

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**POPULAÇÃO RURAL E ACESSO À EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO:  
ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA**

**Eduardo Alcântara de Vasconcellos**

**Trabalho Apresentado ao Departamento de Ciência  
Política, para Obtenção do Grau de Doutor**

**Orientador: Prof. Dr. Lucio F. Kowarick**

*Lucio Felix Frederick Kowarick*

**NOVEMBRO DE 1992**

**Tese: População rural e acesso à educação no Estado de São Paulo: análise da política pública**  
**(Eduardo A. Vasconcellos) - ERRATA -**

PAG	LINHA	ONDE SE LÊ	LEIA-SE
05	28	3	terceiro
07	15	de mesma	da mesma
09	1	Pscharopoulos	Psacharopoulos
10	24	- e em que	- e quando
12	9	exige	exigem
24	33	características	característica
26	20	poder Executivo poder Legislativo	poder do Executivo poder do Legislativo
37	19	evidentemente	também
43	9	referem-se	refere-se
51	3	comentada	comentado
55	1	, em 1990,	, em 1980,
59	13 20	aparição encontravam-se	aparição encontrava-se
61	11	identificando	associando
63		mudar terceira e quinta colunas para:	
		662.014	0,241
		714.485	0,304
		796.524	0,407
		576.792	0,737
		469.315	0,663
		409.913	0,684
		rodapé da tabela : onde se lê 20,5% , leia-se 16,5%	
65	título tabela	1970 a 1970	1970 a 1980
66	8	e total	e o total
68	tabela	175,6	135,6
70	17	agrícola,	agrícola, vem
78	2	comentados	comentadas
106	12	escolarização	escolarização
107	título tabela	grau, população e matrículas por	grau e população por
	última	9,2	10,4
114	1	aumenta	aumentou
116	1	3664	3684
118	19	incorporação	apropriação
122	7 15	relação 1365	alteração 136

102362

125	13 28	problemas APM, na	problema APM, a
131	7	constituem	constitui
135	2	29.1179	29.117
146	5 nota 1 tabela	acrescidos de neste	acompanhados por nesta
147	2	devem-se do	devem-se ao
151	rodapé	certo	certos
158	rodapé	alguns casos de entre	entre
163	item e 2	, problemas participação	, professores participação
164	Quadro	1974, criação 1976, da S.E. porte 1977, do trans-	1964, criação da S.E. do transporte
165	3  tabela col. 3 col. 6	1940 e 1950  4.804.211 4,51	1940 e 1990  4.330.212 5,00
166	3	referem-se a	referem-se
167	tabela	rurais 1 grau alunos - 10,4 - 15,2 15,2%	rurais de 1 grau alunos rurais ---- - 2,7 2,7%
171	4	colegial)	o atual colegial)
174	6	Império em 1854:	Império: em 1854
176	5 16	expressa-se dentro os	revela-se dentre os
179	4	expresso,	de expressão
184	16	mudanças políticas	mudanças nas
186	col. 4 col. 5, oferta ensino direta	crescendo  alta	baixa  crescendo
187	8	educacionais	educacionais
189	5  22  31	educacionais do meio  com a expansão da defesa  desta	educacionais brasileira: com um evidente carac de antecipação às solit ções educacionais do r  à expansão à defesa  destas

190	21	se tornaram	transformaram-se no
193	29	cidade levou à	idades levou a
	última	completar: fatores ligados ao ensino e às condições materiais e pedagógicas na zona rural. Se a criação dos...	
194	24	atingiram	atingiu
196	23	em consonância	de acordo
201	18	470 mil	380 mil
	19	82%	100%
202	21	teóricos da	técnicos da
205	9	ligados	ligadas
207	32	foram os processos	foi o processo
208	3	aqueles	aquelas
	30	nas demais	em várias
210	16	escolar rurais	escolas rurais
217	4	19,4%	24,1%
	5	82%	100%
219	21	à econômica	à economia
220	última	1984	1989
222	17	flexibilidde	flexibilidade
223	16	limitações	limitações
226	10	com a	à
	12	complementariedade	complementaridade
229	24	ao ensino.	ao ensino, apesar do aumento significativo da escolarização ocorrida no período
231	15	pela novas	pelas novas
233	4	pó-guerra	pós-guerra
239	3	é	à
	13	políticas	políticas
243	incluir:	JABARA, C.L., SINGH, R.D., SCHUH, G.E., Demanda educacional para crianças entre pequenos agricultores no Vale do Ribeira, Revista de Economia Rural, Brasília, 19 (4):621-634, out/dez 1981	
244	12	Jaeiro	Janeiro
	19	Frances	France

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Lucio Kowarick, pela orientação segura a respeito de um tema delicado.

Aos professores Celso Beisiegel, José Augusto Guilhon de Albuquerque, Marcus Figueiredo, Marília Sposito, Simon Schwartzman e Zeila Demartini, pela discussão e orientação nas fases iniciais do trabalho.

Ao pessoal da Secretaria de Estado da Educação e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, em especial a Aidê M. Benfatti, Isis C. Cesar Ferreira, Paulo José de Lara Dante, Ruth Farani e Weida Stabile, pelo apoio na fase de coleta de dados e de recuperação das ações da política educacional.

Aos funcionários das Delegacias de Ensino e das Prefeituras de Itararé, Itapetininga, Lençóis Paulista e Porto Feliz, pelo apoio na coleta de dados e discussão do ensino local.

Aos professores David Monk, Norman Uphoff, Porus Olpadwala e William Goldsmith, da Cornell University - EUA, pelo apoio na fase de estruturação da tese, dentro do programa de complementação de doutorado.

Ao pessoal da BUPEC - Consultores Associados, especialmente ao Cyro, à Vera, ao Mário e à Izabel, pelo apoio na fase da edição da tese.

À Clarice, Carolina e Eduardo, pela paciência e pelo carinho que me dedicaram.

## **DEDICATÓRIA**

**À força e à alegria das crianças da Escola de Emergência São Pedro, de Taubaté - SP, que me permitiram ver além das aparências.**

**À minha mãe Placídia, que partiu muito antes do que seria justo, e a quem devo grande parte da energia espiritual que me move.**

## ÍNDICE

1. ESCOPO E OBJETIVOS DA TESE .....	01
2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS: ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICA .....	14
3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
4. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO: DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E ECONÔMICO, E POPULAÇÃO RURAL .....	52
5. EDUCAÇÃO E POPULAÇÃO RURAL: FATORES DE ESCOLARIZAÇÃO E PROCESSOS DE EXPANSÃO DO ENSINO .....	71
6. OFERTA DE ENSINO NA ZONA RURAL DE SÃO PAULO - AS ESCOLAS ISOLADAS .....	97
7. REVISÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SÃO PAULO: AGRUPAMENTO DAS ESCOLAS RURAIS E OUTRAS AÇÕES .....	112
8. OFERTA INDIRETA DE ENSINO EM SÃO PAULO: O TRANSPORTE ESCOLAR.....	138
9. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA - FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO .....	169
10. FASES E PERFIL DA POLÍTICA PÚBLICA.....	184
11. ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: RESUMO HISTÓRICO E PERSPECTIVAS.....	205
12. CONCLUSÃO.....	229
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	238

## 1. ESCOPO E OBJETIVOS DA TESE

### CONCEPÇÃO GERAL DA TESE

O ensino rural no Brasil e as condições de escolarização das crianças rurais têm sido objeto de muitos estudos que apontam, de uma maneira geral, para uma situação de precariedade material e de ensino e aprendizagem, bem como de desigualdade com relação à situação verificada nas áreas urbanas. Neste sentido, o ensino rural é caracterizado por uma oferta insuficiente de escolas, em prédios pequenos e mal construídos, com professores mal remunerados e sem apoio pedagógico e administrativo; as escolas oferecem no máximo até a 3.a ou 4.a série primária, sendo que na maioria das vezes as classes são multisseriadas, ou seja, alunos das três primeiras séries iniciais são dispostos em um único ambiente, com um único professor, que divide o seu tempo entre todas as crianças; os pais, por seu lado, têm normalmente baixo nível de instrução e renda mínima, enfrentando dificuldades para manutenção dos filhos na escola, cuja colaboração para o aumento da renda familiar torna-se necessária muito cedo, em torno dos 10 a 11 anos de idade. Em função destes e de outros fatores já estudados por este conjunto de trabalhos, o resultado final traduz-se pela baixa qualidade do ensino, por altas taxas de evasão e repetência e por índices finais de escolarização inferiores aos verificados nas zonas urbanas brasileiras que, por sua vez, já são baixos se comparados aos verificados em países desenvolvidos e mesmo subdesenvolvidos, com renda inferior à verificada no Brasil.

As condições de escolarização da população rural, portanto, refletem uma desigualdade profunda com relação à população urbana e uma negação persistente dos seus direitos de acesso à escola, direitos que têm sido insistentemente afirmados e reafirmados em todas as Constituições e leis gerais sobre a educação no Brasil, sem que jamais tenham resultado em acesso efetivo à escola. É, como já dizia Sampaio Doria na justificativa da reforma do ensino paulista em 1920, uma situação de "heresia democrática", em que o acesso é negado a alguns, em função da necessidade de manter uma suposta qualidade para os demais; e é, como se pode verificar em muitas áreas da vida brasileira, uma "hipocrisia" ideológica, em que um direito teórico é afirmado insistentemente nas leis, enquanto é negado insistentemente na realidade.

Se estas condições de precariedade histórica já estão fortemente documentadas e analisadas, por que estudá-las mais ainda? Existem ainda pontos, fatos, aspectos não explorados suficientemente? Para responder estas questões e justificar a proposta do estudo, é necessário contar algumas "histórias".

Em primeiro lugar, uma breve história pessoal. Durante todo o período entre 1973 e 1984 construí e supervisionei informalmente uma escola rural em Taubaté, no Vale do Paraíba, numa fazenda da família (1). Era uma escola de emergência, com uma sala e um professor e que oferecia apenas três séries de ensino, para turmas que variavam entre 10 e 35 alunos, dependendo do número de famílias que eram contratadas para o trabalho nas plantações de eucalipto da região vizinha à fazenda, sob o controle de uma grande indústria de papel (2). A escola foi inclusive construída propositalmente na divisa da fazenda com as terras controladas pela indústria, para que o acesso das crianças fosse mais fácil. No seu primeiro ano a escola recebeu carteiras da Delegacia de Ensino de Taubaté. Todos os anos, como acontece com todas as escolas de emergência do estado, a professora era escolhida por um sistema burocrático de pontuação e visitava o local no início das aulas, para conhecer as condições da escola e da clientela. A presença do supervisor de ensino era raríssima. O material didático e a merenda eram fornecidos irregularmente e em quantidade frequentemente insuficiente. O comparecimento dos alunos era muito irregular, ligado à necessidade de ajuda em casa ou à mobilidade dos pais, assalariados da indústria de papel. Estes trabalhadores, em sua maioria, provinham de outros estados do Brasil - principalmente Minas Gerais - e moravam em condições precárias, em barracos de madeira e chão de terra, com péssimas condições de saneamento. Representavam, em todos os sentidos, o que se poderia chamar (na falta de melhor termo sociológico) de "lumpem-proletariado agrário".

Durante o ano letivo, eram promovidas na escola várias atividades extracurriculares - festas juninas, trabalhos manuais, discussões sobre saneamento, teatro de marionetes sobre relações sociais e de trabalho, etc. - quando era muito grande o

---

(1) Escola de Emergência São Pedro, no Bairro do Barreiro.

(2) A fazenda da família dedicava-se apenas à pecuária, com reduzido número de empregados, cujos filhos estudavam ou na escola de emergência citada ou em outra escola existente no que restou de uma antiga vila da região.

interesse não só dos alunos, como de seus pais ou responsáveis. Como vários estudos nacionais e internacionais já demonstraram, a professora de escola rural transforma-se no centro de todas as atividades. Além de professora, é enfermeira, merendeira, assistente social e conselheira. Tem, com raras exceções, um sentido de "missão", que revela uma disposição interior férrea, às vezes incompreensível para quem analisa objetivamente suas condições de vida e de exercício da profissão. Esta disposição leva frequentemente a comportamentos autoritários ou paternalistas. A sua posição de liderança, e a "aura" que reveste a sua imagem frente aos habitantes rurais, são muito claras, e são aceitas e até reverenciadas pela maioria deles. Neste caso específico, as suas dificuldades de deslocamento diário foram amenizadas pela cobertura de parte dos custos de transporte pela fazenda, na forma de uma quantidade fixa de litros de combustível por semana.

A participação da Delegacia de Ensino de Taubaté, em todo o período da experiência, marcou-se exclusivamente pelo atendimento burocrático de problemas administrativos - escolha da professora, envio da merenda e do material, preenchimento da lista de alunos - e pela ausência em termos pedagógicos e de supervisão das condições gerais de ensino: a escola, em 11 anos, foi visitada 4 vezes pelo supervisor. Isto demonstra o que já foi comprovado em vários estudos, ou seja, o fato de que a escola rural é, no fundo, dirigida pela professora .

Às dificuldades rotineiras dos alunos nos anos iniciais de estudo - caminhar diariamente até a escola, alimentação, vestuário, material didático, disposição para prestar atenção e aprender, necessidade de ajudar em casa ou no trabalho dos pais - somavam-se as dificuldades posteriores, de prosseguimento dos estudos após a 3a. ou 4a. série do 1o. grau: a zona rural de Taubaté, como a maioria dos municípios paulistas, não dispõe de linhas regulares de transporte público, inviabilizando a viagem até a cidade, para frequentar as escolas urbanas e completar o 1o. grau. Os contatos feitos com a empresa local de transporte público foram infrutíferos, frente aos argumentos incontornáveis da falta de demanda para manter transporte regular na zona rural. Assim, a aspiração de continuidade dos estudos, que fazia parte do projeto de vida de uma parcela das famílias rurais, era barrada pela falta de escolas e de transporte. Ou seja, a escolarização da população rural estava limitada, na prática, às três séries iniciais do 1o. grau, nas condições já apontadas, e a solução parecia ligada à viabilização de algum tipo de transporte. O que tornava o assunto, a princípio, um problema "técnico".

O conhecimento da história social sobre a oferta de ensino para a população rural paulista trouxe, no entanto, novas informações e novas visões. De fato, a situação verificada em Taubaté pode ser considerada como representativa de um modelo de oferta caracterizado por escolas isoladas e de emergência, com no máximo quatro séries de 1o. grau, que perdurou em São Paulo até 1989, quando foi editado o decreto que promoveu os agrupamentos de escolas rurais, os quais porém, dentro de certas condições, ofertar até a 6a. série do 1o. grau na própria zona rural. Esta mudança no padrão da oferta pode a princípio ser vista como abrupta mas na realidade não o é. Conforme será analisado no capítulo 8, entre a cristalização da oferta limitada de 3 ou 4 séries em todo o Estado de São Paulo em 1957, e a ampliação da oferta pelos novos agrupamentos 32 anos após, ocorreu uma ampliação indireta, propiciada por um sistema de transporte de escolares rurais para a cidade, que se originou na década de 60 e expandiu-se ininterruptamente, tendo alcançado a cifra de 200 mil alunos por dia em 1991, valor quase igual ao total de matrículas rurais. Parte significativa destes alunos transportados vai às cidades para estudar da 5a. à 8a. série, que são raras na zona rural, acesso viabilizado pelo transporte. Voltando à história pessoal, este grande sistema de transporte espalhou-se e cresceu em todo o estado, à exceção de duas regiões: Vale do Paraíba e Vale do Ribeira. Ou seja, as crianças da escola de emergência de Taubaté não estavam podendo ampliar a sua escolarização porque, na região, não havia o sistema de transporte escolar rural do restante do estado.

A consideração das histórias pessoal e social, até este ponto, permite então um primeiro conjunto de indagações sobre os motivos originais da preocupação intelectual com o tema: embora as crianças rurais de Taubaté estivessem com suas possibilidades de estudos bloqueadas pela falta de transporte, as crianças rurais das outras regiões do estado podiam continuá-los na cidade, atendidas por um transporte escolar exclusivo. Por que? Por que milhares de crianças rurais do Vale do Paraíba tinham sua escolarização limitada, enquanto mais de cem mil crianças rurais de outras regiões em 1984 já viajavam diariamente até a cidade para prosseguir os estudos? Mais ainda, por que todas eram enviadas à cidade - caracterizando uma urbanização do ensino - e quais eram as consequências desta política para o ensino rural? Por último, que condições tinham propiciado o surgimento do transporte?

Estas primeiras inquietações foram acompanhadas, posteriormente, de outras descobertas que ampliaram a visão do problema. Em 1989, durante o programa de complementação de doutorado na Universidade de Cornell, analisei extensa literatura sobre planejamento educacional rural em países desenvolvidos e em desenvolvimento, em que uma das estratégias documentadas sobressaiu-se: a nucleação das escolas rurais ("consolidation", na terminologia Norte-Americana e Européia), como processo de fechamento de pequenas escolas isoladas e construção de novas escolas agrupadas, dotadas de melhores condições físicas, de ensino e de aprendizado. Este processo, que ocorrera em grande escala nos EUA no início do século, em toda a Europa e em vários países em desenvolvimento - Índia, Nepal, Países Latino-Americanos, Irã -, estava começando a ser desencadeado no Estado de São Paulo, pela Secretaria de Educação, por meio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE. Este processo, conforme discutido detalhadamente à frente, obteve a adesão, no primeiro ano, de 415 municípios, correspondendo a 82% dos municípios do estado com escolas rurais. Sem considerar por enquanto seu significado e suas possíveis vantagens e desvantagens, ele foi sem dúvida "explosivo", no sentido de promover um choque radical no padrão até então existente de oferta de ensino para a população rural: após décadas de vigência de um padrão de oferta limitada de escolas isoladas e de emergência, e da suplementação indireta desta oferta por meio de um grande sistema de transporte escolar rural, o Estado promoveu o agrupamento das escolas rurais, mudando radicalmente as perspectivas de escolarização da população. Por que? Na literatura norte-americana recente sobre este processo nos EUA, transparece claramente a relação entre a proposta de agrupamento (o maior do mundo) e as condições concretas do desenvolvimento do capitalismo no país, quanto à modernização, à tecnificação e à uniformização da sociedade, em que uma proposta de uma escola "nova" - no conteúdo e na aparência, inclusive física - é pertinente e funcional (1). Em países do 3<sup>o</sup>. mundo, como na Índia, a política de agrupamentos nasceu na década de 20, enfrentou grandes resistências políticas e religiosas, e hoje convive com a manutenção das escolas de emergência multisseriadas. Dado que a zona rural paulista passou nas últimas duas décadas por um intenso processo de modernização agrícola - com a mudança nas relações de trabalho e na tecnologia da produção, a generalização das comunicações, e a diluição das diferenças concretas e simbólicas entre o rural e o urbano -, qual o sentido da nova proposta do Estado, de romper

---

(1) Ver especialmente Sher, 1977.

com o padrão limitado de oferta? Por que o Estado procura agora viabilizar um novo padrão que, no seu limite, pode vir até a prescindir do urbano?

