacional de São Paulo de apresentar soluções provisórias que se tornam permanentes, quanto na garantia de que não se criará um novo modelo bipolar desigual, entre uma escola precária, de emergência, para os trabalhadores rurais mais pobres ou isolados, e a nova escola agrupada para os pequenos e médios proprietários inseridos no processo de modernização agrícola. Nesse sentido, o caso de Porto Feliz pode ser exemplar (Vasconcellos, 1993, p.218): no bairro do Bom Retiro existe uma escola de 1º Grau, freqüentada por filhos de pequenos proprietários que oferece condições muito superiores às verificadas nas outras escolas rurais do município, que se assemelham às demais escolas de emergência do estado.

### Economia de escala dos agrupamentos

A economia de escala constitui um dos principais argumentos a favor dos agrupamentos e estaria basea-

da na redução do custo médio por aluno, à medida em que as escolas isoladas são fechadas e seus alunos transferidos para as escolas agrupadas. Na literatura internacional há muitos estudos a respeito, dividindo-se as opiniões a favor e contra tal argumento.

Porém, em primeiro lugar, é importante saber que tipo de custo é considerado. Normalmente, são considerados os custos de construção ou adaptação das escolas centrais e os custos de operação cotidiana do sistema proposto, formado principalmente pela folha de salários de professores e pessoal administrativo. A principal crítica contida em vários estudos (Bray, 1988; Hind, 1977) refere-se à não inclusão dos custos do transporte, pois, na realidade, os agrupamentos podem levar a custos elevados de transporte, como inclusive já está acontecendo em vários municípios do estado de São Paulo. Os custos de transporte, podem até acabar anulando os benefícios econômicos dos agrupamentos, eliminando, assim, a economia de escala.

Um segundo dado importante refere-se à relação entre custos e número de alunos. Segundo os estudos citados, os custos médios são realmente elevados para escolas com pequeno número de alunos, mas tendem a se estabilizar rapidamente, tornando a economia de escala tímida. Há, inclusive, casos de aumento de custos médios, a partir de certo número de alunos agrupados.

Finalmente, resta salientar — aproveitando mais uma vez a experiência internacional — que o cálculo dos benefícios e custos dos agrupamentos é difícil, uma vez que nem todos os custos e benefícios são passíveis de quantificação, já que são de natureza qualitativa: a melhoria do ensino, da aprendizagem, a socialização das crianças, as condições de trabalho do professor. Isso significa que a avaliação sempre tem um componente subjetivo, de natureza política, ligada à valorização que os grupos envolvidos dão ao processo. No caso específico de São Paulo, ainda não há dados detalhados mas pode-se afirmar que a constituição de agrupamentos de porte médio apresenta grande potencial, e tende a refletir uma relação positiva entre benefícios e custos, desde que se dimensione adequadamente o núcleo e o seu transporte, e desde que se considerem os benefícios advindos do fim da multisseriação e da melhoria das condições de ensino e aprendizagem.

### **Eficiência e equidade na oferta de ensino**

Uma das questões mais relevantes para a política de educação refere-se à relação entre a eficiência econômica das escolas e a equidade na sua oferta à população. Sob o ponto de vista da educação rural, e especificamente dos agrupamentos, esta questão é vital.

O problema surge quando se investigam as conseqüências de tentar otimizar eficiência e equidade (Morril, Symons, 1977). Por eficiência entende-se o melhor padrão de operação, ressaltando-se os salários de professores e pessoal administrativo. Um agru-

pamento que se faça com o mínimo de obras civis e que tenha uma folha de pagamento otimizada — na relação aluno/professor — pode ser considerado economicamente eficiente, em relação a um conjunto de pequenas escolas dispersas.

A equidade, por sua vez, diz respeito ao acesso real dos alunos à escola, o que está diretamente ligado às distâncias casa-escola, e à disponibilidade de meios de transporte, não só em termos quantitativos, como em termos qualitativos. Um agrupamento assim constituído tenderia a produzir distâncias e tempos de deslocamento casa-escola equivalentes entre todos os alunos. Torna-se claro, portanto, que pode surgir um conflito entre a localização ótima do agrupamento sob o ponto de vista econômico e a outra localização ótima, sob o ponto de vista da equidade de acesso. Esse conflito envolve ainda a estimativa do custo do transporte dos alunos, que pode inclusive eliminar os benefícios conseguidos em termos de obras e operação da escola.

A relação entre eficiência e equidade representa, portanto, um constante desafio ao estado, na formulação de políticas educacionais, notadamente no caso dos agrupamentos de escolas rurais. No estado de São Paulo, os agrupamentos têm sido decididos localmente, em função da distribuição física das escolas e da possibilidade de reforma ou ampliação daquelas que se tornarão os núcleos do sistema. Embora haja bom senso e experiência local orientando a decisão, não têm sido observadas análises mais cuidadosas a respeito da relação entre eficiência e equidade. Se isso ocorresse seria um ganho de qualidade no desenvolvimento do programa.

