

CRIANÇAS RURAIS E ACESSO À ESCOLA

sugestões de política pública

Eduardo Alcantara de Vasconcellos

Condicionantes da educação no meio rural

O ensino rural brasileiro tem sido estudado sob vários ângulos importantes: pedagógico, social, econômico e político. As análises, de uma maneira geral, têm chegado a conclusões que apontam na direção comum da precariedade do ensino rural no nosso país.

Dentre as conclusões apontadas, algumas são mais relevantes, no sentido de explicarem os motivos da situação a que chegamos. Em primeiro lugar, pode-se citar as péssimas condições de ensino e aprendizagem, representadas pela falta de material pedagógico, pela precariedade das instalações das escolas, pelos problemas relativos à formação dos professores e pela prática da multisseriação, ou seja, o ensino em que um só professor fica responsabilizado por três ou quatro séries simultâneas. Esta situação, que corresponde à maioria das escolas rurais do Brasil, faz com que o professor precise dividir o seu tempo entre as várias

séries, reduzindo consideravelmente a sua dedicação a cada uma delas. Paralelamente, pode-se citar também o ambiente cultural e seus reflexos nas expectativas da população rural com relação à escola e nos estímulos ao aprendizado. Por outro lado, deve-se mencionar a própria situação do professor, submetido a baixos salários e péssimas condições de trabalho, levando à insatisfação, à instabilidade e à rotatividade no emprego.

Adicionalmente, deve-se citar outros problemas relevantes, ligados à desnutrição das crianças, aos conflitos entre os calendários agrícola e escolar, à necessidade de ajudar os pais.

Estas condições precárias e suas conseqüências têm sido analisadas por vários pesquisadores brasileiros (1) e compõem um conhecimento rico e detalhado sobre o ensino rural no nosso país. No entanto, além dos fatores apontados anteriormente, existem outros que não têm sido analisados diretamente, mas que possuem grande influência na escolarização das crianças rurais: trata-se das condições de deslocamento e de acesso às escolas, por parte de alunos, professores e supervisores. Estas condições de deslocamento têm sido citadas genericamente como "dificuldade de acesso" e poucos autores têm dedicado maior atenção ao problema (2). O objetivo deste artigo é analisar a questão no contexto da educação rural no Brasil e avaliar formas possíveis de garantir melhores condições de acesso à escola

Eduardo Alcantara de Vasconcellos - Engenheiro de Transporte e Sociólogo. Mestre em Ciências Políticas pela USP.

(1) CALDEIRA, C. *Menores no Meio Rural: trabalho e escolarização*. Rio de Janeiro, Centro de Pesquisas Educacionais, 1960.

CUNHA, L.A. A determinação estrutural da escolarização no meio rural: notas para a construção de um modelo. *Cadernos PUC-RJ*. Rio de Janeiro, 1972.

DE MARTINI, Z de B.F. A educação da população rural em São Paulo: um problema de Ideologia? *Ciência e Cultura*, 34(1), jan. 1982.

(2) NEVES, E. (coord.). *Fatores Sócio-Econômicos que Afetam a Escolaridade na Zona Rural do Estado de São Paulo*. São Paulo, SE/CENP, 1981.

no meio rural, como alternativas de política pública de educação rural.

Acesso à escola

O problema do acesso das crianças rurais à escola está ligado à oferta de ensino no meio rural e às distâncias entre os locais de moradia e as escolas. No caso de professores e supervisores de ensino, relaciona-se às distâncias a percorrer até o local de trabalho (escola).

Nas escolas de 1ª a 4ª séries - a maioria na zona rural brasileira -, o acesso das crianças é feito a pé, sendo que muitas vezes a distância a percorrer é demasiadamente longa. Esta primeira dificuldade já exclui parte das crianças rurais do sistema escolar, seja pela distância em si, seja pelo cansaço ou pelas dificuldades inerentes às longas caminhadas diárias.

Quando as crianças completam a 4ª série na zona rural, o prosseguimento dos estudos só pode ser feito na cidade, uma vez que a oferta de ensino de 5ª a 8ª séries na zona rural brasileira é praticamente inexistente.