Estas duas preocupações centrais - sobre o surgimento de uma oferta indireta de escolarização e sobre a mudança posterior da oferta de ensino para a população rural com os agrupamentos - constituem, portanto, o centro das investigações desta tese. Por terem ocorrido em épocas imediatamente subsequentes na história educacional paulista, estas ações sugerem uma investigação das políticas educacionais e seu impacto na escolarização da população rural, dentro de um período que consiga captar mudanças estruturais ocorridas no país e na zona rural paulista.

Por estes motivos, o objetivo central deste trabalho é investigar as condições históricas de escolarização da população rural, em função da oferta disponível de ensino, e analisar as formas de apropriação desta oferta por parte da população rural. Trata-se, portanto, de uma análise de política pública, como interação complexa de ações do Estado e da sociedade em torno de uma "questão", ou seja, de um assunto socialmente problematizado, analisado no seu percurso histórico, no seu encadeamento no tempo, em função das condições conjunturais e estruturais predominantes.

Por condições históricas de escolarização entende-se as possibilidades reais de acesso ao ensino, que por sua vez dependem tanto de fatores internos ao sistema educacional quanto de fatores externos a ele.

Os fatores internos são aqueles que caracterizam o sistema escolar em si e que, a princípio, podem ser divididos em três grandes grupos: a escola, o professor e o ensino. Os fatores externos, por sua vez, referem-se às características dos "sujeitos" da escolarização (Martins, 1974: 113), ou seja, aqueles para os quais a escolarização própria ou de outrem faz parte do projeto de vida. Na perspectiva desta pesquisa, a escolarização da população rural será analisada inicialmente no que se refere aos fatores internos e, dentro deles, àqueles relativos às séries ofertadas e à localização das escolas. As séries ofertadas caracterizam o que se denominará aqui de oferta educacional. A localização das escolas caracteriza o que se denominará aqui de oferta física. A combinação das ofertas física e educacional configura, portanto, um padrão de oferta de ensino, que está disponível aos sujeitos da escolarização.

Esta disponibilidade implica em possibilidades de apropriação da oferta por estes sujeitos, que depende de uma série de condicionantes de natureza social, cultural e econômica. A análise da apropriação efetiva da oferta é essencial, tanto para compreender o resultado da política pública, quanto para desvendar a participação dos sujeitos da escolarização: conforme salienta Campos, "mesmo sem meios de comunicação, a população avalia e toma decisões sobre os serviços" (1987: 87). A análise destas condições constitui, portanto, atividade importante para compreender de que forma se dá esta apropriação o que remete, diretamente, à análise dos fatores externos citados anteriormente. Ocorre, portanto, a análise de fatores internos e externos.

O privilegiamento da oferta merece ainda algumas considerações adicionais. Conforme expõe Azanha (1979: 17), há dois modos de entender a democratização do ensino: qualitativamente, no sentido da prática educativa de libertação do educando em uma sociedade democrática, e quantitativamente, no sentido do número de vagas (e, implicitamente, do número de séries). Deve-se acrescentar também outro aspecto qualitativo da democratização, ligado à distribuição de mesma qualidade de ensino entre todos. Azanha lembra que a democratização quantitativa foi combatida em momentos importantes da política educacional - na "reforma Sampaio Dória" de 1920 que propôs a redução dos anos de estudo no primário para aumentar o acesso, e na expansão de vagas no ginásio feita por Ulhoa Cintra em 1967 - sempre com o argumento de que ocorreria queda na qualidade de ensino. Mas lembra também que a avaliação desta qualidade não pode ser abstrata e que a democratização quantitativa não deve ser vista como fato pedagógico mas sim como fato social e político, cuja negação pode escamotear uma vontade de limitação do ensino às elites ou a setores das classes médias. A perspectiva da tese é, portanto, da democratização quantitativa do ensino, sem que isto implique em desconsideração do seu aspecto qualitativo.

O estudo conjunto das ofertas educacional e física de ensino e da sua apropriação pelos sujeitos da escolarização permite então a análise da política pública de educação rural, como interação do Estado e da sociedade em torno de uma "questão" (Oszlak e O'Donnell, 1976: 18).

Finalmente, é importante ressaltar que o tema selecionado e o enfoque adotado surgiram como proposta de trabalho por três motivos principais.

O primeiro deles refere-se à falta de uma tentativa de interpretação do **encadeamento histórico das políticas de educação rural no Estado de São Paulo**. De fato, a produção acadêmica brasileira e paulista sobre educação rural é ampla e rica, mas são poucos ainda os estudos que procuram interpretar a história das políticas com a metodologia aqui proposta.

Os estudos existentes no Brasil e selecionados aqui podem a princípio ser divididos nos seguintes grupos:

**Estudos histórico-legais:** descrevem a evolução da legislação educacional brasileira, fazendo relações mais ou menos aprofundadas com o contexto em que a legislação foi gerada (Romanelli, 1991).

**Estudos de educação rural no Brasil:** descrevem e às vezes analisam os fatos, as ações e as políticas educacionais para a zona rural brasileira (Arelaro, 1988; Calazans, 1981; Zago, 1980; Werebe, 1963; Barreiro, 1990; Abraão, 1986 Paiva, 1987).

**Estudos de educação rural no Estado de São Paulo:** descrevem fatos, ações e políticas de educação rural, sendo os que mais se aproximam da proposta aqui feita (Beisiegel, 1964 e 1974; Demartini, 1979; Costa, 1983; Antunha, 1967; Szmrecsanyi e Queda, 1978; Sposito, 1984; Maia, 1989 e Barreto, 1991).

**Estudos de casos específicos:** analisam condições da educação rural em casos específicos (Rizzoli, 1987 e Bortoloti, 1989), sobre o caso do município de São Carlos - SP.

**Estudos de fatores de escolarização:** neste grupo incluem-se muitos estudos: (a) os relativos aos fatores gerais e aos modelos de explicação da escolarização no meio rural (Cunha, 1976; Fukui, Sampaio e Brioschi, 1980; Neves E., 1981); (b) análises sociológicas e antropológicas sobre a escolarização (Queiroz, 1967 e 1978; Rizzoli, 1987; Jorge, 1984; Martins, 1974); (c) análises das relações entre trabalho e escolarização no meio rural (Antuniassi, 1983; Demartini e Lang, 1985; Caldeira,

1960); (d) análises estatísticas e econométricas (Birdsall, 1985; Pscharopoulos e Arraiaga, 1989; Singh, 1981 e 1989).

Estudos sobre teorias de expansão de sistemas de ensino: (Paiva, 1987; Plank, 1987; Meyer e Ramirez, 1977; Bowman, 1984).

Estudos sobre a estrutura administrativa dos órgãos de Educação (Sávio, 1987).

Estudos sobre os Movimentos Sociais em Educação (Sposito, 1982; Campos, 1985).

Deste conjunto de estudos, aqueles que descrevem a história da educação rural no Estado de São Paulo são os mais próximos da proposta aqui feita. Neste sentido, o objetivo da pesquisa é completar estes estudos com uma análise histórica das políticas educacionais e as possibilidades de escolarização da população rural paulista, entendidas como uma sequência de ações, relacionadas às características sociais e econômicas de cada época respectiva. Além destes estudos, a pesquisa utilizou vários outros sobre os fatores de escolarização e sobre as teorias de expansão educacional.

O segundo motivo da escolha do tema e do enfoque refere-se à **tentativa de preencher uma lacuna metodológica**. De fato, a análise da escolarização da população rural frente ao "padrão de oferta física e educacional" caracterizado anteriormente não está contemplada satisfatoriamente na produção acadêmica analisada; adicionalmente, as análises sobre os problemas do acesso físico das crianças rurais às escolas está contemplado apenas de forma superficial, aparecendo raramente uma citação explícita (Neves, 1981; Rizzoli, 1987; Maia, 1989; Barretto, 1991).

Assim, o contingente de crianças rurais que de alguma forma conseguiam estudar na cidades para completar o 1<sup>o</sup>. grau - ou para substituir a falta de escolas na própria zona rural - permaneceu ignorada na produção acadêmica. Uma das exceções notáveis a este esquecimento pode ser creditada a Celso Beisiegel, no seu estudo a respeito do processo de expansão dos ginásios no Estado de São Paulo. Neste estudo, ao comparar os índices de escolarização dos meios urbano e rural, o autor afirma que "É necessário acentuar que análises apoiadas em informações dessa

natureza apresentam limitações. Neste caso, embora as informações sobre a distribuição da matrícula e da população pelas áreas rurais e urbanas do estado tomem como critério para discriminação os mesmos pontos de referência, os dados coligidos não chegam a determinar o número de alunos que habitam áreas rurais mas frequentam escolas situadas nas sedes dos municípios e dos distritos (grifo meu). Entretanto, a própria amplitude da diferença apresentada pelos índices de matrícula nas populações rurais e urbanas do estado, aliada à rarefação da população e às distâncias existentes a vencer no meio rural, o que impede à maior parte dos habitantes o acesso diário às cidades, permite supor que as deficiências destas informações não chegam a alterar o sentido das conclusões gerais que sugerem" (Beisiegel, 1964: 114). Ou seja, o autor já apontava a falta de dados sobre os habitantes rurais que estivessem frequentando escolas urbanas, o que mostra uma preocupação clara com a qualidade das análises pretendidas, na falta destes dados. Beisiegel retoma o mesmo problema em estudo posterior, quando afirma que "a disponibilidade entre taxas de matrícula para as áreas urbanas e rurais, não obstante, continua a manter-se. É preciso observar, a este respeito, no entanto, que os dados de matrícula não discriminam os habitantes das áreas rurais que frequentam escolas instaladas nas áreas urbanas. E estas situações devem ocorrer com frequência, pois, mesmo em 1967, quando a quase totalidade da população escolarizável já aparecia matriculada em escolas primárias, a disponibilidade entre as taxas correspondentes às áreas urbanas e rurais era ainda bastante elevada" (Beisiegel, 1974: 11).

É importante salientar que esta preocupação era explicitada em uma fase do desenvolvimento do Estado de São Paulo quando era incipiente a rede de transporte coletivo na zona rural - como ainda o é atualmente - e em que era inexistente o transporte escolar para a cidade (até 1962). Ou seja, Beisiegel fala de uma época em que os habitantes rurais que frequentavam escolas urbanas constituíam uma minoria, que por vários motivos podiam morar com parentes nas cidades ou a elas se dirigir diariamente. Esta situação - como será mostrado adiante - mudou drasticamente a partir da década de 70, chegando a um ponto em que o número de habitantes rurais estudando em escolas urbanas era quase igual ao daqueles que estudavam em escolas rurais. E este contingente de "migrantes diários" continuou ignorado na produção acadêmica, de três formas: quantitativamente, o que distorce gravemente a análise dos índices de escolarização da população rural; qualitativamente, o que impede a investigação sobre o padrão de ensino comparado entre zonas rurais e urbanas; e politicamente, o que despreza a investigação sobre os motivos do

surgimento, em uma dada época, desta possibilidade de diferenciação no acesso ao ensino por parte dos habitantes rurais, bem como de suas consequências. São estas lacunas que a tese aqui proposta buscará preencher.

Adicionalmente, em termos mais operacionais, deve-se lembrar que a desconsideração do problema do acesso físico pode, a princípio, ser atribuída a alguns fatores. Inicialmente, a análise implica em avaliações quantitativas, para as quais muitas vezes há resistências na área das ciências sociais, que se agravam com a dificuldade de obter dados. Paralelamente, a discussão do acesso físico implica na discussão dos meios de transporte disponíveis às crianças, o que introduz duas dificuldades adicionais: em primeiro lugar, faz com que o problema seja erroneamente enquadrado na categoria dos "auxílios adicionais ao educando", tornando-o, por isto, um problema "menor" aos olhos de certos analistas educacionais; e, em segundo lugar, faz com que o problema seja enquadrado na área do planejamento dos transportes - à qual efetivamente pertence, em algumas das suas dimensões - mas de forma limitante, que despreza toda a importância e a riqueza das relações entre transporte e sociedade. Esta linha de raciocínio tem, portanto, desdobramentos. Em primeiro lugar, pretende-se combater a visão de que o transporte é um "auxílio" ao educando e que está fora, portanto, da esfera direta de ação educacional do Estado, como provedor de ensino. Conforme se verá nas descrições sobre o "Estado de Bem Estar", este posicionamento não é meramente semântico, tendo implicações profundas no planejamento e no financiamento da educação no país. Pretende-se, adicionalmente, mostrar que a desconsideração da oferta física de escolas impediu que fosse explorada a função real do transporte escolar rural no Estado de São Paulo, que está intimamente ligada à procura de escolarização por parte da população e às respectivas ações do Estado.

Finalmente, o terceiro motivo da escolha do tema e do enfoque refere-se à intenção de **contribuir com análises que permitam decisões futuras sobre ações de políticas públicas**. Pretende-se que a pesquisa não se limite à identificação dos fatos, fatores e ações relevantes em torno da política pública, mas que contenha avaliações e conclusões que tornem a tese útil às reflexões e às ações das pessoas e setores envolvidos com a questão. Trata-se, neste caso, da perspectiva "prescritiva" da análise de política pública, conforme salientado por Hill e Brawley (1986: 19).

Esta perspectiva está diretamente ligada à emergência do programa de agrupamentos de escolas rurais. De fato, o impacto deste programa tem se mostrado significativo, sinalizando novas possibilidades de oferta educacional e escolarização da população rural. No entanto, deve-se indagar de que forma se dá a sua inserção no projeto de vida desta população, qual é a sua natureza e quais são conseqüentemente o seu potencial e as suas limitações como estratégia de política educacional.

Feitas estas considerações, é importante delimitar o tema, para que o seu desenvolvimento seja exequível. De fato a amplitude da educação rural como área de conhecimento e dos temas da escolarização e da oferta exige que se estabeleçam limites à pesquisa e às análises. Neste sentido, foram definidos dois limites:

- Limite institucional: a oferta escolar rural a ser estudada refere-se apenas à rede estadual que, segundo os dados disponíveis, era responsável, em 1980, por 96% das escolas rurais do Estado de São Paulo. Adicionalmente, a rede escolar a ser estudada é aquela sob jurisdição da CEI - Coordenadoria de Ensino do Interior - responsável, na mesma época, por 96% das escolas isoladas do Estado de São Paulo.
- Limite temporal: o período central para o estudo vai de 1971 - quando surge a obrigatoriedade legal de ensino de oito anos no 1o. grau - até 1990, que corresponde ao primeiro ano de vigência integral do projeto dos agrupamentos de escolas rurais. Os dados referem-se a todo este período mas parte deles refere-se apenas a 1980, uma vez que era preciso definir uma "data preferencial" para comparações, sendo este o ano em que se dispõe do último Censo Geral do Brasil (IBGE).

É importante ressaltar que o estabelecimento deste limites não é rígido, principalmente no caso do limite temporal. Eles são necessários para estabelecer o campo prioritário de estudos mas podem ser ultrapassados sempre que necessário para permitir uma melhor compreensão do processo histórico que antecedeu a política pública analisada.

## **O ENCADEAMENTO DAS ATIVIDADES DE TRABALHO E DO TEXTO**

Para que os objetivos analíticos propostos por esta tese pudessem ser alcançados, as atividades foram dispostas e desenvolvidas segundo uma sequência lógica. Esta sequência corresponde, também, à estruturação do texto geral da tese, estando descrita a seguir.

Na primeira parte (Capítulo 2) são feitas considerações teóricas sobre o Estado, a sociedade e o desenvolvimento no Brasil, bem como sobre o "Estado de Bem Estar" e o direito à educação.

No capítulo 3 são discutidos os procedimentos metodológicos para a análise de políticas públicas e, dentro deles, os procedimentos específicos de uma análise de sistemas educacionais.

No Capítulo 4, é descrito o contexto do desenvolvimento econômico e seus impactos na população rural.

No capítulo 5, são analisados os fatores condicionantes da escolarização no meio rural e os fatores de expansão do ensino.

No Capítulo 6, 7 e 8, a política pública de educação rural no Estado de São Paulo é descrita em detalhes.

No Capítulo 9 e 10, é feita a análise da política pública, de acordo com a metodologia descrita no Capítulo 3, os conceitos expostos nos Capítulos 2 e 5 e as descrições do Capítulo 4, 6, 7 e 8.

Finalmente, nos Capítulos 11 e 12, pretende-se extrair algumas conclusões dos estudos.

## 2. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS: ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICA

### ESTADO, SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO

O estudo das políticas públicas requer a descrição, particularmente, das condições sociais, políticas e econômicas das classes, grupos sociais e agentes que participam da sua formulação e implementação ou que sofrem suas consequências. Portanto, é necessário explicitar de que forma são vistas estas políticas frente ao Estado contemporâneo brasileiro. Esta necessidade está ligada não somente à importância da ação do Estado em todas as dimensões da vida contemporânea mas também - como salientam Oszlak e O'Donnell, (1976: 27) - pelo fato desta ação constituir o núcleo de todas as ações das políticas públicas. Neste sentido, é feita a seguir uma abordagem do tema, com o objetivo de esclarecer os pontos aqui privilegiados na condução das análises e das conclusões posteriores.

Inicialmente, é importante analisar as teorias contemporâneas sobre o Estado. Uma descrição abrangente é feita por Alford e Friedland (1985: 1-14), que enfatizam a reentrada do Estado como objeto de análise na atualidade, frente aos questionamentos crescentes acerca do escopo da participação democrática, do papel das burocracias, das ineficiências do mercado capitalista, das respostas do Estado frente à crise fiscal e do desemprego estrutural. A partir da evolução histórica do conceito desde o século XIII, os autores mostram que nas suas concepções atuais as teorias do Estado podem ser identificadas segundo três perspectivas principais: pluralista, elitista ("managerial") e classista. Cada uma delas tem seu campo/domínio próprio de descrição e explicação ("home domain"), segundo o qual o significado de "Estado" depende do foco central das análises ser, respectivamente, o indivíduo, as organizações ou a sociedade, bem como das considerações fundamentais feitas sobre as relações entre estes níveis de análise.