### **Planejamento físico-funcional e participação comunitária**

Observa-se que na maioria dos casos citados houve um planejamento físico-funcional cuidadoso, feito por intermédio do chamado "mapa escolar" (Hallak, 1977), que procura representar todas as condições atuais da oferta e da demanda de ensino. A organização desse mapa exige, portanto, a realização de atividades múltiplas, executadas por pessoas especialmente dedicadas a ele. Envolve também a discussão com a comunidade afetada e com as autoridades políticas educacionais, para se conseguir a participação geral na otimização das propostas. Pode-se verificar, portanto, que a realização do mapa escolar constitui um instrumento fundamental de planejamento, que organiza as idéias, dá embasamento às propostas e serve de meio de comunicação com a sociedade.

### **Estabelecimento de padrões**

O estabelecimento de padrões para os agrupamentos também parece ser uma atividade importante para o sucesso dos programas, no sentido da garantia da uniformidade de sua implantação. Esses padrões não podem ser rígidos — dada a diversidade das situa-



ções —, mas podem compor um corpo mínimo de determinações importantes. Normalmente, eles se referem: a) ao número de classes a ser oferecido por cada unidade da rede (escolas centrais, escolas agregadas e escolas isoladas); b) ao número de alunos por série e escola; c) ao espaço disponível por aluno nas salas de aula; d) ao espaço disponível por aluno para atividades diversas (recreação, lazer, atividades extracurriculares); e) aos equipamentos e instalações mínimas por tipo de escola; f) às condições de transporte de alunos (distâncias máximas, tempos máximos de percurso) (Vasconcellos, 1991).

### Estabelecimento de prazos e metas

O sucesso dos planos de agrupamentos de escolas rurais também depende do estabelecimento de prazos e metas a serem atingidos. Mais do que isso, depende também da inserção do plano dentro do planejamento educacional mais amplo, que interfere inclusive nos prazos e metas a serem atingidos. Também envolve a definição das responsabilidades sobre a execução dos programas, em termos dos recursos humanos, técnicos e financeiros que estarão em jogo.

### CONCLUSÕES

A implantação dos agrupamentos reduziu drasticamente o número de escolas unidocentes multisseria-

das e viabilizou melhores condições de ensino para um grande contingente de alunos rurais, além de possibilitar a oferta de seis séries na própria zona rural, em cerca de 370 escolas.

Apesar do crescimento do programa dos agrupamentos, é importante lembrar que o processo não está livre de conflitos e apresenta problemas relevantes. Inicialmente, deve-se lembrar que o agrupamento implica custos de adaptação/construção, e gastos com o esquema de transporte dos alunos, o que requer um planejamento cuidadoso para a viabilização da sua operação cotidiana e uma definição clara sobre a responsabilidade dos gastos e da operação. Em segundo lugar, deve-se lembrar que a decisão sobre o agrupamento requer negociação com os pais e com as comunidades, uma vez que muitas escolas são fechadas. Finalmente, com relação à convivência de escolas de emergência, é preciso lembrar que poderá haver desigualdades nas condições de ensino e aprendizagem se as escolas de emergência continuarem a apresentar a mesma precariedade. Dado que a implantação dos agrupamentos está muito relacionada à modernização agrícola e às novas expectativas por parte da população, a sua oferta pode ficar limitada apenas aos grupos sociais mais ativos, com mais condições de influência sobre a política educacional. Nesse sentido, a reformulação da escola de emergência aparece como uma necessidade, para a composição de um modelo de oferta equilibrado.

---

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- BELL, A., Sigsworth, A. *The small rural primary school, a matter of quality*. Londres: The Falmer Press, 1987.
- BRAY, Mark. School size and unit costs: international evidence and its usefulness. *Research in Rural Education*, v.5, n.1, p.7-11, 1988.
- HALLACK, Jacques. *Planning the location of schools: an instrument of educational policy*. Paris: International Institute of Educational Planning, UNESCO, 1977.
- HIND, Ian W. Estimates of cost functions for primary school in rural areas. *Australian Journal of Agricultural Economics*. Austrália, v.21, n.1, p.13-25, abril 1977.
- MARTINS, Angela Maria. *Escola Pública localizada na Zona Rural: contribuição para a reestruturação*. São Paulo: FDE, 1992. (mimeo). Algumas considerações sobre a escola rural.
- MONK, David H., HALLER, Emil J. *Organizational alternatives for small rural schools*. Cornell: Department of Education, Cornell University, 1986.
- MORRIL, Richard L., SYMONS, John. Efficiency and equity aspects of optimum location. *Geographical Analysis*, v.9, p.215-25, jul. 1977.
- NAIK, J.P. *The single teacher school*. Índia: Ministry of Education, 1963.
- SHER, Jonathan P. *Education in rural America: a reassessment of conventional wisdom*. Colorado: Westview Press, 1977.
- U.S Government. Department of the Interior, Bureau of Education. School consolidation and rural life. *Rural School Leaflet*, n.1, fev. 1922.
- \_\_\_\_\_. Consolidation of schools in Maine and Connecticut. *Rural School Leaflet*, n.4, mai. 1922.
- VASCONCELLOS, Eduardo Alcantara. *Escola da zona rural: o transporte de escolares*. São Paulo: FDE, 1991.
- \_\_\_\_\_. *População rural e acesso à educação no Estado de São Paulo: análise da política pública*. São Paulo, 1993. Tese FFLCH-USP.
- WHITAKER, D.C.A., ANTUNIASSI, M. H. *Escola Pública localizada na zona rural: contribuição para a sua reestruturação*. São Paulo: FDE, 1992. (mimeo).
-