Devido à falta de transporte, bem como à dificuldade de os pais arcarem com os custos de um transporte privado, as crianças param de estudar, entrando prematuramente no mercado de trabalho ou em atividades informais: em toda a zona rural brasileira, é reconhecidamente baixa a taxa de conclusão do 1º grau, sendo mínima a proporção de crianças que passam da 4ª série.

Através das Tabelas 1 e 2, pode-se observar que a escolarização é menor no meio rural (151 estudantes por mil habi-

tantes) do que na zona urbana. Adicionalmente, verifica-se que a exclusão é muito grande entre a primeira fase do 1º grau (1ª a 4ª séries) e a segunda fase: na realidade, a quantidade de crianças rurais que estudam além da 4ª série do 1º grau é irrisória, dada a absoluta falta de escolas no meio rural e de meios de transporte para levar as crianças até as escolas urbanas.

Quanto ao problema das distâncias a percorrer, observa-se que, no caso do Brasil, há uma escola rural a cada 59 km², com regiões (Norte) onde esta taxa chega a 294 km² por escola (Tabela 3). Isto significa que há grandes distâncias a percorrer a pé, o que torna difícil ou impraticável o acesso de muitas crianças. Paralelamente, nos casos em que os professores moram nas cidades, também há distâncias grandes a percorrer diariamente para chegar à escola na zona rural, o que precisa ser feito com recursos próprios do professor.

Todas estas condições fazem com que seja muito difícil o acesso à escola por parte das crianças rurais, perpetuando-se uma situação de desrespeito aos seus direitos constitucionais à educação básica. Neste sentido, além das propostas já conhecidas de aprimoramento das condições gerais de ensino, é preciso pensar em formas alternativas de melhoria do acesso à escola, que sejam viáveis política e economicamente. A viabilização destas formas alternativas pode amenizar significativamente o problema da exclusão da criança rural do sistema de ensino, aumentando as suas possibilidades de contar com o 1º grau completo, fator muito importante para a efetiva democratização da sociedade brasileira.

Tabela 1
População, Número de Escolas de 1º Grau, Número de Alunos e Alunos por Mil Habitantes, Segundo as Zonas Rural e Urbana Brasil 1985

Zonas	População	Escolas de 1º Grau		Alunos		Alunos/ 1.000 habitantes
		Números Absolutos	%	Números Absolutos	%	
Total	131.411.396	187.273	100	24.769.359	100	188
Rural	36.938.615	144.449	77	5.595.588	23	151
Urbano	95.472.781	42.824	23	19.173.771	77	201

FONTE: Ministério da Educação e Cultura, Sinopse Estatística de 1º grau.

Tabela 2
Número de Estudantes na Zona Rural, Segundo as Séries do 1º
Grau de Ensino
Brasil
1985

Séries	Estudantes na Zona Rural	
	Números Absolutos	%
1ª	2.810.139	50,2
2ª	1.249.877	22,3
3ª	783.566	14,0
4ª	504.088	9,0
1ª a 4ª	5.302.670	95,5
5ª a 8ª	234.386	4,5

FONTE: Ministério da Educação e Cultura, Sinopse Estatística de 1º Grau.

Tabela 3
Escolas Rurais por Área, Segundo a Região
Brasil
1985

Regiões	km²/escola rural
Norte	294
Nordeste	24
Sudeste	30
Sul	22
Centro-Oeste	215
Brasil	59

FONTE: Ministério da Educação e Cultura, Sinopse Estatística de 1º Grau.

Alternativas de melhoria das condições de acesso à escola

A garantia de melhores condições de acesso à escola por parte das crianças rurais brasileiras pode ser conseguida por meio de dois programas: transporte escolar e realocação física das escolas no meio rural. Estes dois programas têm sua especificidade, mas podem ser aplicados também de forma combinada, dependendo das circunstâncias.

O programa de transporte de escolares tem um caráter mais emergencial, derivado do fato de que, por meio do transporte, se procura levar as crianças até as escolas disponíveis, normalmente localizadas na zona urbana. Este direcionamento reforça o ensino urbano em detrimento do rural, tendo portanto implicações culturais, sociais e políti-

cas importantes, que precisam ser avaliadas. Este modelo é o que tem sido seguido, por exemplo, na maioria das cidades do Estado de São Paulo.