A perspectiva pluralista preocupa-se centralmente com o comportamento político de indivíduos e grupos e sua influência nos processos de decisão governamental. O foco empírico localiza-se nas interações de cidadãos, representantes e membros do governo, em torno de questões controversas que precisam ser resolvidas. Os conflitos são normalmente contidos dentro dos limites das instituições e estruturas -

a "política normal", na expressão dos autores - e a participação excessiva ou explosiva é vista como uma patologia, relacionada à falta de instituições políticas adequadamente desenvolvidas.

A perspectiva elitista ("managerial") tem seu campo de explicação localizado nas redes interorganizacionais que constituem o Estado, e que são vistas como relativamente autônomas com relação à sociedade e aos grupos e indivíduos que as compõem. O foco empírico está nas estruturas organizacionais (dentro e fora do Estado) e no poder das elites controlarem a sua ação, protegendo-se tanto da participação não-formalizada, quanto de questões que elas não podem administrar.

A perspectiva classista foca sua atenção nas relações entre capitalismo, Estado e democracia e no poder de classe que é necessário para manter a estabilidade nas relações contraditórias entre trabalho e capital.

Especialmente importante é a identificação do tipo de poder que é considerado predominante em cada perspectiva. Assim, a perspectiva pluralista vê o poder como situacional, ou seja, dependendo das estratégias específicas para influenciar as decisões das políticas; a perspectiva elitista o vê como estrutural, ligado à capacidade das organizações exercerem seu domínio; para a visão classista, o poder é sistêmico e é inferido a partir da reprodução de relações sociais de exploração, expressando-se como hegemonia: a consciência política da população é moldada/condicionada de forma a que seus verdadeiros interesses não sejam atendidos.

Apesar dos campos próprios de reflexão de cada perspectiva, Alford e Friedland lembram que em todas elas o poder é reconhecido como tendo fontes variadas, ocasionando um debate sobre as condições pelas quais os instrumentos do Estado são definidos, seja em decorrência das suas funções sociais, seja como resultado das possibilidades históricas de ação política. Paralelamente, os autores lembram que na perspectiva pluralista, a contradição se expressa por meio da tensão entre consenso e participação, sendo que a governabilidade transforma-se na questão central para o Estado; por seu lado, a perspectiva elitista identifica o conflito principal na forma da centralização ou fragmentação do poder, sendo a questão central para o Estado a capacidade das elites de controlarem o processo; finalmente,

para a perspectiva classista, a contradição ocorre entre a acumulação e a luta de classes, estando a questão central do Estado ligada à tendência à crise permanente.

A exposição das três perspectivas é acompanhada por uma defesa da perspectiva que é considerada mais adequada pelos autores. Neste sentido, Alford e Friedland vêem uma mescla das visões citadas, como aquela que melhor explica o Estado contemporâneo. Assim, o Estado deve ser visto em função das relações contraditórias entre os seus aspectos capitalistas, burocráticos e democráticos e que o constituem além das aparências visíveis dadas pelas estruturas legais, pelos processos de decisão e pelo comportamento político dos agentes. Adicionalmente, o Estado pode ser visto como composto por redes estruturais/organizacionais com poderes diferenciados para controlar os recursos disponíveis. Finalmente, os autores argumentam que o Estado é também uma arena de decisões, onde vários grupos competem para influenciá-las, com resultados que dependem da capacidade de organização e de exercício de poder de cada um. Esta mescla de características das três perspectivas deve, segundo Alford e Friedland, ser utilizada em todas as avaliações das políticas do Estado contemporâneo, explorando-se principalmente as relações contraditórias entre capitalismo, burocracia e democracia, em cada contexto histórico específico. Esta exploração, no entanto, é complexa, uma vez que se por um lado o desenvolvimento capitalista requer uma burocracia autônoma e intuições democráticas, por outro lado ele limita o funcionamento de ambas: existe influência e dependência mútua, em relações que são simbióticas e historicamente condicionadas.

Feitas estas considerações gerais sobre as visões do Estado contemporâneo, é preciso identificar de que forma pode ser analisado o Estado brasileiro, em função das especificidades do nosso desenvolvimento. Neste sentido, Martins lembra que a questão do Estado só adquire sentido teórico e prático quando referida às formas particulares de estruturação da sociedade capitalista: a análise de padrões históricos específicos - e dos processos por quais passam as sociedades - permite distinguir as especificidades dentro de um padrão geral, tanto da constituição do Estado em si, quanto das suas relações com a sociedade (Martins, 1985: 24). Na sua visão, há vários motivos que justificam esta cautela na análise da construção do Estado em países em desenvolvimento. Inicialmente, o fato de que a partir de um mesmo modo de produção - o capitalista - podem ser gerados modos distintos de desenvolvimento, o que causa naturalmente um "descompasso" entre o centro e a

periferia do sistema capitalista mundial. Este descompasso é caracterizado por diferentes "velocidades" de crescimento e pela necessidade da periferia adaptar-se ao centro, caracterizando uma dependência. Em termos mais específicos, segundo Cardoso (1977: 43), ela existe pois o processo de acumulação só se completa nos centros externos à sociedade nacional. Em segundo lugar, Martins lembra que esta dependência - e a internacionalização da produção capitalista - fazem com que as fronteiras da dimensão política - a "nação" - não coincidam mais com as fronteiras da dimensão econômica - o "mercado" -, o que ele denomina de "incongruência estrutural"; em consequência, fica dificultada a consolidação interna da burguesia, e os interesses que se cruzam no interior da nação sofrem diretamente a influência da internacionalização, moldando um novo padrão de conflitos. Cardoso enfatiza ainda que, no fracionamento de classes que ocorre dentro do modelo excludente de desenvolvimento, a identificação com as expectativas ligadas à internacionalização e à modernização capitalista atinge alguns setores sociais, aumentando as diferenças internas à sociedade (Cardoso, 1977: 47). Em terceiro lugar, Martins lembra a importância de considerar a autonomia da dimensão político-institucional frente à econômica e social, no sentido da desenvoltura da ação do Estado e da criação de condições para auto-expansão do seu aparato.

A advertência para que se analise o Estado Brasileiro segundo novos preceitos também foi feita por Cardoso (1977). Segundo o autor, deve-se rejeitar duas interpretações que vem sendo utilizadas nas análises dos Estados Latino-Americanos. Em primeiro lugar, a visão de que existe um tipo tradicional de dominação, em que grupos oligárquicos controlam o Estado, dentro de um contexto de "cumplicidade" entre latifundiários e militares e de apatia da sociedade. Cardoso salienta que a interpretação não se sustenta frente à realidade da industrialização e da urbanização, e da formação da classe operária e da classe média "modernas". Este argumento é lembrado por Kowarick (1979: 21), ao criticar a visão segundo a qual a sociedade brasileira é "amorfa, frágil" e "harmoniosa" e que, portanto, os conflitos sociais devam ser vistos como excepcionais, promovidos por interesses "estranhos ao interesse nacional". Kowarick lembra que por trás desta visão está a idéia de que a política é algo especial e restrito a poucos que "sabem o que é desejável para todos;" e que, portanto, as massas são incapazes para as funções de governo. Conseqüentemente, esta visão pode ter influência decisiva na forma como se constroem os projetos de desenvolvimento do país. Estas considerações são especialmente importantes aqui, uma vez que os conceitos de conflitos de interesse

e de ações de defesa de interesses na área educacional não significam, necessariamente, que o processo de mudança na política pública de educação seja obrigatoriamente movido por pressões explícitas e públicas/coletivas, nos moldes em que se têm verificado os chamados "movimentos sociais urbanos"; ele pode ser movido por outras formas de pressão mais difusas, mas que negam da mesma forma a idéia da "sociedade apática".

Em segundo lugar, Cardoso lembra que se deve rejeitar também a visão dualista do Estado e do desenvolvimento, segundo o qual o "arcaico" é visto como tendo seu complemento no "moderno" e a industrialização e a modernização são vistas como criadoras, por um lado, de uma sociedade moderna de profissionais liberais e administradores e, por outro lado, de setores "marginais", ligados a formas pré-urbanas ou pré-industriais. Cardoso lembra que esta visão não se sustenta pois existe subordinação de interesses e relação estreita entre o "atrasado" e o "moderno", um não podendo ser explicado independentemente do outro. Esta percepção é essencial para o trabalho, na medida em que toda a discussão histórica da educação rural no Brasil - bem como os fundamentos da maioria das propostas de política educacional na zona rural - estão profundamente marcados por uma visão dualista da relação rural-urbano.

Feitas estas considerações gerais sobre o Estado em contextos capitalistas periféricos, é importante penetrar mais diretamente na análise do interior do aparelho do Estado e das suas formas de ação no caso específico do Brasil. A este respeito, é importante registrar alguns passos históricos essenciais da constituição do Estado brasileiro moderno. Esta constituição pode ser atribuída ao processo político e econômico que se seguiu à Revolução de 1930 e à Constituição, em 1937, do Estado Novo de Vargas. De fato, conforme salienta um estudo da UNICAMP sobre Políticas Sociais no Brasil (UNICAMP-NEPP, 1991: 7) é nesta época que se percebe o início de um sistema nacionalmente articulado de política social, que começou a substituir a forma fragmentada de ação vista até então. Esta articulação prenunciava o nascimento de um novo Estado, simultâneo à aceleração dos processos de industrialização e urbanização. Conforme lembra Abranches (1985: 9), o Governo Vargas iniciou uma diversificação do Estado, criando agências paralelas à burocracia tradicional, e que passaram a constituir, na visão do NEPP (UNICAMP, -NEPP, 1991: 7), o campo propício para a constituição do "núcleo duro" do futuro "Estado de Bem Estar", pelo início da articulação de programas nacionais de saúde, habitação e

educação. Esta estratégia inicial delineada em 1930 e reforçada em 1937 passou a constituir, portanto, o caminho privilegiado do desenvolvimento do Estado do Brasil, encontrando outro ponto notável após a II Guerra Mundial, com a redemocratização do país e os programas desenvolvimentistas do governo Juscelino Kubitschek: segundo Abranches, a criação por J.K. dos "grupos executivos" e a dinamização dos programas por meio do aparato estatal, fizeram com que as agências mais "modernas" do Estado fossem adquirindo autonomia e poder crescentes e fossem também tornando-se arenas propícias à articulação dos novos interesses surgidos em torno dos projetos desencadeados.

O caráter dependente do desenvolvimento capitalista, a internacionalização crescente da economia e a constituição histórica de um Estado posicionado centralmente com relação à promoção do novo desenvolvimento desejado, constituem condições marcantes para interpretar o conteúdo do Estado e suas formas de ação concretas no Brasil. Neste sentido, vale a advertência de Cardoso (1977: 44), sobre a necessidade de considerar a coincidência de interesses entre Estado e burguesia, na garantia das condições para a acumulação de capital e a apropriação privada dos meios de produção. E, paralelamente, a formação dos "anéis burocráticos", como coalisão de interesses de grupos dentro do aparelho estatal. O'Donnell e Shmitter (1974: 5) lembram que o Estado sempre constituiu um amálgama de agências, surgidas em instantes diferentes no tempo e unidas fragilmente pela hierarquia, pelo orçamento e, em ocasiões especiais, por projetos de desenvolvimento relevantes, como é exatamente o caso do Estado brasileiro na década de 30 e no período de J.K.. Consequentemente, conforme lembra Abranches (1985: 15), o Estado é dividido em lealdades a vários grupos de interesse, com níveis diferenciados de poder, o que faz da sua ação concreta o resultado da conjunção ou conflito de várias forças. Estas forças são originadas em grupos e setores dentro e fora do Estado. Fora do Estado, elas estão localizadas em classes ou setores sociais que têm interesse direto nas ações do Estado ou são por elas influenciados, e são utilizadas na defesa dos seus interesses de várias maneiras, mais ou menos organizadas, mais ou menos eficientes, mais ou menos explícitas. No caso específico da política educacional, interessa avaliar primordialmente os interesses e as ações dos "sujeitos da escolarização" (Martins, 1974: 113). É importante salientar, no entanto - seguindo os passos de Archer (1984: 122) e Nunes (1991: 98) - que a consideração dos agentes "internos" ao sistema educacional, principalmente aqueles que detêm

um saber específico, é também essencial para compreender as mudanças no sistema educacional.

A este respeito, é importante fazer algumas considerações gerais sobre o Estado e burocracia. Carnoy (1985: 29) ao analisar as relações entre Estado e educação, desenvolve seu raciocínio a partir de uma comparação inicial entre as visões "pluralista" e "classista" do Estado, já mencionadas anteriormente. A visão pluralista vê o indivíduo e sua ação privada como o caminho para o "maior bem estar público", restando para a burocracia estatal e os agentes eleitos decidirem o curso do desenvolvimento social, selecionando questões junto com grupos de interesse na sociedade. Paralelamente, o pluralismo não vê incompatibilidade entre a existência de classes sociais e a valorização da ação privada como fonte básica do bem estar geral, minimizando também as falhas do mercado e a influência da concentração do capital. Trabalhando com a visão classista do Estado, Carnoy analisa então a sua função e o papel da burocracia concluindo inicialmente que, sendo o Estado um representante das classes dominantes, há a necessidade de acomodação dos conflitos internos a estes setores: o Estado tem, portanto, a função essencial de mediar e reconciliar estes interesses, o que exige uma certa independência (Carnoy, 1985: 38). A burocracia surge, portanto, como um elemento potencial natural para o exercício desta independência, sendo necessário investigar qual é o seu grau de liberdade frente aos setores dominantes, e como ele varia em função de situações específicas. E, neste sentido, Carnoy lembra que a burocracia do Estado tende a pertencer às classes dominantes, existindo uma propensão a agir de acordo com os seus interesses, mesmo que não haja pressão direta; mas lembra também que há exceções, tanto no sentido de representantes dos setores dominantes que agem contra os seus interesses, quanto de representantes de outros setores que agem a favor dos interesses dominantes. Ou seja, mesmo que a burocracia tenha independência, ela mesma não é homogênea na sua ação. Completando a sua análise, Carnoy compara suas idéias às de Clauss Offe acerca da burocracia estatal. Segundo Carnoy, Offe vê a burocracia estatal como uma "terceira força", que opera entre uma classe capitalista fracionada e uma classe trabalhadora igualmente fracionada, com interesses inerentemente opostos, mas suficientemente desorganizados para dar à burocracia estatal uma grande independência na formulação de políticas: assim, as políticas públicas são fortemente determinadas a partir do interior do próprio Estado, por meio dos agentes do aparelho político administrativo, que têm grande autonomia. Esta visão de autonomia da burocracia

estatal é que incomoda Carnoy, assim como a visão de Offe de que ela é a "mediadora independente" da luta de classes e do poder dos movimentos sociais sobre as políticas públicas. Criticando esta visão de Offe, Carnoy argumenta que a burocracia estatal não é apenas a "terceira força" mas também a "cena do conflito tanto entre as classes dominantes e dominadas, quanto dentro das classes dominantes, cujas frações competem para organizar a classe e estabelecer a dominação social" (Carnoy, 1985: 45). Neste sentido, o Estado não apenas desenvolve sua própria dinâmica, mas está também sujeito à dinâmica concorrente, tanto de uma classe capitalista tentando reproduzir as relações capitalistas de produção, quanto de movimentos sociais tentando expandir seu poder econômico e seus direitos sociais e políticos. A burocracia estatal, portanto, na visão de Carnoy, não tem a independência que lhe atribui Offe, embora tenha reconhecidamente um poder efetivo sobre as políticas do Estado. Na mesma linha de raciocínio, Abranches (1977: 3) lembra que as políticas públicas ocorrem em torno de uma dupla articulação, da dinâmica interna do Estado e das suas relações com a sociedade, como movimentos simultâneos e orgânicamente relacionados, sendo um erro atribuir as decisões a uma simples resposta a demandas externas ou, ao contrário, a um movimento interno isolado do Estado. Torna-se claro, portanto, que na visão de Carnoy e de Abranches, as ações das políticas devem ser analisadas frente aos interesses e às atitudes da burocracia estatal e de todos os grupos e setores fora do Estado (que de alguma forma têm relação com a questão objeto da política pública), conjuntamente, ou seja, nas suas determinações mútuas. Isto não significa, evidentemente, que sempre se deva esperar um "balanço" totalmente equilibrado entre as forças que se conjugam ou conflitam em torno das ações, no sentido de que tanto a burocracia estatal quanto os agentes externos ao Estado participem integralmente, com o mesmo nível de dedicação e eficiência, em todos os processos que condicionam as ações; o pressuposto é apenas de que não há ação de política pública "isolada", no sentido de derivada exclusivamente de pressões externas ou de decisões independentes da burocracia estatal. Este problema é particularmente interessante e intrigante no caso da análise de políticas educacionais, na medida em que a burocracia estatal envolve não apenas os setores efetivamente encarregados da operação cotidiana do sistema educacional (administradores, supervisores), quanto os professores, os quais, no caso do ensino rural, têm uma relação íntima com as condições sociais e econômicas da clientela escolar, desempenhando um duplo papel, de agentes "internos" e "externos" ao sistema educacional.

Finalizando esta parte, é importante esclarecer pontos específicos sobre o desenvolvimento econômico e suas relações com a economia e a população rural.

A primeira questão relevante diz respeito à abordagem do rural e do urbano. Neste sentido, assim como é preciso evitar a visão dualista do processo de desenvolvimento (Cardoso, 1977), é preciso evitar a visão dualista da relação rural-urbano, ou seja, a visão de que eles existem e interagem mas são irredutíveis, conforme alerta Queiroz (1978: 265). Segundo a autora, os processos que ocorrem no campo não são desligados dos processos urbanos e a visão da interligação rural-urbano é a mais correta. Assim, se nas sociedades industriais ocorre uma dominação do campo pela cidade, esta dominação se dá por meio de relações complexas, com grande interação das partes, sendo necessário, nos estudos, investigar como se dá a dominação e a subordinação. Para a autora, portanto, o campo e a cidade só podem ser estudados um em função do outro, sendo a sociologia rural e a sociologia urbana pontos de vista sob os quais se olha a mesma realidade, da sociedade industrial moderna (Queiroz, 1978: 309). É no sentido de uma crescente interação rural-urbano no processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, portanto, que se deve focar o tema da educação rural e das políticas públicas de educação. Como lembram Szmrecsanyi e Queda (1978: 217), o que ocorre é uma "crescente integração econômica, política e cultural do subsistema rural à sociedade inclusiva, em fase de intensa urbanização e industrialização". Mais ainda, os autores advertiam à época que o meio rural "tende progressivamente a transformar-se em um setor diferenciado mas plenamente articulado da sociedade global". Este intenso processo de integração foi estudado por muitos autores - enfocando-se as questões da migração para a cidade, das mudanças nas condições do trabalho no campo - não sendo objeto do trabalho discutir esta questão em si; prefiro, como faz Whitaker (1982: 890) lembrar que "é fato já suficientemente estudado que a aceleração da urbanização em nosso país não implicou apenas a modernização das cidades já existentes. Ela afetou também as relações urbano-rurais, estimulando mudanças no próprio rural, onde se transformam concomitantemente o ecológico, o demográfico, o econômico, as sociedades e a cultura. A urbanização da economia exige a expansão do capitalismo no campo e a desintegração dos padrões culturais tradicionais é um imperativo do consumo".

Se todas estas transformações nas condições concretas de vida da população rural são evidentes - a destruição de formas existentes de expressão artística, a mudança nas relações de produção e na propriedade da terra - a sua constatação não é suficiente para tentar compreender a relação da população rural com a educação; falta, como salientam Whitaker e Rizzoli considerar a dimensão simbólica da penetração do capitalismo no campo e da conseqüente valorização do urbano. De fato, conforme lembra Rizzoli (1987: 9) a inserção do rural no processo maior de produção é insuficiente (como análise), e corre o risco de economicismo; segundo ele é necessário ver a "impregnação da experiência vivida no campo por significações e pelo imaginário da sociedade englobante", levando-se em consideração também que os meios de comunicação atingem indiferentemente as populações rurais e urbanas. A captação e interpretação desta dimensão simbólica da relação rural-urbano e sua influência na procura educacional - que constituem a parte essencial do trabalho de Rizzoli - é tarefa complexa, principalmente, como alerta Whitaker, devido às ambigüidades que são percebidas nos discursos dos moradores de zonas rurais. Segundo a autora, "a análise qualitativa (entrevistas realizadas entre ex-habitantes rurais da Alta Sorocabana, em São Paulo) revelou então que, na contradição das respostas dos indivíduos informantes e nos aspectos também contraditórios captados pelos entrevistadores em relação a suas famílias, podem ser realmente detectados os dilemas e as ambigüidades que ocorrem entre as mentalidades em evolução e a ideologia que se forma como resultado das transformações por que passa o sistema econômico no país: ideologia de valorização da vida urbana, da produção industrial, do consumo de mercadorias e do moderno como qualidade intrínseca nessas avaliações" (Whitaker, 1982: 889).

Outra análise essencial diz respeito às formas específicas assumidas pelos processos de representação política e de tomada de decisões na sociedade brasileira. Assim, pode-se inicialmente afirmar, com O'Donnell, que as recentes democracias mundiais - dentre as quais se inclui a brasileira - podem ser chamadas democracias (como coexistência de múltiplos níveis de decisão e influência) - mas não "representativas", como as européias e sim "delegativas" (O'Donnell, 1988: 26). As democracias delegativas, segundo o autor, baseiam-se na premissa de que "o presidente (entenda-se aqui também o prefeito, para efeitos da tese), que ganha uma eleição, é autorizado a governar... como lhe parecer conveniente... é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu

durante a campanha presidencial - ele foi autorizado a governar como achar conveniente... é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um movimento (sic), a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos... nesta visão, o Congresso e o Judiciário são incômodos... a idéia de prestar contas ("accountability") a essas instituições ou a outras organizações privadas ou semi-privadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que recebeu". Continuando, O'Donnell lembra que a democracia delegativa é fortemente majoritária (e portanto democrática), na medida em que constitui, por meio de eleições (desde que limpas) uma maioria, que autoriza alguém a se tornar o intérprete dos interesses; porém, ela é fortemente individualista, pressupondo-se que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades "a pessoa que é mais adequada" (O'Donnell, 1985: 31); ela é, igualmente, emocional - num jogo de "soma zero" - da delegação para governar sem outras restrições a não ser "aquelas impostas pelas relações de poder nuas, isto é, não institucionalizadas".

Esta tentativa de caracterização da democracia delegativa é feita por comparação à democracia representativa, que por sua vez está, segundo o autor, fortemente ligada à construção de um conjunto de instituições democráticas, que se tornem pontos decisórios no fluxo político, e que se baseiem no reconhecimento de um interesse superior, acima das estratégias e dos interesses individuais ou de grupos (sem excluí-los, no entanto). Nas democracias consolidadas (representativas) ocorre uma "cooperação competitiva" que facilita a barganha e garante o atendimento sequencial de uma agenda, fortalecendo a vontade de reconhecimento mútuo e aumentando o valor atribuído às instituições. O'Donnell lembra também que o círculo virtuoso se completa quando as instituições democráticas atingem um escopo e uma alta densidade de "relações mútuas múltiplas" e estabilizadas, que situam as instituições como pontos decisórios importantes no processo político geral (O'Donnell, 1988: 29). Assim, nas democracias institucionalizadas, as instituições políticas democráticas constituem nível decisivo de mediação e agregação entre fatores estruturais, de um lado, e pessoas e agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e necessidades, de outro. Esta descrição longa é utilizada pelo autor como contraponto às peculiaridades de uma situação de aguda escassez de instituições democráticas, características das democracias delegativas, as quais, por consequência, têm escopo restrito (classista), fraqueza e baixa densidade das instituições, e fortes instituições não formalizadas, como o clientelismo, o

patrimonialismo e a corrupção. Paralelamente, apresentam formas de acesso direto e altamente desagregado ao processo de tomada de decisões em políticas públicas. Se nas democracias representativas estas decisões precisam passar por uma série de poderes relativamente autônomos - o que atrasa o processo mas diminui a possibilidade de erros grosseiros, e aumenta a probabilidade de execução das decisões -, nas democracias não institucionalizadas as políticas são formuladas mais rapidamente, mas com possibilidade de erros, com incerteza na implementação, e com concentração da responsabilidade nos governantes (O'Donnell, 1988: 30).

Estas considerações tornam essencial a discussão sobre o poder político no nível municipal, uma vez que a tese propõe a análise da política educacional rural e suas relações com os interesses locais. Neste sentido, M.H. Guimarães Castro e Edison Nunes, estudando as relações de poder nos municípios paulistas, procuram explicar como as transformações recentes ocorridas no país interferem na relação entre os níveis de governo e nos processos de decisão. Assim, Castro lembra inicialmente que após 64 aumentou o poder de intervenção do Estado central, com centralização de recursos, e que a vigência do bipartidarismo e da nova política tributária da Constituição de 1967 mudaram as relações intergovernamentais: os municípios, por exemplo, passaram a dispor de transferências correntes por mecanismos automáticos, o que interferiu drasticamente nas antigas relações clientelísticas. Paralelamente, parte das negociações se cristalizou no interior das agências burocráticas (Castro, 1988: 67). Consequentemente, houve uma alteração nas relações de poder, sendo o velho "coronelismo", na visão da autora, substituído por novas práticas baseadas na cooptação e barganha locais, incrementando o clientelismo. Adicionalmente, ocorreu uma fragmentação da estrutura local de governo, pressionada entre os interesses locais e os aparatos burocráticos federal e estadual. Nunes, por outro lado, vê as novas relações representadas por um paradoxo, na medida em que convivem a autonomia local e a sujeição às autoridades federais e estaduais, procurando explicar os motivos de uma convivência longa e sem conflitos insolúveis entre os vários níveis de governo (Nunes, 1991: 86). A partir da noção do coronelismo como relação de interesse entre o poder local decadente e o novo poder do Estado central (conforme Vitor Nunes Lea, 1949), o autor indaga sobre as características das novas relações e conclui pela existência de um "novo coronelismo", não mais baseado na propriedade da terra e suas consequências em termos de poder, mas no novo tipo de poder de alguns chefes locais sobre as estruturas partidárias e sobre a máquina do governo municipal. Trata-

se de uma forma de patrimonialismo, como apropriação privada do poder, pelo uso das empresas municipais para reforço e manutenção das relações de interesse. Nunes salienta também que o patrimonialismo decorre da forma de estrutura histórica das instituições políticas brasileiras, sendo funcional para esta estrutura e reproduzindo-se segundo a linha da "menor resistência" (Nunes, 1991: 89). Vê-se aqui, claramente, a emergência de relações típicas das democracias não institucionalizadas - ou "delegativas" - conforme os conceitos expostos de O'Donnell (1988).

Nunes faz ainda algumas considerações importantes sobre o poder específico do prefeito e dos políticos locais. De fato, conforme por ele observado, é muito grande a concentração de poder em mão do Prefeito, que é "discrecional e irresponsável", não necessitando prestar contas ou pedir permissão: ressurge aqui, sob forma semelhante, a mesma observação de O'Donnell sobre a falta de obrigação do líder da democracia delegativa de "accountability". O Prefeito torna-se o foco central das questões públicas e das questões privadas que procuram entrar no espaço público, tendo o poder de escolher seus interlocutores e, portanto, de incluir/excluir atores sociais em função da troca de interesses. Do outro lado, observa-se a limitação do poder da Câmara Municipal, seja pelas restrições no sentido de exercer influência nos recursos, seja pelo fato dos próprios vereadores serem participantes das relações de clientela. Assim, conclui o autor, ocorre uma união entre o alto poder Executivo e o baixo poder Legislativo em torno do clientelismo, o que tem consequências significativas sobre o padrão das demandas sociais, sobre a formação dos atores e sobre os conflitos correspondentes (Nunes, 1991: 96). Ocorre uma fragmentação das demandas, com sua aglutinação em torno de interesses específicos, sendo o clientelismo conveniente para evitar a exposição pública dos interesses privados.

## **ESTADO DE BEM ESTAR E EDUCAÇÃO**

Feitas as discussões sobre o Estado brasileiro é necessário esclarecer como se entende a educação dentro do "Estado de Bem Estar", na situação brasileira. É preciso, igualmente, esclarecer alguns conceitos essenciais relacionados ao direito à educação e à sua consecução no Brasil.

Analisando a constituição do Estado de Bem Estar, Meny e Thoenig (1989: 25) salientam que ele pode ser considerado antigo, se for entendido como o esforço do Estado para modificar as condições do mercado e proteger os indivíduos de consequências econômicas e sociais do desenvolvimento. Hill e Bramley, no entanto, alertam para a dificuldade do uso do termo, uma vez que envolve vários significados e pode ser atribuído a situações muito diferentes: pode-se utilizá-lo tanto para um país que de alguma forma tenha assumido alguma responsabilidade sobre a oferta de serviços - educação, assistência médica, habitação - quanto para países que tenham adotado posição clara com respeito ao controle da economia, com objetivos de aumentar a equidade social (1986:22). Os autores citam, inclusive, a divergência entre posições antagônicas sobre o Estado de Bem Estar, no sentido de haver correntes que negam a sua existência prática (ou seus efeitos) e outras que o condenam por ter crescido demasiadamente, interferindo nas liberdades individuais. Procurando sistematizar o raciocínio, Hill e Bramley sugerem a adoção da tipologia de Furniss e Tilton (1), que propõem o uso de três definições: o Estado Positivo ("positive state"), o Estado de Seguridade Social e o Estado de Bem Estar Social. O Estado Positivo é aquele que limita a intervenção do Estado ao que é necessário para aumentar a eficiência econômica, protegendo os proprietários de disfunções do mercado; o Estado de Seguridade Social é aquele que procura o mesmo objetivo, mas fazendo uma distinção entre as políticas econômica e social, garantindo à segunda um "mínimo nacional"; finalmente, o Estado de Bem Estar Social é aquele que coloca os objetivos sociais à frente dos econômicos, utilizando seus recursos para aumentar a equidade de forma clara.

Qualquer que seja a classificação adotada, é parte comum das análises a constatação de que os Estados contemporâneos, em maior ou menor grau, com maior ou menor eficiência, desenvolvem políticas de superação ou minimização dos efeitos do desenvolvimento que ampliam as desigualdades. Apesar desta concordância, existe divergência clara a respeito do alcance real destas intervenções e, principalmente, do seu objetivo principal. Assim, as visões liberais - no entender ainda de Hill e Bramley - embora aceitem as disfunções do mercado e do desenvolvimento, preocupam-se principalmente em distinguir quais delas merecem intervenções, em oposição àquelas que devem ser deixadas para solução no nível do mercado. Existe, portanto, na perspectiva liberal, um campo de ação para a

---

(1) Furniss N. e Tilton T., The case for the Welfare State, Eua, Indiana, University Press, 1977.

intervenção do Estado - com a obtenção de resultados positivos - desde que limitada. Por outro lado, as visões marxistas variam, em uma primeira divisão, entre aquelas que vêem o Estado de Bem Estar como uma conquista dos movimentos socialistas e dos trabalhadores, que leva à transformação parcial do capitalismo, e aqueles que o vêem na realidade como uma legitimação do capitalismo, conseguido pelo uso competente do Estado pelas classes dominantes. Na visão de Offe, por exemplo (1981: 212), o Estado de Bem Estar não é revolucionário no sentido marxista, pois não altera as relações econômicas e de poder, atuando portanto de forma apenas compensatória para contornar o custo do desenvolvimento capitalista.

Refletindo sobre o caso brasileiro, Santos (1987: 13) lembra que a história da intervenção governamental na regulamentação das relações sociais não se afasta muito do padrão de outros países, como constituição progressiva de um Estado de Bem Estar.

Segundo o autor, após uma fase de predomínio do capitalismo mercantil - em que as relações eram "relações privadas entre iguais" -, a magnitude dos conflitos levou à intervenção do Estado nas relações de trabalho e, depois, na área previdenciária. Esta intervenção começa na década de 20, em que surgem demandas sociais por novas relações de trabalho, como reconhecimento da insuficiência do automatismo do mercado. Um estudo do sistema de proteção social no Brasil (UNICAMP-NEPP, 1991: 9) faz por sua vez uma descrição detalhada da evolução do nosso "Estado de Bem Estar", apontando os anos 30 como aqueles que deram início ao sistema "nacionalmente articulado" de proteção social, que viria substituir as ações fragmentadas até então prevaletentes. O período entre 1930 e 1964 é definido pelo estudo como de "introdução e expansão fragmentada" do sistema de proteção social, dentro de um contexto de corporativismo orgânico (entre 1930 e 1945) e de democracia populista (entre 1945 e 1964). O período seguinte, entre 1964 e 1977, é definido como aquele em que ocorre a consolidação institucional do sistema de proteção, dentro de um contexto autoritário e modernizante, em que a relação militares-tecnocracia desempenhou um papel muito importante. Nesta fase define-se o chamado "núcleo duro" do sistema de "welfare" no Brasil, armando-se o aparelho centralizado que dá suporte às intervenções, identificando-se as fontes de recursos, definindo-se os mecanismos de operação e as regras de inclusão e exclusão social. O terceiro período, entre 1977 e 1988, é identificado como um período de crise e de ensaios de reformulação, em contexto de transição democrática.

Draibe (1988: 13) acrescentou fatos importantes à caracterização da situação brasileira, mostrando que, após uma fase inicial em que as relações entre trabalhadores e empresários definiram um plano de benefícios de aposentadoria e pensão, o sistema de "proteção social" evoluiu, após a II Guerra, para benefícios mais amplos, ligados à saúde, à educação e ao trabalho, alguns deles incorporados formalmente às Constituições. A compreensão das políticas exige, segundo a autora, a sua análise segundo dois eixos principais: o perfil de financiamento e as características organizacionais. Neste sentido, Draibe lembra que foram criados no país durante o regime autoritário tanto um "formidável aparelho social", quanto vários fundos especiais para o financiamento das políticas, como o FGTS, o Salário-Educação e o FINSOCIAL, que acabaram correspondendo à parte considerável do orçamento da União; na sua expressão, inclusive, praticamente foi "extraído" da população um outro orçamento federal, para suporte das políticas. Outro aspecto relevante está representado pela "privatização" de parte das políticas, por meio do repasse de recursos para a iniciativa privada, bem como pela "socialização" dos custos, uma vez que as contribuições obrigatórias das empresas são repassadas para os custos gerais.

Quanto ao segundo aspecto por ela abordado - as características organizacionais - deve-se observar que a estrutura montada apresentou características de centralização/burocratização excessivas, de superposição de órgãos e de fragmentação institucional, com profusão de órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas. Finalmente, deve-se observar igualmente a ausência de mecanismos de controle sobre a utilização dos recursos, o que permitiu historicamente a ocorrência de um grande desperdício, reduzindo significativamente a eficiência das políticas.

Considerando o exposto até aqui, pode-se, a princípio, considerar o caso brasileiro como o de um "Estado Positivo" em transição para o "Estado de Seguridade Social", ou seja, para uma situação em que alguns "mínimos sociais" (Draibe, 1990: 19) sejam garantidos à população, sem prejuízo da legitimação do modo capitalista de desenvolvimento.

Com respeito às questões específicas da educação, deve-se lembrar que o importante é investigá-la como componente da cidadania social e analisar os auxílios ao educando como componentes de um "Estado de Bem Estar Social". Neste sentido, a discussão sobre a obrigatoriedade legal do ensino e a realidade da zona

rural - quanto ao direito efetivo e à eqüidade - é essencial. Analogamente, a avaliação de auxílios como a merenda, o material didático e o transporte, também é relevante pois permite esclarecer o campo de validade de cada um na concepção de um Estado de Bem Estar, bem como na concepção de direito puro e simples de acesso à escola (que é o caso específico do transporte). Esta assistência, como afirma um documento do MEC (1988: 47) é "vital em contextos de miséria como o brasileiro", devendo-se procurar compreender a função dos auxílios para que sejam atingidos os objetivos explícitos na legislação brasileira, do direito universal à escolarização.