Já o programa de realocação física das escolas rurais possui um caráter mais estrutural, na medida em que procura reorganizar a oferta de ensino na própria zona rural. Esta reorganização é feita de modo a garantir que as crianças tenham acesso ao 1º grau completo na própria zona rural, por meio da montagem de redes de escolas, em que algumas oferecem a primeira parte do 1º grau (até a 4ª série) e outras até a 8ª série. Devido à natureza do programa, este depende sempre da oferta simultânea de meios de transporte para que as crianças possam freqüentar as escolas da rede.

Estes dois programas são aplicados em muitos países do mundo, bem como no Brasil (em pequena escala), em níveis diferenciados de abrangência espacial e cobertura social, e sempre têm relação direta com as condições socioeconômicas e políticas específicas de cada local. A seguir, apresenta-se uma discussão mais detalhada das possibilidades destes dois programas no caso brasileiro.

O transporte escolar em zonas rurais

Na maioria dos países desenvolvidos, o transporte escolar é um direito da criança, desde que não haja escola pública perto de seu local de moradia. Está implícita a noção de que o Estado, ao obrigar-se a fornecer educação, obriga-se a transportar a criança até a escola, sempre que a rede escolar não for suficiente para permitir o acesso a pé da criança.

O maior sistema de transporte escolar do mundo é o norte-americano, que existe desde o final do século XIX. São transportados por dia 23 milhões de alunos, a um custo anual aproximado de 6 bilhões de dólares, correspondentes a cerca de 3% do orçamento educacional do país. Os custos são integralmente cobertos pelo Estado, sendo o transporte organizado e controlado pelas Secretarias estaduais de educação. Outro caso importante é o da França, em que são transportados diariamente 2 milhões de alunos. Neste caso, os custos são cobertos em sua maioria pelo Estado, embora uma pequena parcela seja cobrada dos pais, em situações específicas. A diferença relevante com relação aos EUA é que na França são utilizados também os meios públicos de transporte, nos quais o aluno viaja mediante passes.

No caso brasileiro, até há pouco tempo a legislação não contemplava diretamente este direito da criança. Com a promulgação da nova Constituição Federal, o transporte passou a constar como um dos auxílios ao educando, à semelhança da merenda e da assistência médico-odontológica.

Esta inclusão do transporte na Constituição (3) veio abrir a possibilidade concreta de prover o transporte às crianças brasileiras, o que é reforçado pelo disposto em outros itens da Constituição. De fato, o artigo 208 determina (inciso I) que "é dever do Estado garantir... o ensino fundamental, obrigatório e gratuito...", enquanto o inciso VII afirma que o atendimento se dará também "através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Adicionalmente, o parágrafo 2º do mesmo artigo responsabiliza o poder público pelo não-oferecimento ou oferecimento irregular do ensino obrigatório, e o parágrafo 3º do mesmo artigo afirma que compete ao Poder Público "re-censurar os educandos do ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais e responsáveis, pela freqüência à escola". Este conjunto de definições legais permite a conclusão de que agora, no Brasil, o Estado é obrigado a oferecer ensino regular e verificar a freqüência das crianças, o que traz implícita a obrigatoriedade de criação de condições efetivas para o seu acesso físico às escolas, o qual depende, em muitas situações, do fornecimento de meios de transporte. Paralelamente, deve-se citar que o artigo 214, que fala sobre o Plano Nacional de Educação, determina no inciso I que o Plano deve levar à erradicação do analfabetismo e, no inciso II, que deve buscar também a "universalização do atendimento escolar", objetivo que depende, muitas vezes, da garantia do transporte para as crianças, principalmente nas zonas rurais.

Embora estas determinações legais tenham sido promulgadas apenas em outubro de 1988, alguns estados brasileiros já vinham operando sistemas de transporte escolar em zonas rurais. Os casos mais expressivos em termos numéricos são os de São Paulo e Santa Catarina, embora também haja sistemas em operação no Paraná e no Rio Grande do Sul. Em São Paulo, o transporte escolar foi regulamentado em 1976 e tem atendido, nos últimos anos, cerca de 480 dos 570 municípios do Estado. São transportados, diariamente, cerca de 180.000 crianças (4), com recursos divididos entre os municípios e o governo estadual. Em Santa Catarina, o sistema, inaugurado em âmbito estadual em 1988, atingiu no seu primeiro ano 145 dos 199 municípios do Estado, atendendo cerca de 22.000 alunos por dia (5).

Uma característica muito importante do transporte escolar rural em São Paulo diz respeito ao destino dos alunos rurais. De fato, dada a ausência de escolas completas de 1º grau na zona rural, a maioria das crianças é transportada para a cidade. Este transporte é oferecido inclusive para crianças que vão freqüentar aulas da 1ª a 4ª séries e que têm oferta na zona rural. Em estudo específico sobre o Estado de São Paulo (6), foram analisadas as condições de duas cidades - Araraquara e Taubaté -, a primeira com transporte escolar rural operando desde 1968, e a segunda sem transporte escolar rural. No caso de Araraquara, constatou-se que o fornecimento do transporte estava inclusive reforçando o esvaziamento das escolas rurais, uma vez que os pais, às vezes, estavam preferindo enviar os filhos às escolas urbanas. Isto indica - além de outros fatores - que o modelo rural-urbano do transporte escolar tem conseqüências que precisam ser avaliadas com cautela, embora tragam um aumento efetivo de escolarização entre as crianças rurais: no caso de Araraquara - assim como de centenas de municípios paulistas - é grande o número de crianças rurais que freqüentam aulas de 5ª a 8ª séries, situação impossível sem a garantia do transporte escolar. O mesmo foi verificado no estudo citado sobre Santa Catarina, em que os quatro municípios analisados apresentavam taxas de escolarização da população rural muito superiores à situação anterior ao transporte escolar, em função das possibilidades de acesso à segunda parte do 1º grau (5ª a 8ª séries).

Os dados e estudos realizados permitem concluir que o programa de transporte escolar rural aumenta efetivamente o acesso das crianças rurais à escola, mas às custas de um modelo "urbanizador" do ensino. Uma alternativa a isto pode ser encontrada no programa de realocação de escolas rurais - conjugado a um sistema de transporte escolar -, que é discutido a seguir.

Agrupamento de escolas rurais

A segunda forma de garantir o acesso das crianças rurais à escola consiste na reorganização da oferta de ensino na zona rural. Esta reorganização é chamada normalmente de "agrupamento" ou "nucleação" de escolas rurais, uma vez que o procedimento normal costuma ser a concentração da oferta de ensino em escolas centrais.

O agrupamento das escolas rurais é praticado em todo o mundo. Segundo um estudo da Unesco (1963), dois terços dos países consultados em pesquisa especial sobre educação rural declararam ter alguma forma de agrupamento

(3) O autor teve a oportunidade de colaborar na redação de duas emendas que tornavam obrigatório o transporte em zona rural (nºs 1P17322-1 e 1P17321-3), apresentadas pelos deputados Fábio Feldmann (PMDB) e Florestan Fernandes (PT); as emendas não foram aprovadas mas o transporte passou a ser um auxílio oficial ao educando.

(4) VASCONCELOS, E.A. Transporte, escolarização e política educacional rural. *CADERNOS DE PESQUISA*. São Paulo, (65). Fundação Carlos Chagas, 1985, pp. 18-30.

(5) MINISTÉRIO da Educação, BUPEC Consultores Associados. *Transporte Escolar em Santa Catarina*. Brasília, março de 1989.

(6) VASCONCELOS, E.A. loc. cit.

de escolas rurais em operação, com grande utilização de meios especiais de transporte.

Em termos gerais, observa-se que o agrupamento de escolas rurais segue uma lógica semelhante em todos os países, embora haja diferenças ligadas às suas características sociais, culturais e políticas específicas (7). A motivação básica dos agrupamentos relaciona-se à intenção de melhorar a qualidade do ensino oferecido às crianças rurais, garantindo-lhes melhores condições de acesso, permanência e evolução intelectual.

A estruturação física dos agrupamentos de escolas rurais se dá pelo fechamento de escolas isoladas - em sua maioria multisseriadas, com apenas um professor - e transferência dos alunos para uma escola nova, maior e mais bem equipada, a chamada escola "núcleo". Esta escola central, por dispor de várias salas de aula, abriga séries por idade das crianças, evitando a multisseriação e permitindo que cada professor dedique-se exclusivamente a uma classe. A centralização física permite também a organização de outras atividades - inclusive extracurriculares -, normalmente inacessíveis às crianças rurais. No entanto, por sua própria natureza, o agrupamento cria a necessidade do transporte diário das crianças pertencentes às escolas que foram fechadas, o que leva à geração de uma rede de comunicação entre as várias unidades de ensino da área, incluindo as da sede do município.