A primeira discussão importante refere-se, portanto, ao conceito de direito à educação e de suas consequências. Neste sentido, deve-se distinguir inicialmente entre o **direito formal** de escolarização e o **direito real**. O direito formal diz respeito à universalização, em lei, do acesso de qualquer pessoa ao sistema educacional. Este direito, como salientam vários autores (Beisiegel, 1974; Costa, 1983; Antunha, 1980; Ferrari, 1977) está presente na legislação brasileira desde o século passado. Esta presença, inclusive, extrapola o direito formal, na medida em que torna o ensino até obrigatório, principalmente a partir da Constituição de 1934. O problema, portanto, não se refere à discussão do direito formal mas sim à sua efetivação concreta dentro da sociedade brasileira. Esta verdadeira questão remete, portanto, à necessidade de falar-se em direito "real", ou seja, relativo às condições efetivas de toda e qualquer pessoa ter acesso à educação. A análise deste direito sob o ponto de vista jurídico é também esclarecedor. O ponto importante desta discussão está, segundo Ferrari (1977: 123) nos conceitos de direito "objetivo" e "subjetivo", sugeridos pelo jurista Pontes de Miranda. Citando este autor, Ferrari salienta que a expressão comum "a educação é um direito de todos" é ingênua e indiferente, pois a educação só pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas; a expressão reflete, portanto, apenas um direito "objetivo". Para que ele se torne "subjetivo", é necessário admitir a possibilidade de acionamento do Estado para corrigir as distorções verificadas na realidade, o que só foi admitido formalmente na Constituição de 1988. Transitando do conceito geral de direito à educação para o conceito de acesso efetivo, é necessário especificar o que se entende por eqüidade na oferta educacional. De fato, o direito pode ser subjetivo, o acesso pode ser real, mas pode ocorrer inequidade na distribuição dos "recursos educacionais", entendidos no seu sentido mais amplo, desde a qualidade e a disposição física das escolas, até a qualidade do material didático, dos professores,

dos métodos pedagógicos e das condições gerais de ensino. Esta questão, que é válida para todo o sistema de ensino, adquire importância crucial na análise das possibilidades de escolarização da população rural e, mais recentemente, na análise dos processos de agrupamento de escolas rurais.

A discussão da equidade, por sua vez, remete à discussão essencial da cidadania e da educação, dentro da ótica das Políticas Públicas e do "Estado de Bem Estar". Para fazer esta reflexão, utilizo aqui dois textos, o primeiro sobre a evolução histórica do conceito de cidadania (Marshall 1975), e o segundo sobre a sua interpretação mais recente no contexto brasileiro (Santos, 1987). Segundo Marshall, há três tipos de cidadania. A primeira, a cidadania civil, refere-se aos direitos necessários à liberdade individual, como os direitos de ir e vir, de pensamento, de fé, de propriedade e de justiça. Consequentemente, o exercício desta cidadania se dá por meio de Tribunais de Justiça. O segundo tipo de cidadania é a política, que se refere a poder participar do exercício do poder político na sociedade, como membro de associações e como eleitor. O exercício desta cidadania se dá por meio dos vários níveis de governo, bem como do Parlamento. Finalmente, há a cidadania social, referente aos direitos de bem estar econômico, de segurança, de participação na herança social e de civilidade. O exercício deste tipo de cidadania está ligado, portanto, à disponibilidade de serviços públicos de várias naturezas, dentre os quais se inclui a educação.

Marshall, que estuda basicamente a sociedade inglesa, lembra que no início os três tipos de cidadania estavam fundidos em um só, uma vez que as instituições estavam "amalgamadas" (p.64). Com o passar do tempo, elas foram obtendo uma identificação própria, que cronologicamente pode ser relacionada aos três últimos séculos, de forma simplificada: enquanto a cidadania civil solidificou-se no século XVIII, a política amadureceu no século XIX e a social no século atual.

Falando diretamente do conceito de cidadania, Marshall a vê como um status que é concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Neste sentido, quem possui este status é igual em direitos e obrigações, o que traz uma reflexão interessante sobre as possíveis relações entre cidadania e classe social, que é, segundo o autor, um sistema de desigualdade. Relatando a evolução histórica destas cidadanias, Marshall lembra que o século XIX viu um interesse crescente pelo princípio da igualdade como justiça social e, adicionalmente, a consciência de que apenas o reconhecimento formal da igualdade de direitos não era suficiente. Neste sentido, se

o objetivo dos direitos sociais era reduzir a diferença entre as classes, ele acabou adquirindo um novo sentido, mais amplo, que era o de modificar o padrão total da desigualdade social, "remodelando todo o edifício social" (Marshall, 1975: 88).

Discutindo o conceito de cidadania, no Brasil, Santos (1987: 69) propõe a utilização de um novo conceito: a cidadania regulada. Este tipo de cidadania tem suas raízes no sistema de estratificação ocupacional, que no Brasil é definida em termos legais: assim, são cidadãos brasileiros apenas aqueles que têm alguma ocupação oficial. Conseqüentemente, a extensão da cidadania só pode ser feita pela criação de novas ocupações oficiais ou pelo aumento dos direitos já adquiridos por uma dada ocupação. Neste sentido, os trabalhadores rurais foram por muito tempo no Brasil apenas "pré-cidadãos", o que pode estar diretamente ligado à sua situação social e econômica. Dado que, para o autor, a legitimidade das demandas sociais também é relativa ao reconhecimento da "legitimidade" do demandante, a precariedade da oferta e do acesso à educação no meio rural não são, a princípio, exigíveis, uma vez que os habitantes do campo não têm o status da cidadania "regulada".

Finalmente, é importante discutir a noção de auxílio ao educando. O auxílio ao educando constitui, na tradição brasileira, a suplementação, por parte do Estado, de carências da população escolar. Trata-se, nos moldes da matriz de fatores de escolarização do capítulo 5, dos fatores "externos" de escolarização e, mais especificamente, do problema de material escolar, de alimentação e de assistência médico-odontológica. A Lei 5692 (de 1971), que estabeleceu o ensino de 8 anos, explicita em seu artigo 62, parágrafo 1o., que "os serviços de assistência ao educando... destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar". A Constituição de 1988, também define que "o dever do Estado com a educação pública será efetivado mediante a garantia de ... programas suplementares de material didático-escolar, transporte, a alimentação, e assistência à saúde física e mental". Torna-se claro, portanto, o caráter de "auxílio", de "suplementação", como medidas de garantia do cumprimento da obrigatoriedade escolar. Para os objetivos desta tese, é importante considerar este conceito do auxílio educacional, uma vez que ele tem relação direta com a discussão do direito à escolarização, dentro das especificidades do processo educacional brasileiro.

### 3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### CONSIDERAÇÕES GERAIS

Segundo Meny e Thoenig (1989: 129), a política pública é o "produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental", ocorrendo em torno de um problema ou setor. Na visão de Hill e Bramley (1986: 2), a política pública é o conjunto das ações e posições tomadas pelo Estado, como a entidade coletiva de autoridade superior na sociedade as quais - embora possam assumir formas diferentes - compartilham as características essenciais de autoridade e "collectiveness".

Estas visões salientam o fato de que a política pública não pode ser confundida com a "política", no sentido de disputa pelo poder. Para explicar melhor esta importante distinção, utilizo o roteiro feito por Meny e Thoenig.

Segundo os autores, a ciência política demorou a preocupar-se com as políticas públicas pois estava presa à análise de fenômenos políticos como as eleições, os partidos e o Poder Legislativo. Conseqüentemente, as "policies" eram vistas apenas como variáveis dependentes da "politics" e a preocupação da então nascente "policy science" dos EUA (década de 50) tornou-se pragmática, no sentido de auxiliar os governantes a tomar decisões. Esta tendência foi reforçada pela visão dos economistas acerca da posição secundária do fator político na determinação das políticas, originando um grande debate sobre a sua importância relativa: as decisões das políticas resultam de determinantes econômicas ou políticas? Embora alguns autores afirmem que as condicionantes econômicas são tão relevantes que tornam as variáveis políticas irrelevantes, outros mostraram que não se pode ignorar a importância dos movimentos coletivos, da ação dos atores envolvidos e do poder dos dirigentes sobre as decisões. Em função destas considerações, Meny e Thoenig fazem um alerta e uma sugestão, ambos importantes para a tese: alertam para o perigo da "instrumentalização" do estudo das políticas públicas, no sentido de tornarem-se demonstrações de conclusões pré-concebidas e propõem a inversão do posicionamento da política pública, não mais como variável dependente da ideologia

e dos recursos, mas como variável independente, que pode por sua vez determinar a política, as instituições, o Estado (Meny e Thoenig, 1989: 20). Esta inversão é particularmente rica, na medida em que permite ver como as políticas públicas traduzem a capacidade de ação do Poder Público sendo, mais do que "receitas" de como governar, indicadores da natureza e do funcionamento do aparato de Estado. Permite ver também, no meu entender, como as ações das políticas desencadeiam reações que provocam a reavaliação das suas bases de decisão e a reacomodação dos agentes frente às suas expectativas iniciais.

Feitas estas considerações, é importante salientar que, se a política pública é um conjunto de ações, devem ser analisadas algumas das características principais destas ações. Em primeiro lugar, o fato de que a sua efetivação pressupõe **capacidade de planejamento e vontade política**. Ou seja, é necessário que o aparelho do Estado disponha de condições mínimas de organização e de sistematização das suas intervenções, por meio das suas agências encarregadas da questão. Conforme salientam Meny e Thoenig (1989: 132), as ações não são nunca isoladas, existindo sempre algum nível de coordenação e integração, mesmo que aparentemente não visíveis. Adicionalmente, é necessário que haja decisão para efetivar as ações, por meio das pessoas dotadas de legitimidade. Em segundo lugar, as ações **exprimem sempre as preferências ou os objetivos dos agentes**, estando impregnadas pelos seus valores a respeito da questão. Conforme salienta Bauer (Bauer e Gergen, 1968) a visão sobre a questão pode variar muito entre os agentes, e também ao longo do tempo, à medida em que outros elementos entram em consideração. Em terceiro lugar, as ações representam no seu conjunto uma atividade governamental que tem **conteúdo, "substância"**, representando o "cerne" da política pública. Finalmente, as ações atingem um **conjunto de atores sociais "ressort social"**, nos termos de Meny e Thoenig - formados por instituições públicas ou privadas, pelo público geral, por indivíduos ou por grupos sociais, que têm interesse no encaminhamento da política pública e são por ela beneficiados ou prejudicados.

A discussão sobre as ações leva à segunda pergunta básica: o que é "análise" de política pública? A resposta exige o esclarecimento de uma série de conceitos e enfoques.

A primeira consideração importante diz respeito à limitação da análise: a análise deve ser entendida como um trabalho intelectual que é feito sobre um **abstração**, que é a

reconstrução da política pública. De fato, conforme salientam Meny e Thoenig (1989: 134), a reconstituição da identidade e do conteúdo da política pública é um trabalho de agregações sucessivas de informações, como esforço de abstração. Abranches (1985) propõe inclusive a construção de um **perfil de intervenção**, como instrumento metodológico capaz de reproduzir as ações efetuadas no decorrer da implantação da política. Esta reprodução é naturalmente imperfeita.

A segunda consideração importante é a de que na análise da política deve-se distinguir claramente entre o **processo** e a **substância**. Esta distinção é enfatizada por Hill e Bramley (1986: 18), como uma necessidade da análise. Para eles, a substância refere-se ao "conteúdo" da política, enquanto o processo refere-se ao fluxo formado por atividades e interações, que determinam "outputs". Adicionalmente, o processo deve ser separado entre as fases de "formulação da política" ("policy making") e de sua implementação.

A terceira consideração essencial é que a política pública sempre ocorre **dentro de um contexto social, político e econômico**, o que implica em uma série de determinações estruturais ou conjunturais, cuja identificação e análise constituem tarefas difíceis e frequentemente muito trabalhosas.

Finalmente, deve-se discutir os objetivos da análise que é feita. A este respeito, Hill e Bramley distinguem entre os objetivos de **explicação** e **prescrição**. A explicação ou explicação, segundo os autores, considera os mecanismos de causa e efeito e apoia-se sempre em teorias sociais que contenham elementos viabilizadores da explicação. Por sua natureza, a explicação tende a ser associada com a análise do processo (e não da substância da política), embora o seu envolvimento no julgamento dos impactos da política permita que a explicação esteja posteriormente associada à definição substantiva de novas políticas, ou de adaptações da política analisada. A este respeito, Meny e Thoenig (198: 159) fazem advertências importantes: a explicação da política pública não deve cometer os erros de limitar-se a uma descrição histórica, ou deixar-se tomar pelo "fascínio da decisão" - concentrando as análises exclusivamente nas decisões tomadas pelos implementadores - ou então cometer o que eles denominam de "desvio macro contextual mecanicista", em que a política pública é atribuída exclusivamente a variáveis como o desenvolvimento sócio-econômico, a ideologia dominante ou a aspiração das pessoas.

A prescrição, por seu lado, tem relação com recomendações normativas sobre o que deve ser feito na política. Envolve, portanto, valores dos agentes. Embora a prescrição tenda a associar-se mais a questões de substância, pode ter ligações com o processo, na medida em que pode sugerir formatos organizacionais e procedimentos de condução da política considerada.

Feitas estas considerações gerais, é necessário fazer considerações específicas sobre como realizar a análise pretendida e quais fatores avaliar primordialmente. Dada a variedade dos itens, a análise está dividida em duas partes: na primeira, é feita a discussão sobre a "questão" da política pública, e sua inserção na agenda do Estado e no campo das ações dos agentes envolvidos; na segunda, é feita a discussão sobre a identificação das suas principais características.

Quanto à agenda do Estado, Meny e Thoenig (1986: 166), lembram que ela é formada por um conjunto de problemas percebidos como merecedores de debate público. Ela é, portanto, constituída por assuntos permanentes, o que faz com que ela difira da lista de atividades rotineiras, que caracterizam a "ordem do dia" por exemplo.

Na proposta de Ozslak e O'Donnell (1976: 18), estes assuntos relevantes que são elevados à condição de componentes da agenda do Estado são as questões. A questão, assim, é entendida por eles como assunto socialmente problematizado, em que "classes, frações de classes e grupos sociais crêem que se deve fazer alguma coisa". Esta proposição leva à necessidade de alguns esclarecimentos relevantes.

Em primeiro lugar, sobre a **definição do conteúdo do problema** que leva à formação da questão. De fato, conforme salienta Bauer (in Bauer e Gergen, 1968), a percepção do problema ou de uma questão varia entre os atores envolvidos, com uma dificuldade adicional: um certo "padrão" de visões, captado em um dado momento da política, pode alterar-se com o tempo, à medida em que fatores externos ou internos levam alguns agentes a alterar sua avaliação. Adicionalmente, a discussão sobre as "visões" de um problema deve considerar que a adoção de uma ação concreta por parte do Estado não significa necessariamente que todos os agentes interessados colaboraram para que esta ação fosse desencadeada, ou seja, não existe necessariamente uma relação direta entre a situação dos agentes e a sua

ação concreta: neste sentido, uma iniciativa pode não partir de agentes que supostamente têm um dado problema, mas do Estado isoladamente. Isto não significa que o Estado seja uma entidade "neutra" e de ação "automatizada" frente a "necessidades pré-definidas e genéricas": mesmo a ação "isolada" mencionada deve ter seus condicionantes políticos, sociais ou econômicos investigados frente à situação concreta em que se dão as ações.

Em segundo lugar, existe o problema metodológico e prático **de identificação dos agentes que definem a questão e a sua inserção na agenda do Estado**. Meny e Thoenig (1989: 143) chamam a atenção para a distinção entre o "público" geral e os "agentes visados" da política pública - para quem as ações têm interesse real - como aqueles sobre os quais a análise deve recair. Paralelamente, deve-se atentar para a separação entre os formuladores diretos e indiretos das políticas. Por formuladores diretos entende-se os administradores e funcionários das agências estatais encarregados da questão; por formuladores indiretos entende-se a classe política, que tem poder direto sobre a formulação de leis e regulamentos pertinentes à definição da política pública, bem como as instituições civis organizadas que têm poder de influência sobre as decisões, principalmente sindicatos e associações profissionais. Finalmente, voltando-se mais diretamente para os "agentes visados", deve-se considerar evidentemente os grupos sociais não organizados mas que têm relação direta com a política, no sentido de serem por ela beneficiados ou prejudicados.

O que é importante considerar também a respeito dos atores que fazem a agenda, conforme salientam Bauer (Bauer e Gergen, 1968) é a grande variação dos poderes relativos de cada grupo ou indivíduo que tem interesse na questão. Esta diferenciação ocorre tanto fora do Estado - pelas diferenças sociais, econômicas e políticas entre os grupos interessados - como dentro do Estado, dada a diferenciação de poder político, econômico e organizacional das agências, seus departamentos e seus grupos internos. Esta diferenciação tem especificidades no caso do Estado brasileiro moderno, conforme discutido no capítulo 2.

O terceiro ponto importante sobre a questão refere-se à sua **priorização** dentro do conjunto de questões que compõem a agenda do Estado. Neste sentido, Hill e Bramley (1986: 147), lembram que o que determina a prioridade dada a uma questão é o resultado de vários condicionantes. Inicialmente, a legitimidade da

questão, ou seja, o resultado da opinião dos agentes relevantes sobre o problema; paralelamente, a viabilidade da questão ("feasibility") ou seja, a apreciação - naturalmente complexa e subjetiva - das possibilidades reais de tratamento e obtenção de resultados, que estão ligadas aos recursos e à capacidade administrativa existentes; em terceiro lugar, o apoio, ou seja, a contabilidade de benefícios e prejuízos que podem ser causados aos grupos sociais envolvidos e a consequente "reserva de apoio" com a qual o governo pode contar; finalmente, os autores consideram também a influência de outros fatores, como o escopo da questão, a sua associação com as demais questões e o nível de informação disponível sobre a mesma.

Por último, deve-se considerar o que Ozslak e O'Donnell chamam de "ciclo vital" da questão. A idéia de ciclo vital implica na idéia de nascimento e morte da questão e, conseqüentemente, na identificação dos momentos destas ocorrências e dos fatores que as determinam (quando ocorrem). Havendo este ciclo vital, é possível metodologicamente traçar o percurso histórico da questão, pela investigação do seu processo ao longo do tempo.