Os objetivos buscados pelos projetos de agrupamento de escolas rurais nem sempre têm sido alcançados em sua plenitude. Vários estudos da literatura internacional, a respeito de projetos de agrupamento de grande porte nos países desenvolvidos, têm questionado principalmente a economia de escala, que tem sido reivindicada pelos defensores dos agrupamentos, bem como os resultados concretos em termos de melhoria das condições de ensino, aprendizagem e oportunidades para os estudantes (8). No entanto, especificamente no caso brasileiro, em que as escolas multisseriadas da zona rural são reconhecidamente precárias, o agrupamento abre a possibilidade concreta de vencer dois obstáculos históricos da educação rural brasileira: a multisseriação e a oferta de ensino completo de 1º grau. De fato, o agrupamento pode acabar com a multisseriação, viabili-

zando uma qualidade melhor do ensino, e, em algumas circunstâncias, levar à oferta do 1º grau completo na zona rural, hoje praticamente inexistente. Estas duas possibilidades não devem excluir a análise crítica de todo o processo de agrupamento, bem como a consideração independente de cada situação específica regional, dada a grande disparidade de situações dentro do País. Adicionalmente, o agrupamento deve ser visto como uma alternativa complementar a outros programas para a educação rural, uma vez que não é viável nem desejável que tudo passe a girar exclusivamente em torno dele.

Os desafios dos programas de transporte e agrupamento

São vários os desafios a serem enfrentados na implantação de programas de transporte escolar rural e agrupamento de escolas rurais.

Com relação ao transporte, o principal desafio refere-se à conscientização a respeito da importância do transporte para a educação, como um direito da criança. De fato, mesmo dentro do ambiente da educação, há resistências com relação ao transporte, principalmente quanto ao seu custo e ao conflito entre as necessidades de financiar o transporte e cobrir outros gastos educacionais, inclusive salário de professores. A experiência internacional mostra que os sistemas de transporte escolar de grande porte - como o norte-americano - consomem cerca de 2% a 3% do orçamento da educação. No caso do Estado de São Paulo, os valores giram em torno de 0,3% (9). Parte da diferença refere-se à limitação do transporte existente - a demanda na zona rural é superior à atendida atualmente -, mas também ao fato de que nos EUA o transporte atinge zonas urbanas, o que no Brasil não ocorre. Qualquer que seja a estimativa feita, o desafio permanece no sentido de garantir o acesso das crianças rurais brasileiras à escola.

Na área do transporte, há ainda outros desafios de natureza técnica. Em primeiro lugar, conseguir o mínimo de eficiência no planejamento e na operação do transporte, o que requer uma estruturação técnica minimamente competente por parte das autoridades educacionais e das prefeituras municipais. Esta competência é relativamente fácil de se conseguir, uma vez que a tecnologia de planejamento de transporte está altamente desenvolvida no mundo e no próprio Brasil, bastando adaptá-la para as condições específicas do transporte escolar. Em segundo lugar, existe o desafio de atingir níveis adequados de segurança

(7) HALLAK, J. *Planning the Location of Schools - an Instrument of educational policy*. Paris, International Institute of Educational Planning, UNESCO, 1977.

(8) SHER, J.P. *Education In Rural America - a reassessment of conventional wisdom*. Westview Press, Colorado, EUA, 1977.

MONK, D.H. e HALLER, E.J. *Organizational Alternatives for Small Rural Schools*. EUA, Department of Education, Cornell University, 1986.

BELL, A. e SIGSWORTH, A. *The Small Rural Primary School, a Matter of Quality*. Londres, The Falmer Press, 1977.