Feitas estas considerações iniciais, é importante resumir que por política pública entende-se um conjunto de ações efetuadas pelo Estado, como autoridade superior, para alterar o curso ou o estado presente de um problema, problema este que adquiriu um "status" especial, transformando-se em "questão" e gerando, por isto, um interesse efetivo por parte da sociedade, de segmentos ou classes sociais. Embora esta definição implique na valorização da ação do Estado - como "centro" da política pública -, isto não significa que ela apenas responda a pressões, nem que as ações sejam sua exclusividade; na realidade, a política pública representa um conjunto complexo de ações de vários agentes que se influenciam mutuamente, mas que têm no Estado seu "foco central".

Prosseguindo no roteiro proposto, deve-se notar que, ao lado da análise do aparecimento e do desenvolvimento histórico da questão, é necessário identificar as principais características da política pública. Estas características podem ser separadas por **dimensões** relevantes de análise, em agrupamentos que procurem reproduzir a formação e a implementação da política. Há várias formas de separar as ações por dimensões relevantes. Uma das formas úteis para a análise foi proposta por Abranches (1977 e 1985) e Silva (1984), na forma do que os autores

denominaram "perfil de intervenção". Este perfil deve, segundo os autores, ser delineado em torno de cinco dimensões mais importantes, a saber: (a) o grau de centralidade da questão, dada por sua importância relativa nas prioridades do Estado (dimensão institucional); (b) a dimensão econômica, no sentido da estrutura de financiamento da política e da natureza dos gastos realizados; (c) o "grau de complexidade tecnológica", dada pela tecnologia utilizada na produção de bens e serviços da política pública efetivada (dimensão tecnológica); (d) o "grau de complexidade organizacional", apreendido pela avaliação do formato das agências encarregadas da questão (dimensão administrativa) e (e) o "grau de efetividade social", representado pelos impactos produzidos pela política pública.

Esta divisão constitui um bom ponto de partida para estruturação da análise, mas é necessário acrescentar outros elementos.

Meny e Thoenig (198: 143) propõem outro roteiro, segundo o qual as características da política pública devem ser analisadas considerando vários aspectos. Em primeiro lugar, os **objetivos da política**, procurando-se identificar a existência de critérios e sua natureza (quantitativos, qualitativos, referentes a prazos de implantação, ou aos impactos esperados), além das outras características relevantes, como a diferenciação entre critérios "abstratos" e "concretos". Em segundo lugar, os **grupos visados** pela política ("ressortissants visés") e sua forma de inserção nesta. Em terceiro lugar, os **responsáveis pela aplicação** da política. Em quarto lugar, o **tipo de política** que é aplicada, podendo-se utilizar desde critérios de classificação institucionais (políticas federais, por exemplo) até critérios referentes às teorias de mudança social que estruturam a política analisada. Em quinto lugar, o **encadeamento das ações no tempo**, atentando-se para a importância às vezes não considerada das "não-ações". Em sexto lugar, o **uso, a apropriação e a percepção** dos envolvidos com a política. E, finalmente, o **processo de nascimento** da política, que está ligado, conforme comentado anteriormente, ao nascimento da "questão".

Estas duas formas de sistematização da análise sobre as características da política pública permitem a definição de uma terceira forma, que aproveite as suas contribuições. Neste sentido, a análise será estruturada segundo as dimensões mais relevantes e considerando os aspectos essenciais descritos anteriormente.

## CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Feitas as considerações gerais e específicas sobre a análise de políticas públicas, é necessário deter-se agora nas considerações específicas sobre a análise de políticas educacionais, que constituem o objeto da pesquisa.

Neste sentido, propõe-se a utilização do esquema básico sugerido pela UNESCO, por meio do seu International Institute for Educational Planning - IIEP (UNESCO, IIEP, s/data).

O IIEP, no documento citado, propõe que o diagnóstico de um sistema educacional seja feito pela análise de cinco tópicos gerais: a estrutura do sistema educacional, a política educacional, o sistema formal de ensino, o sistema informal de ensino, e os recursos financeiros.

Faz-se, a seguir, uma breve descrição destas análises propostas, chamando a atenção no entanto para dois pontos essenciais. Em primeiro lugar, algumas das sugestões feitas pelo IIEP já estão contidas no texto anterior sobre avaliações de políticas públicas; e, em segundo lugar, alguns dos tópicos ou ítems sugeridos pelos IIEP não serão explorados na pesquisa, devido ao seu distanciamento dos objetivos aqui definidos.

Considerando estas restrições, pode-se lembrar que para o IIEP a primeira análise deve ser feita sobre a **estrutura do sistema educacional**. Por estrutura entende-se o tipo e a posição hierárquica dos órgãos componentes do sistema, gerando a visão do seu "organograma". Refere-se, portanto, principalmente às dimensões institucional e administrativa citadas anteriormente. No caso específico da pesquisa proposta, refere-se basicamente ao sistema estadual de ensino de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado da Educação e seus órgãos que têm relação com a política analisada.

Em segundo lugar, o IIEP recomenda a análise da **política educacional**. Por política educacional o IIEP entende a conjunção de três ítems: os objetivos de médio e longo prazos; as reformas atuais e previstas e as estratégias para implementação das reformas.

Em terceiro lugar, o IIEP sugere o **diagnóstico do sistema formal de ensino**, separado por níveis. Este diagnóstico sugerido é extenso, e está subdividido em quatro ítems principais. Inicialmente, a **cobertura do sistema**, representada por índices de admissão, de matrícula, de variação anual de número de alunos e professores e de transição entre níveis de ensino. Paralelamente, a **"eficiência interna do sistema"**, representada pelas taxas de promoção, de repetição e evasão. Adicionalmente, pelos **recursos humanos e materiais alocados**, representados pela relação professor-aluno, pela qualificação dos professores, pela relação aluno-classes e pelo estado das escolas e dos equipamentos, que têm relação com a dimensão "tecnológica" citada. Finalmente, o diagnóstico do sistema formal deve ser completado pela avaliação da **desigualdade de acesso, de retenção e de padrões educacionais**. Esta desigualdade é verificada pela análise de diferenciações sociais, como o sexo dos alunos, a localização rural ou urbana, a distribuição regional e os efeitos sobre grupos sociais específicos (em função de religião, casta, etnias, línguas, etc.), tendo relação com a dimensão dos impactos citados anteriormente.

Em quarto lugar, o IIEP recomenda a avaliação dos **programas não formais de ensino**, principalmente aqueles ligados à alfabetização de adultos e à formação profissional.

Finalmente, o documento recomenda a **avaliação dos recursos utilizados**, representados por índices de gastos por nível de ensino (correntes e de capital) e pela comparação dos montantes aplicados com o Produto Interno Bruto e com o orçamento geral do Estado. Este item tem relação com as dimensões "econômica" e de "impacto" citadas anteriormente.

Conforme salientado acima, para os objetivos da pesquisa proposta deverão ser considerados apenas alguns tópicos sugeridos pelo IIEP. Inicialmente, a análise da estrutura do sistema educacional, considerando-se principalmente as funções dos órgãos educacionais envolvidos. Em segundo lugar, a política educacional, traduzida pelo relato e análise das decisões tomadas e dos planos existentes. Em terceiro lugar, o diagnóstico da cobertura do sistema e dos recursos materiais e humanos disponíveis à educação rural. Em quarto lugar, a análise da desigualdade de ensino entre as regiões urbana e rural.

## QUADRO DE REFERÊNCIA PARA AS ANÁLISES

Considerando as discussões e propostas feitas anteriormente, pode-se resumir o conjunto de referências metodológicas e de atividades propostas para a análise da política pública, resumidas no Quadro 1 a seguir.

### QUADRO 1 - ÁREAS, DIMENSÕES E ATIVIDADES PROPOSTAS PARA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA

ÁREA	CONTEÚDO DAS ATIVIDADES
Formação da Questão	- Descrição do processo histórico de formação da questão; identificação dos principais agentes, suas visões e seus recursos; colocação na agenda do Estado.
Características da Política	- Distinção entre processo e substância.  - Distinção entre formulação e implementação da política.  - Análise das dimensões:         Institucional: refere-se os níveis de poder dentro do Estado que têm autoridade para trabalhar com a questão, bem como às agências que dela se encarregam. No caso, refere-se aos níveis Federal, Estadual e Municipal, com ênfase para os dois últimos e, dentro deles, para a Secretaria de Estado da Educação e seus órgãos.         Legal: refere-se ao aparato legal que suporta as ações da política pública, com ênfase para a legislação estadual.

---

**ÁREA****CONTEÚDO DAS ATIVIDADES**

---

**Política:** refere-se às classes e segmentos sociais, bem como às instituições públicas ou privadas que têm relação com a questão e que direta ou indiretamente mobilizam-se em torno de ações concretas; refere-se igualmente às características relevantes destes agentes, principalmente características sócio-econômicas, nível de organização e formas de acesso ao poder.

**Administrativas:** refere-se aos recursos humanos, materiais e logísticos das agências do Estado envolvidas com a política pública.

**Econômico-Financeira:** referem-se aos recursos usados na política: sua fonte, montante e aplicação efetiva.

**Tecnológica:** refere-se à tecnologia empregada nos bens e serviços correspondentes à política pública; no caso, refere-se principalmente às escolas, ao transporte e às condições gerais do ensino.

**Operacional:** refere-se ao conjunto de decisões tomadas, seus objetivos, sua justificativa, seus destinatários e seu encadeamento; refere-se também às formas efetivas de apropriação, pelos destinatários, das decisões tomadas e dos bens e serviços produzidos.

**Impacto:** refere-se aos impactos produzidos, esperados e efetivamente alcançados, principalmente com relação às ofertas física e de ensino, e à redução da desigualdade.

---

## **AÇÕES DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Outra tarefa essencial da análise da política educacional diz respeito ao estudo das ações e estratégias que a caracterizam.

Para identificar e sistematizar as ações, são inicialmente analisados três textos, que abordam em detalhes e de maneira organizada as ações possíveis para a melhoria de um sistema educacional, chamadas aqui também de "estratégias". A partir das análises destes textos, as estratégias citadas são comparadas aos fatores de escolarização no meio rural, selecionados como os mais importantes para a tese. Finalmente, como resultado deste trabalho, são identificadas as estratégias que têm relação direta com os objetivos da pesquisa e que, em itens posteriores, são investigadas na história da educação rural no Estado de São Paulo.

O primeiro texto utilizado foi feito pelo International Institute for Educational Planning - IIEP, da Unesco (Unesco, IIEP, 1981). O trabalho resume dezenas de contribuições feitas por pesquisadores de todo o mundo em um seminário especial sobre planejamento educacional para redução de desigualdades. A primeira abordagem do texto refere-se a formas de classificação das estratégias de melhoria educacional. Neste sentido, são citadas três formas, a saber (Unesco, IIEP, 1981: 36):

- A classificação das estratégias entre **diretas e indiretas**, no sentido da sua incidência sobre os fatores de eficiência do sistema educacional;

- A classificação das estratégias em **seletivas** ou **universais**; enquanto as primeiras atingem categorias de usuários pré-definidos, as outras objetivam a educação "para todos"; o documento salienta também que as estratégias seletivas podem ter mais efetividade, mas são criadoras de tensões, na medida em que requerem seleção de grupos a serem beneficiados, o que implica em regras de inclusão e exclusão;
- A classificação das estratégias em função dos **meios utilizados** para intervenção: meios financeiros, meios pedagógicos, etc.

A citação das formas possíveis de classificação das estratégias é seguida pela citação de tipos específicos de estratégias, cuja análise permite a identificação das principais características da política educacional. O documento refere-se a vários tipos, a saber:

- Estratégias globais: procuram incidir sobre a estrutura do sistema educacional, para alterar o padrão existente de seleção, hierarquização e segregação de alunos; são, portanto, radicais, requerendo a discussão de um processo efetivo de democratização do ensino, que inclua a mudança das relações dentro da escola, assim como entre esta e a comunidade; requer igualmente a reavaliação do próprio processo de decisão sobre a política educacional.
- Estratégias para superar desvantagens sociais ou econômicas iniciais: constituem um amplo conjunto de estratégias utilizadas na maioria dos países presentes ao seminário citado. A primeira delas refere-se à estratégia básica para contornar as diferenças econômicas, pela implantação do ensino gratuito, que já ocorre em praticamente todos os países. A segunda delas refere-se ao conjunto de auxílios adicionais aos educandos, por meio dos programas de merenda escolar, material didático, transporte, roupas e hospedagem, esta última no caso da necessidade de alojar as crianças em escolas especiais longe de suas casas. A terceira delas refere-se a um conjunto de medidas que o documento enquadra na categoria de "políticas regionais", destinadas a compensar as diferenças regionais que se mostram acentuadas. Neste conjunto, estão inicialmente as medidas de planejamento educacional regional, por meio da nucleação de escolas, do estudo de sua distribuição física e das distâncias a serem percorridas pelos alunos. Paralelamente, estão as medidas de descentralização educacional, que visam aumentar a

- eficiência do sistema pelo aumento da participação das populações locais diretamente ligadas aos serviços educacionais.
- Estratégias para tornar a escola atraente: referem-se às ações sobre os horários de funcionamento das escolas, sobre a relação entre o período letivo e as atividades agrícolas, bem como sobre o conteúdo dos currículos ministrados.
  - Estratégias para reduzir diferenças entre as escolas: referem-se principalmente aos problemas de diferença de qualidade entre as escolas urbanas e rurais, ou de escolas de regiões que servem grupos sociais desfavorecidos, ou que são objeto de discriminação social, econômica ou religiosa.
  - Estratégias para superar dificuldades na relação entre educação e emprego: referem-se principalmente às ações de educação informal para jovens e adultos, como preparação mais adequada para o mercado de trabalho.
  - Estratégias para refinar a educação: referem-se principalmente a ações de deslocamento de recursos do sistema de ensino superior para outras áreas do sistema educacional.

Pode-se verificar, portanto, que o texto, além de apresentar três formas de classificação das estratégias de melhoria dos sistemas educacionais - diretas/indiretas, seletivas/ universais, e em função dos meios utilizados - faz citação de tipos específicos de estratégias, algumas das quais têm relação direta com o problema da oferta de ensino à população rural, no enfoque proposto para a tese. Trata-se, por exemplo, das estratégias de superação de desigualdades iniciais, tanto no sentido da organização de apoio suplementar ao educando (merenda, transporte), quanto no sentido da reorganização física da distribuição das escolas (agrupamento de escolas rurais), ou da descentralização (processo de municipalização do ensino e da descentralização da Secretaria de Estado da Educação).

O segundo texto selecionado foi produzido pelo Banco Mundial e discute as políticas para melhoria da eficiência da educação primária em países em desenvolvimento (World Bank, 1990). A partir da identificação dos fatores que interferem na escolarização, o documento faz um resumo das formas de melhoria da educação, agrupando-as segundo três objetivos principais: **eficiência educacional, equidade no**

**acesso ao ensino e apoio financeiro.** Para cada um destes objetivos principais, são citadas as ações relevantes necessárias. É feito a seguir um resumo das principais citações do documento:

- **Melhoria na Eficiência Educacional:** As melhorias são subdivididas segundo três grupos. Em primeiro lugar, as melhorias no "ambiente educacional", relativas ao currículo, ao material didático, ao tempo de dedicação do professor em aula, aos métodos de ensino em classe e à capacidade de aprendizagem do aluno. Em segundo lugar, estão as melhorias na preparação e motivação dos professores, que incluem: o conhecimento adequado do conteúdo das matérias, as habilidades e métodos pedagógicos e a motivação do professor. Em terceiro lugar, estão as medidas para reforçar o gerenciamento da educação, incluindo: a reestruturação educacional, os sistemas de informação e a capacidade gerencial dos administradores.

Observa-se, portanto, que são medidas ligadas aos fatores "internos" de escolarização - conforme definido anteriormente - ou seja, relativos à oferta do ensino no seu sentido qualitativo apenas.

- **Melhorias no Acesso:** As melhorias no acesso ao ensino estão divididas pelo documento em três grupos: de aumento da oferta de escolas; de aumento da demanda por educação; da equalização do tratamento aos alunos. As melhorias de oferta têm o objetivo de propiciar vaga para as crianças que estão fora da escola. No caso da zona rural, o documento salienta que isto deve ser feito com o cuidado necessário, para que as distâncias a percorrer não sejam muito grandes. Além da oferta adicional pela construção de novas instalações, é sugerido o estudo de um melhor recrutamento de professores rurais, com a garantia de alguns benefícios adicionais. Finalmente, o documento cita a utilização da multisseriação como alternativa, desde que condicionada ao desenvolvimento de material específico e de treinamento dos professores. As melhorias na demanda, por seu lado, são consideradas tão importantes quanto as melhorias na oferta e têm o objetivo de aumentar a procura escolar por parte da população. As principais medidas estão ligadas à melhoria da eficiência da escola, à redução dos custos para os pais e à mobilização da comunidade. A melhoria da eficiência da escola é considerada essencial, como forma de persuasão dos pais para que enviem e mantenham seus filhos na escola. A redução dos custos, por sua vez, pode ser feita tanto para os

custos diretos, quanto indiretos. No caso dos custos diretos, a redução pode ser feita por programas suplementares de auxílio, como alimentação, roupas, material didático, transporte e bolsas de estudo. Quanto aos custos indiretos, uma das formas, na zona rural, é compatibilizar o calendário escolar com o calendário agrícola, para que as necessidades de trabalho do menor possam ser melhor acomodadas. Finalmente, quanto à mobilização da comunidade, o documento parte do princípio de que quanto maior a participação dos pais, maior será a probabilidade dos filhos frequentarem a escola.

- **Reforço do Apoio Financeiro à Educação Primária:** Estas ações têm o objetivo de redirecionar a aplicação de recursos na educação primária, uma vez que todas as ações de melhoria do ensino precisam de recursos. No documento são citadas duas formas, a realocação dentro do ensino primário e a busca de recursos adicionais. Paralelamente, o documento salienta a necessidade de garantir a equidade na aplicação dos recursos e de estabelecer padrões mínimos para definir níveis de financiamento do ensino.

O trabalho do Banco Mundial, portanto, também resume de forma abrangente as ações possíveis na melhoria do sistema educacional. Pode-se verificar que as ações incidem tanto sobre os fatores "internos", quanto os "externos", como no caso das estratégias para redução dos custos diretos e indiretos do ensino para as famílias, e da mobilização da comunidade em torno das escolas locais. Finalmente, é importante ressaltar a ênfase dada à questão dos recursos, frequentemente negligenciada na prática e que, no caso específico da educação rural, adquire uma dimensão notável.

O terceiro documento selecionado é um estudo realizado por vários autores, coordenados por Carlos Munoz Izquierdo (Izquierdo, 1988). No trabalho, é feito um amplo estudo da produção latino-americana sobre qualidade, equidade e eficiência da educação primária.

A primeira consideração importante do trabalho diz respeito à diferenciação entre as estratégias de melhoria dos sistemas educacionais. Izquierdo propõe o entendimento destas estratégias em três grandes grupos: **preventivas**, **compensatórias** e de **participação comunitária** (Izquierdo, 1988: 153). Esta separação corresponde à interpretação dos autores do trabalho a respeito do conjunto da produção latino-americana citada.

As estratégias preventivas são aquelas que na opinião do autor procuram antecipar-se aos problemas comuns da evasão e repetência escolar, trabalhando no nível pré-escolar. No trabalho são resumidas várias experiências de educação pré-escolar; no entanto, devido aos objetivos da tese, este assunto não será aqui abordado.

As estratégias compensatórias, por sua vez, são aquelas que mais nos interessam aqui. Segundo Izquierdo, estas estratégias caracterizam-se por preocupar-se ou com grupos especiais/problemáticos ou com questões do planejamento escolar. No primeiro caso, são incluídos os alunos reprovados, os alunos evadidos, os alunos com problemas de aprendizado básico, os alunos culturalmente marginalizados e as populações indígenas. Dadas estas características, não será feita a análise destas estratégias, uma vez que correspondem apenas indiretamente - e em alguns casos - aos objetivos da tese. No segundo grupo - das questões de planejamento - estão incluídas as estratégias e ações mais importantes para a tese, sobressaindo-se as discussões do autor sobre as experiências latino-americanas de nucleação educativa. Esta nucleação - com experiências na Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru - é resumida como a tentativa de organizar localmente um serviço educacional completo, mas vinculado às características da região, ou seja, com grande envolvimento da comunidade. Adicionalmente, citando outro autor que analisou as experiências na América Latina - Ramon Alaix (Alaix, 1984) - Izquierdo lembra que a nucleação implica necessariamente em quatro considerações fundamentais: a definição de um âmbito geográfico específico, sobre o qual ela se processará; o incentivo à comunidade para que utilize os recursos locais; a descentralização administrativa da educação e a integração e coordenação das atividades. Estas considerações são essenciais, por exemplo, para avaliar-se o significado e o potencial da nucleação ocorrida no Estado de São Paulo ("agrupamento de escolas rurais"), que constitui uma das fases da política pública a ser discutida.

Finalmente, ainda dentro da discussão sobre o planejamento e nucleação, Izquierdo salienta a importância do estudo do transporte escolar como racionalizador da utilização dos prédios escolares e como viabilizador do acesso à escola por parte da população rural. Conseqüentemente, em suas conclusões, o autor enfatiza a necessidade de considerar no trabalho de planejamento educacional que a oferta deve ser feita com base na distribuição geográfica da população, "especialmente em comunidades dispersas", considerando a densidade da população em idade escolar,

as distâncias médias a serem percorridas e a acessibilidade pelos meios de transporte (Izquierdo, 1988: 168).

Da análise dos textos selecionados, conclui-se que é grande a variedade das estratégias e das ações desenvolvidas para alterar a situação dos sistemas educacionais, na direção da redução das desigualdades existentes. Esta variedade deriva naturalmente da diferenciação e do inter-relacionamento dos fatores que condicionam a eficiência do sistema escolar e a escolarização final das crianças.

Dado o objetivo central desta tese, é importante reter alguns conceitos e considerações feitas nos três textos analisados, para utilização nas análises posteriores.

Em primeiro lugar, a separação das estratégias de redução das desigualdades segundo o **público alvo**. Neste caso, utilizarei a divisão proposta pelo IIEP (IIEP, 1981) entre estratégias **universais** e **seletivas**: as estratégias universais são aquelas que visam a garantia da educação para toda a população, enquanto as estratégias seletivas dedicam-se a grupos sociais ou populações específicas, cujas condições momentâneas (mesmo que existentes há muito tempo) requerem algum tipo de atenção especial. É o caso, por exemplo, da população rural paulista - em oposição à população urbana - se considerarmos que entre elas existem diferenças sociais, culturais e econômicas relevantes. É o caso, ainda, de subdivisões dentro desta própria população rural, como por exemplo entre os proprietários de terra e os assalariados, cujas diferenças podem justificar a investigação separada como "alvos de estratégias seletivas". É o caso, também, de outras subdivisões adicionais como, por exemplo, entre os segmentos que vivem economicamente de atividades agrárias, mas que habitam espaços diferentes: de um lado aqueles que moram no campo e de outro lado aqueles que já moraram mas mudaram para a cidade, continuando a trabalhar no campo (volantes). Estas divisões em "grupos selecionados", desde que justificáveis dentro da metodologia definida, são essenciais para compreender adequadamente a formação, a implementação e os resultados da política educacional rural.

Em segundo lugar, é importante reter o conceito de **estratégia compensatória** (Izquierdo, 1988: 153), como aquela que visa reduzir ou eliminar desigualdades verificadas na área educacional. (UNESCO-IIEP, 1981: 38). A própria idéia de

compensação pressupõe a idéia de diferenciação anterior, que por sua vez pressupõe a consideração de grupos beneficiados ou prejudicados, o que remete ao conceito de estratégia seletiva já comentada.

Em terceiro lugar, é importante reter os conceitos de **acesso** e **equidade** (World Bank, 1990: 18). O acesso deve ser entendido aqui no seu sentido físico principalmente - conforme salientado na introdução do trabalho - ou seja, da oferta física de escolas, considerada juntamente à possibilidade real de frequência por parte da população interessada. Esta condicionante revela a importância do conceito adicional de **Planejamento Educacional** (Izquierdo, 1988: 168), no sentido da programação da oferta física em função da distribuição da população e dos meios de transporte. A equidade, por sua vez, está ligada tanto ao conceito de acesso aqui adotado - como "acesso equitativo" à educação - quanto ao conceito de planejamento educacional, como um dos seus objetivos principais.

Por último é necessário reter os conceitos de **eficiência** do sistema educacional (World Bank, 1990: 5). Esta eficiência, para os objetivos da tese, é entendida principalmente quanto aos aspectos da distribuição dos recursos e impactos entre os grupos e classes sociais (World Bank, 1990: 24) - eficiência "econômica e social" - e da eficiência "administrativa", que remete às discussões sobre centralização/descentralização/participação da comunidade (Izquierdo, 1988: 153; World Bank, 1990: 21).

#### **4. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO: DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E ECONÔMICO, E POPULAÇÃO RURAL**

São apresentados a seguir dados e considerações sobre a evolução da agricultura paulista e sobre as condições sociais, econômicas e políticas da população rural. A descrição deste contexto é essencial para avaliar o espaço de formulação e implantação da política pública de educação rural.

Em primeiro lugar, é feita uma descrição do processo de modernização agrícola do Estado de São Paulo. Em segundo lugar, é descrito o processo de desenvolvimento político quanto ao sistema político geral e às formas mais específicas de representação de interesses. Finalmente são transcritos dados sobre as características sociais e econômicas da população rural.

#### **ECONOMIA AGRÍCOLA**

A evolução da economia agrícola do Estado de São Paulo foi estudada por vários autores e entidades (IEA, 1972; Silva, 1980; Gatti, 1984; Guilardi, 1986; Martin, 1981).

Conforme salienta um estudo do Instituto de Economia Agrícola, da Secretaria de Estado da Agricultura de São Paulo (IEA, 1972), a história da agricultura em larga escala no estado iniciou-se com o crescimento do café no final do século XIX e o grande aumento da produção do início do século atual, que levou à tentativa de protecionismo estatal. Estas tentativas, bem sucedidas no início do século, naufragaram com a crise de 1929, provocando uma grande mudança na agricultura paulista. Nesta época, culturas que já vinham crescendo desde o início do século - o arroz no Vale do Paraíba, o leite nas proximidades das cidades maiores, a fruticultura, a horticultura - expandiram-se mais ainda. Paralelamente, frente à crise de 1929 e à centralização do poder com o Estado Novo, surgiram órgãos nacionais de política agrícola - o Instituto Brasileiro do Café - IBC, o Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA, e ações concretas de concessão de crédito e de exportação de produtos agrícolas.

No período entre o Estado Novo (1937) e a Segunda Guerra Mundial (1945), observou-se no Estado de São Paulo, segundo o estudo do IEA, o aumento da cultura algodoeira, da citricultura e do cultivo da cana-de-açúcar, com grande contribuição da pesquisa agrícola, notadamente no caso do algodão. Após a Segunda Guerra, observou-se o declínio do café - com o seu deslocamento para o Paraná -, do algodão e da citricultura, em função do surgimento de novas doenças; observou-se igualmente o aumento das culturas de milho, arroz, amendoim e horti-fruti-granjeiros.

No período de 1958 a 1970 - selecionado pelo estudo do IEA para fazer as análises - houve um crescimento diferenciado entre os produtos "modernos", "de transição" e "tradicionais" (1). Tomando-se como base a produção do período entre 1948 e 1952, o estudo detectou um aumento de 19% e de 27% no volume dos produtos "em transição" e "tradicionais", no período de 1968 a 1970; no mesmo período, a produção dos produtos "modernos" aumentou 152%. É importante notar que, simultaneamente, a área das terras utilizadas para os produtos modernos aumentou apenas 2%, ao passo que as demais áreas (para os outros produtos) aumentaram 18% e 46% respectivamente. O estudo conclui, portanto, que a fase já pode ser caracterizada por uma tendência geral de modernização da agricultura.

Esta tendência à modernização é melhor qualificada pelo estudo, ao definir quais são as características de um processo de modernização agrícola, sob o ponto de vista agrônomo. Segundo o IEA, esta modernização caracteriza-se, principalmente, por (a) uso de crédito agrícola; (b) uso de máquinas e implementos; (c) uso de fertilizantes; (d) uso de defensivos agrícolas; (e) uso de sementes melhoradas e (f) uso de rações. No período básico do estudo - a década de 60 - foram identificados aumentos elevados no uso de todos estes elementos. Com relação às sementes melhoradas, por exemplo, as vendas entre 1960 e 1969 aumentaram entre 115% (arroz) e 789% (soja). Quanto aos fertilizantes, seu consumo aparente (NPK) aumentou 89% no mesmo período. O número de tratores pesados aumentou 350% entre 1962 e 1969. Estes e outros dados mostram que, nesta época, já se iniciava uma grande transformação tecnológica na agricultura paulista.

---

(1) As culturas "modernas" são aquelas que exigem tecnologia mais avançada: laranja, cana, soja, tomates, ovos; as culturas "em transição" são aquelas que apresentam tendência ao uso crescente de insumos e técnicas modernas": milho, cebola, amendoim, mandioca; e as culturas "tradicionais" são aquelas em que o estudo não identificou uso apreciável de novas técnicas: leite, suínos.

Na década de 70, o mesmo processo continuou ocorrendo. Segundo Silva (1990: 20-31), o número de tratores na zona rural paulista passou de 67.213 em 1970 para 138.739 em 1980 (aumento de 106%). O consumo médio de fertilizantes passou de 69 kg/ha em 1970 para 194 kg/ha em 1990, sinalizando um aumento de 181% (Muller, 1985: 73).

Todas estas transformações resultaram em grandes mudanças nos indicadores econômicos da economia agrícola, sob o ponto de vista da produção (Tabela 1).

TABELA 1 - ESTADO DE SÃO PAULO - ÍNDICES DE ÁREA CULTIVADA, PRODUÇÃO, RENDIMENTO E VALOR DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, 1960 A 1980.

ANO	ÍNDICES			
	ÁREA	PRODUÇÃO	RENDIMENTO	VALOR DA PRODUÇÃO
1960	96	55	57	89
1970	100	100	100	100
1980	107	163	155	171

FONTE: Muller, 1985, pag. 51.

Pode-se observar que enquanto a área cultivada aumentou 7% entre 1970 e 1980, a produção aumentou 63%, o rendimento 55% e o valor da produção 71%.

Todos estes dados indicam, portanto, um intenso processo de modernização agrícola, com o aumento dos insumos e das técnicas modernas, gerando uma produção muito maior, em uma área que permaneceu praticamente inalterada. Deve-se lembrar que estas mudanças ocorreram simultaneamente a uma grande diminuição da população rural - principalmente a partir de 1960 - e a profundas alterações na composição da mão-de-obra rural e nas relações de trabalho.

Outro dado importante refere-se à participação dos três grupos de produtos citados no total da produção agropecuária no período entre 1960 a 1980 (Tabela 2).

TABELA 2 - ESTADO DE SÃO PAULO: PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE PRODUTOS NO TOTAL DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, 1960 A 1980.

ANO	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)								
	ÁREA			PRODUÇÃO			VALOR DA PRODUÇÃO		
	M	ET	TR	M	ET	TR	M	ET	TR
1960	19,6	60,9	19,8	78,4	15,2	6,4	30,6	28,7	40,7
1970	32,9	49,9	17,7	83,4	10,7	5,8	38,5	26,8	34,7
1980	48,8	38,8	12,4	91,4	5,2	3,4	45,9	22,8	31,3

FONTE: Muller, 1985, pag. 51.

M - Modernos  
 ET - Em Transição  
 TR - Tradicionais

Pode-se observar que os produtos "modernos" passaram, em 1980, a ocupar praticamente a metade das áreas cultivadas do estado (excluindo ovos, bovinos, suínos e leite), correspondendo a 91,4% da produção e a 45,9% do valor da produção agropecuária. Os aumentos verificados para este tipo de produto corresponderam a reduções nos demais tipos.

Nota-se, portanto, que a agricultura paulista foi progressivamente sendo tomada por áreas de produção "moderna", ou seja, que envolvem a utilização de tecnologia mais avançada, na classificação do IEA. A consequência principal no caso da política educacional é que o uso destas tecnologias exige uma mão-de-obra mais qualificada, cuja escolarização não se limite aos conhecimentos elementares de escrita e cálculo, que constituem o resultado frequente do ensino básico na zona rural.

Este processo de modernização agrícola, no entanto, não ocorreu de forma homogênea no Estado de São Paulo. Houve variações entre as regiões, em função de diferenças na qualidade e na vocação agrícola das terras, de fatores históricos, de fatores locais e sociais. A visualização destas diferenças é importante para o estudo da política educacional (Tabela 3).

TABELA 3 - ESTADO DE SÃO PAULO: PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS DE PRODUTOS NO VALOR DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA, POR DIVISÃO REGIONAL AGRÍCOLA (DIRA), 1986/87 E 1987/88.

DIRA	ANIMAIS (1)	CITRUS (2)	CANA	CULTURAS ANUAIS (3)	CAFÉ	OLERÍCOLAS (4)	BANANA	TOTAL DO ESTADO
Registro	0,5	-	-	0,6	-	1,8	96,1	1,5
S.J. dos Campos	5,8	0,2	-	0,7	0,2	6,0	0,4	1,9
Sorocaba	9,1	2,7	4,8	12,9	4,2	29,3	1,8	7,2
Campinas	10,5	29,5	20,2	7,9	21,3	45,5	1,2	21,3
Ribeirão Preto	15,5	39,0	34,6	29,0	13,6	7,6	2,1	26,2
Bauru	5,9	1,1	14,2	1,9	11,9	0,7	-	6,2
S.J.Rio Preto	11,7	26,6	7,0	9,4	22,3	2,8	0,3	14,8
Araçatuba	11,7	0,6	5,2	5,9	5,0	3,6	-	5,8
Pres.Prudente	10,7	-	3,5	9,3	8,8	3,0	-	6,0
Marília	9,6	0,3	10,5	22,4	12,7	0,7	-	9,2
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PARTICIPAÇÃO DO GRUPO	27,4	24,2	19,5	13,7	10,9	3,0	1,3	100,0

FONTE: IEA, 1971

(1) Carne bovina, leite, avicultura (carne e ovos), suinocultura e casulo.

(2) Laranja, limão e tangerina.

(3) Milho, soja, feijão, algodão, trigo, amendoim e mamona.

(4) Batata, cebola e tomate.

Observa-se em primeiro lugar, que os produtos que mais contribuem para o valor da produção agropecuária paulista são os animais (27,4%) e os citrus (24,2%). As atividades com animais estão espalhadas por todo o estado em proporções mais ou menos semelhantes (à exceção de Registro, que só se dedica ao cultivo da banana). Os citrus, no entanto, estão concentrados em Campinas (29,5%) e Ribeirão Preto (39,0%). Outros produtos concentrados são a cana (Campinas, Ribeirão Preto e Bauru), as culturas anuais (Ribeirão Preto e

Marília) e as olerícolas (Campinas e Sorocaba). Quanto às regiões, observa-se que as que mais contribuem para o valor da produção são Ribeirão Preto (26,2%), Campinas (21,3%) e São José do Rio Preto (14,8%), responsáveis, no conjunto, por 62,3% do total do valor da produção estadual. No outro extremo, observa-se que as regiões de Registro e São José dos Campos têm participações pequenas no valor total da produção (3,4% no conjunto).

Com o objetivo de obter um índice aproximado do "nível de riqueza de cada região", foram calculados os dados relativos ao ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias - da Indústria e do Comércio e do valor da produção agropecuária em relação à população de cada região (Tabela 4).

TABELA 4 - ESTADO DE SÃO PAULO (INTERIOR): ÍNDICES ECONÔMICOS COMPOSTOS POR REGIÃO ADMINISTRATIVA, 1985

REGIÃO ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO URBANA (2)	ICM INDÚSTRIA E COMÉRCIO MIL CZ\$	ICM/HAB URBANO	POPULAÇÃO RURAL (2)	VALOR DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA MIL CZ\$	VPA/HAB RURAL
Registro (1)	194.268	257	1,32	50.521	6.343	125,55
Santos (1)	1.180.995	11.488	9,73	26.174	573	21,89
S.J.dos Campos	1.187.069	9.294	7,83	129.530	13.065	100,86
Sorocaba	1.273.928	9.381	7,36	363.664	50.027	137,56
Campinas	3.248.757	31.213	9,60	464.433	73.629	158,54
Ribeirão Preto	1.825.239	10.183	5,58	245.851	96.607	392,95
Bauru	638.170	4.527	7,09	120.156	30.879	256,99
S.J.do Rio Preto	855.317	2.829	3,31	254.795	59.582	233,84
Araçatuba	487.374	1.357	2,78	109.291	40.607	371,55
Pres. Prudente	566.994	1.475	2,60	193.869	44.095	227,45
Marília	604.614	2.280	3,77	172.351	43.284	251,14
TOTAL	12.063.709	84.284	6,99	2.130.426	458.591	215,30

FONTE: SEADE, 1985.