(9) VASCONCELOS, E.A. loc. cit.

no transporte, o que é preocupante face à situação nacional de acidentes de trânsito. De fato, a segurança no transporte de escolares é precária no País, não apenas no tocante à situação de grande parte dos veículos utilizados, mas também no que se refere ao treinamento específico dos motoristas, praticamente inexistente. E, finalmente, há um desafio de natureza tecnológica, referente aos veículos disponíveis e aos custos operacionais que acarretam. Atualmente, são utilizados, no país, três tipos básicos de veículos: o Volkswagen "kombi", os micro-ônibus e os ônibus comuns. A "kombi" escolar tem autorização legal para transportar até 15 crianças de até 12 anos de idade, enquanto os micro-ônibus em fabricação transportam entre 26 e 31 crianças e os ônibus comuns comportam de 40 a 50 passageiros. Até há alguns anos, havia alguns micro-ônibus intermediários, que podiam transportar cerca de 20 crianças, mas que não são mais fabricados. Neste sentido, o mercado atual de veículos para transporte escolar não atende às necessidades, uma vez que oferece poucas opções e pouca flexibilidade para os planejadores. Isto acarreta, inclusive, custos operacionais superiores aos necessários, por falta mesmo de opção de veículos. Dada a exiguidade do mercado atual, parece haver pouco interesse da indústria automobilística, o que constitui um grande obstáculo.

Por seu lado, os agrupamentos de escolas rurais também têm grandes desafios a enfrentar. Inicialmente, sua realização depende do dispêndio de recursos para a construção ou adaptação das escolas "centrais". Imaginando o modelo mais simples de agrupamento - em que de quatro escolas rurais isoladas se converge para uma escola central -, há a necessidade de construir, no mínimo, três salas adicionais na escola que for selecionada como "núcleo", além de dependências mínimas de administração, merenda, banheiros em um total de cerca de 200 m² de construção. A este custo deve-se adicionar o de transporte das crianças a serem transferidas das suas escolas atuais. Adicionalmente, conforme salientado em estudos internacionais (10), a decisão sobre a localização "ótima" dos agrupamentos envolve um conflito entre eficiência econômica e equidade, no sentido de que a melhor localização econômica (menores gastos operacionais) pode não ser a melhor localização sob o ponto

de vista do acesso das crianças da área de influência do agrupamento, o que traz a necessidade, por parte das autoridades educacionais, de uma capacidade de planejamento detalhado da oferta de ensino na zona rural. Por outro lado, o projeto dos agrupamentos envolve a mudança profunda das relações dos pais e dos alunos com as escolas rurais, o que levanta a necessidade de um amplo programa de participação da comunidade no planejamento da oferta de ensino, que constitui um desafio significativo.

Conclusão

A educação rural brasileira tem sido objeto de muitos estudos que têm investigado em profundidade as causas da sua precariedade generalizada. No entanto, o fator relativo ao acesso físico de alunos e professores não tem recebido muita atenção. De fato, as grandes distâncias dentro da zona rural, assim como a precariedade dos meios de transporte, fazem com que seja difícil as crianças rurais freqüentarem as escolas rurais e, mais tarde, terem acesso ao 1º grau completo, em escolas urbanas. O resultado deste processo traduz-se pelo elevado índice de exclusão do sistema, uma vez que grande parte das crianças rurais não consegue ter acesso a ele; o direito da criança rural à educação é negado na prática, contribuindo para a continuidade das condições de ignorância e miséria da população rural. Além das formas já muito discutidas de melhoria das condições de ensino e aprendizagem, existem outras duas capazes de melhorar o acesso real das crianças rurais à escola: o transporte escolar e o agrupamento de escolas rurais. Por meio do transporte, é possível levar as crianças até as escolas mais próximas, à semelhança do que já ocorre em muitos municípios dos estados do sul do Brasil, principalmente São Paulo. Com isto, viabiliza-se o seu acesso ao 1º grau completo, direito constitucional claramente definido. O agrupamento de escolas rurais, por outro lado, pode ser pensado como forma de redimensionar a oferta de ensino na zona rural, reduzindo a incidência de escolas multisseriadas e permitindo a oferta de ensino completo de 1º grau na zona rural. Todos os projetos devem evidentemente ser pensados segundo as características específicas de cada região brasileira, de forma que melhor atendam às necessidades de suas populações rurais. ■

(10) VASCONCELOS, E.A. Agrupamento de escolas rurais: reflexões sobre experiências internacionais. Seminário *Escola Pública na Zona Rural: desafios*. São Paulo, Secretaria de Educação, Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, 1990.