(1) O SEADE utiliza a RA "Litoral", que é a soma de Registro e Santos; aqui eles foram separados para poderem ser usados nas análises da escolarização

(2) A população de 1985 do SEADE foi dividida por região administrativa segundo as mesmas proporções verificadas em 1980.

Observa-se pelos dados da tabela que os maiores valores de ICM por habitante urbano eram verificados em Santos e Campinas (regiões industrializadas), e os menores valores eram verificados em Registro, Araçatuba e Presidente Prudente.

Quanto à produção agropecuária, os maiores índices por habitante rural eram registrados em Ribeirão Preto e Araçatuba, e os menores em Santos e Vale do Paraíba. É importante ressaltar que o valor específico da produção agropecuária (por habitante rural) não considerou a contribuição do trabalho volante, feito por pessoas que não moram na zona rural. Esta contribuição é elevada em alguns casos e difere muito entre as regiões do estado (1), sendo mais alta em Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Campinas.

## **DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E POPULAÇÃO RURAL**

O desenvolvimento político rural paulista pode ser analisado segundo dois eixos: o sistema político geral - referente a partidos, eleições e representação - e as formas mais específicas de defesa de interesses, normalmente trabalhistas, por meio de sindicatos e associações.

Quanto ao sistema político geral, valem as mesmas observações feitas no Capítulo 2, a respeito das formas específicas de representação e de participação no processo decisório: dentro de um contexto de redemocratização do pós-guerra, que depois passou pelo retorno ao autoritarismo com o golpe de 64, as formas de representação e participação caracterizaram-se pelo que O'Donnell qualificou de "democracia delegativa" (1988: 26), em que a baixa institucionalização política permitiu o crescimento e a dominação de formas variadas de clientelismo e patrimonialismo. Principalmente no pós-64, o aumento do poder executivo dos Prefeitos, a limitação do Poder Legislativo e a estruturação artificial do bi-partidarismo, levaram, na visão de Castro (1988: 67), a um "novo tipo de engenharia institucional", que reafirmou a predominância citada dos processos clientelísticos de decisão. Estas constatações,

(1) No período 1975-1978, a participação do trabalho volante (em dias-homem) foi: Ribeirão Preto (32,3%), São José do Rio Preto (15,2%), Campinas (12,3%), Marília (9,3%), Sorocaba (8,3%), Presidente Prudente (8,1%), Bauru (7,1%), Araçatuba (4,9%), Vale do Paraíba (1,7%) e São Paulo (1,6%) (do total do Estado) (Muller, 1985: 117).

no entanto, devem ser relativizadas no caso presente, uma vez que as condições da população rural apresentam especificidades. De fato, tanto a dispersão física, quanto o baixo nível de escolarização e sua alta mobilidade espacial, impõem à população rural restrições claras quanto ao seu poder efetivo de representação nas decisões. Paralelamente, o reduzido número de eleitores dentro desta população - ao menos até o final da década de 70 - reduzia mais ainda o seu poder de influência, por não constituir "moeda" no processo de disputa pelo poder.

Quanto às formas específicas de defesa de interesses, a história mostra uma série de fatos relevantes, embora no caso de São Paulo eles adquiram uma dimensão diferente daquela verificada para outras regiões brasileiras. Assim, segundo Medeiros (1989: 12), a emergência dos trabalhadores rurais à cena política - como atores em legitimação - pode ser localizada nos anos 50, em função da criação das "ligas camponesas" e da discussão sobre a reforma agrária. Esta tentativa de aparição foi rapidamente atacada por processos de reação - na tentativa de negar a sua legitimidade no cenário político - mas acabou expressando-se de forma contundente em todo o país. No caso específico de São Paulo, segundo a autora, os conflitos mais comuns encontravam-se nas culturas de café, em torno de questões trabalhistas e da utilização das "ruas" formadas pelos pés de café, para produção de alimentos. Deve-se notar que à época (década de 50), a maioria dos trabalhadores encontravam-se na condição de colonos, ou seja, não se verificavam ainda as relações de assalariamento que posteriormente viriam a ser dominantes. No período compreendido entre 1949 e 1963 a autora registra a ocorrência de 64 greves no Estado de São Paulo, que, sem exceção, giraram em torno de questões trabalhistas, denunciando os conflitos que posteriormente levariam à alteração das relações de trabalho no meio rural. Na década de 50, devem ser anotados dois eventos importantes neste período: a realização da II Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas em 1954, em São Paulo, com a presença de 303 representantes de 16 estados, na qual as principais reivindicações concentraram-se nas questões do salário mínimo, da extensão da legislação social urbana para o campo, da jornada de trabalho, das férias, do descanso semanal remunerado e outros; em segundo lugar, a formação, em 1955, das chamadas "ligas camponesas" as quais, principalmente em outras regiões do Brasil, viriam a desempenhar papel importante na defesa dos interesses de segmentos importantes dos trabalhadores rurais.

Na década de 60 - principalmente na fase anterior ao golpe de 64 - ocorreram também vários fatos relevantes. Em 1962, foi regulamentada a sindicalização rural (portaria 355-A, de 20/11/62), que pela primeira vez permitia este tipo de organização formal no campo brasileiro, embora com a tutela do Ministério do Trabalho. Em 1963, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (lei 4214, de 02/03/63), implicando na adoção de várias das reivindicações que vinham sendo feitas sobre as relações de trabalho; alterando-as profundamente e transportando, para a zona rural, a maior parte dos benefícios do trabalhador urbano. No mesmo ano, foi criada a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, que veio a tornar-se a sua maior entidade representativa no nível nacional. Em 1964, já dentro do regime militar, foi aprovado o Estatuto da Terra, que classificou as propriedades agrícolas segundo a sua extensão e a sua natureza, prevendo a extinção gradual dos minifúndios e latifúndios e propondo a "empresa" agrícola como a forma mais eficiente de exploração, capaz de cumprir a "função social da propriedade" estabelecida pela Constituição Federal. Na década de 70, o fato mais relevante foi a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, que completou a instituição da previdência social no campo (iniciada com o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963), por meio de medidas relativas à aposentadoria, pensão, serviços de saúde e serviços sociais. Um fato relevante diz respeito à abertura legal da possibilidade, feita em Julho de 1971, para que os sindicatos rurais pudessem providenciar a assistência ambulatorial, o que permitiu a sua mobilização mais intensa, em torno de várias questões.

Na década de 80, os fatos mais relevantes estão ligados à disputa pela terra e aos movimentos dos trabalhadores volantes. Segundo Antuniassi (1991: 29), entre 1980 e 1981 foram registrados no Estado de São Paulo 53 conflitos pela terra, envolvendo cerca de 8 mil pessoas e 130 mil hectares. Estes conflitos levaram o novo governo estadual eleito (Governo Montoro) a propor o Plano de Valorização de Terras Públicas (PVTP) - para cessão destas para a produção de alimentos - e o Plano de Regularização Fundiária (PRF). Após a criação, em 1984, do movimento dos sem-terra, e da realização do seu primeiro congresso, em 1985, foram organizados no Estado de São Paulo, 27 assentamentos, abrigando cerca de 3 mil famílias e utilizando cerca de 70 mil hectares de terra (Antuniassi, 1991: 30). Segundo a autora, desde a sua constituição, os assentamentos enfrentaram problemas com relação à sua infra-estrutura básica - estradas, saúde, educação, irrigação - mas de forma geral consolidaram-se.

Os trabalhadores volantes também são personagens relevantes no processo, principalmente por sua expressão quantitativa e por sua importância econômica, dentro das novas relações de trabalho estabelecidas. Conforme salienta Mello (1975: 98), os volantes têm suas formas de expressão e reivindicação fortemente marcadas pelas condições específicas de miserabilidade e instabilidade ocupacional. No plano simbólico, a autora salienta que "embora a praxis do bóia fria seja ratificadora do sistema, a sua consciência traz implícita a negação do mesmo ... ele vê o seu trabalho sempre como uma solução provisória ... enquanto não lhe é dada a oportunidade de um trabalho fixo na cidade ou um pedaço de terra para cultivar" (p. 146). No seu estudo, Mello mostra que a aspiração ao trabalho urbano ou rural depende da história de vida dos volantes, identificando a tendência, no primeiro caso, aos "ex-proletários rurais" e, no segundo caso, aos ex-sitiantes ou arrendatários. De qualquer forma, fica salientada a preocupação comum pela estabilidade. Sob o ponto de vista prático, é importante verificar que o movimento dos volantes alcançou nível elevado de organização em fases posteriores à estudada por Mello, concentrando-se nas relações de trabalho e nas condições de vida: neste sentido, é exemplar a greve de 1984 em Guariba - SP, que levou à conquista de várias reivindicações.

O fato importante a considerar é que, apesar da sua clara emergência, o movimento social dos trabalhadores rurais no Estado de São Paulo não alcançou a mesma dimensão daquela verificada em outras regiões do país, no tocante à reforma agrária. Seja devido à modernização agrícola ter começado na década de 50, seja pela dificuldade concreta de mobilização, organização e expressão de interesses - em função das formas variadas de repressão - a zona rural paulista vivenciou uma profunda transformação na utilização da terra e nas relações de trabalho, sem que isto levasse a conflitos insolúveis no plano político.

A população rural que foi deslocada do campo em função destas grandes transformações dividiu-se portanto em três grupos: os que encontraram ocupação no mercado urbano de trabalho, os que não encontraram e tornaram-se trabalhadores rurais volantes ("bóia-fria") e os que resistiram à saída do campo, envolvendo-se na luta pela posse da terra ("sem-terra"). Enquanto os primeiros podem, em sua maioria, ser desconsiderados para efeito da análise dos conflitos no campo, os volantes podem ter suas reivindicações enquadradas na categoria de "trabalhistas" e

os "sem-terra" na categoria dos movimentos políticos de questionamento da estrutura fundiária e do próprio processo de desenvolvimento capitalista no campo. O fato importante para análise é que, sob o ponto de vista do resultado prático das lutas destes vários segmentos, observa-se que ou a sua expressão numérica é diminuta - caso dos "sem-terra" - ou a condução das suas reivindicações não privilegia o questionamento da estrutura fundiária, mantendo-se na maioria das vezes nos limites da luta por melhores condições de vida e trabalho (volantes). Assim, o poder relativo destes movimentos pode ser considerado menos relevante que o poder implícito na população rural que permaneceu residente - normalmente como assalariada - e que aderiu ao processo de modernização agrícola, legitimando-o na forma como foi desencadeado.

### **POPULAÇÃO RURAL: CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS E POLÍTICAS**

São transcritos a seguir alguns dados sobre as condições da população rural paulista no período entre 1940 e 1990. A localização dos habitantes, pode ser vista na Tabela 5.

Observa-se que a população rural do interior do estado aumentou de 3,82 milhões de pessoas em 1940 para 4,04 milhões em 1985. Nesta data, a população rural correspondia já a apenas 8,5% do total, mostrando a rapidez do processo de urbanização ocorrido no Estado de São Paulo.

TABELA 5 - ESTADO DE SÃO PAULO: POPULAÇÃO RURAL, 1940 A 1985

ANO	TOTAL DO ESTADO			INTERIOR (1)		
	POP. RURAL	% SOBRE TOTAL	ÍNDICE	POP. RURAL	% SOBRE TOTAL	ÍNDICE
1940	4.012.205	55,9	100	3.823.546	68,1	100
1950	4.330.212	47,4	108	4.111.140	61,8	105
1960	4.827.417	37,2	120	4.041.803	49,4	106
1970	3.495.709	27,6	87	3.222.648	33,5	84
1980	2.844.334	18,6	71	2.439.243	19,6	64
1985	2.484.321	8,5	62	2.130.503 (2)	8,5	56

FONTE: Seade, Educação em São Paulo - Uma Análise Regional, Coleção Realidade Paulista, 1989

(1) Subtraindo-se a região da Grande São Paulo do total

(2) Admitindo-se a mesma proporção verificada em 1980, entre as populações rural "total" e "interior".

A população na faixa etária de 7 a 14 anos - a faixa preferencial para a frequência ao 1o. grau - é vista na Tabela 6.

TABELA 6 - ESTADO DE SÃO PAULO: ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR DE 7 A 14 ANOS, 1940 A 1985

ANO	POP. RURAL	POPUL. (1) 7-14 ANOS	MATRÍCULAS RURAS (2)	MATRIC./ POP. 7-14
1940	4.012.205	822.502	159.244	0,194
1950	4.330.212	887.693	216.899	0,244
1960	4.827.417	989.620	324.122	0,328
1970	3.495.709	716.620	424.823	0,593
1980	2.844.334	583.088	311.033	0,533
1985	2.484.321	509.286	280.196	0,550

FONTE: SEADE, 1989 e Anuários Estatísticos da Secretaria de Educação

(1) Considerando a porcentagem de 20,5% sobre o total da população, conforme estrutura etária verificada no Censo Geral do IBGE de 1980.

(2) Secretaria de Estado da Educação (Ver Capítulo 6); Escolas Rurais Apenas.

Observa-se que a população rural na faixa escolar de 7 a 14 anos passou de 822 mil pessoas em 1940 para 989 mil em 1960 e para 509 mil em 1985. A taxa de escolarização teórica em escolas rurais (não considerando ainda aquelas que vão à cidade estudar) passou de 0,194 matrículas por habitante entre 7 e 14 anos, em 1940, para valores correspondentes de 0,593 em 1970 e 0,550 em 1985. Outro dado relevante refere-se à distribuição desta população pelas regiões administrativas do Estado de São Paulo (Tabela 7).

TABELA 7 - ESTADO DE SÃO PAULO (INTERIOR): POPULAÇÃO RURAL POR REGIÃO - 1960 A 1980

REGIÃO ADMINISTRATIVA	POPULAÇÃO RURAL			REDUÇÃO ENTRE 1960 E 1980 (%)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL EM 1980 (%)
	1960	1970	1980		
Litoral	120.404	120.356	87.757	27,2	3,6
Vale do Paraíba	234.329	202.880	148.229	36,7	6,1
Sorocaba	455.055	459.078	416.272	8,5	17,1
Campinas	621.149	566.247	531.761	14,4	21,8
Ribeirão Preto	557.159	400.760	281.511	49,5	11,5
Bauru	295.181	170.754	137.457	53,4	5,6
S.J. do Rio Preto	562.551	462.828	291.681	48,2	12,0
Araçatuba	308.342	225.960	125.213	59,4	5,1
Pres. Prudente	467.832	348.767	222.096	52,5	9,1
Marília	419.801	301.018	197.286	53,0	8,1
<b>TOTAL</b>	<b>4.041.803</b>	<b>3.222.648</b>	<b>2.439.243</b>	<b>39,6</b>	<b>100,0</b>

FONTE: SEADE, 1989

Observa-se que ocorreram reduções acentuadas em todas as regiões do estado, ou seja, o fenômeno da urbanização generalizou-se. No entanto, há diferenças muito grandes nestas reduções: enquanto na região de Sorocaba ela foi de 8,5%, em Araçatuba ela foi de 59,4%. Em 1980, pode-se observar que as regiões com maior participação na população rural total eram Campinas (21,8%), São José do Rio Preto (12,0%) e Ribeirão Preto (11,5%), enquanto as regiões com as menores participações eram o Litoral (3,6%) e Araçatuba (5,1%).

Os dados sobre ocupação da população rural são apresentados a seguir.

TABELA 8 - ESTADO DE SÃO PAULO: PESSOAL OCUPADO NA AGRICULTURA, SEGUNDO CATEGORIA, 1970 A 1980

CATEGORIA	1970		1980		DIFERENÇA (%) 1970 PARA 1980	
	No.	(%)	No.	(%)	PESSOAL OCUPADO	POP. RURAL
Responsável e membros não remunerados da família	873.243	61,5	662.401	48,1	- 24,1	
Trabalhadores Permanentes (Empregados)	288.308	20,3	386.103	28,1	+ 33,9	
Trabalhadores Temporários (Empregados)	181.964	12,8	278.264	20,2	+ 52,9	
Parceiros	65.928	4,6	44.299	3,2	- 32,8	
Outros (1)	10.597	0,7	5.396	0,4	- 49,1	
<b>TOTAL</b>	<b>1.420.040</b>	<b>100,0</b>	<b>1.376.463</b>	<b>100,0</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 18,6</b>

FONTE: Silva, (1990: 20-31)

(1) Agregados, Moradores

Pode-se observar que em 1970, a maioria do pessoal ocupado na agricultura era composta de responsáveis e membros não remunerados da família (61,5%), seguidos dos empregados em trabalho permanente (20,3%). Em 1980, ocorreu uma queda acentuada (24,1%) na categoria "responsáveis" e aumentos grandes tanto nos empregados permanentes (33,9%) como nos empregados temporários (52,9%). Ocorreu também uma queda alta na categoria "parceiros" (32,8%). Como o total de pessoal ocupado sofreu variação pequena (-3,1%), o que ocorreu na realidade foi uma **redistribuição** interna, fruto do processo de modernização capitalista da agricultura paulista.

Uma estimativa mais detalhada da composição das categorias de ocupação de trabalhadores residentes foi feita por Muller (1985) para o Estado de São Paulo (Tabela 9).

TABELA 9 - ESTADO DE SÃO PAULO: TRABALHADORES AGRÍCOLAS RESIDENTES, POR CATEGORIA, 1970 A 1980

CATEGORIA	1970		1980		VARIACÃO 1970 - 1980	
	No.(mil)	(%)	No.(mil)	(%)	(%)	MIL PESSOAS
Proprietário	523	38,8	291	40,6	- 16,6	- 232
Administrador	58	4,3	21	2,9	- 63,8	- 37
Arrendatário	93	6,9	13	1,8	- 86,0	- 80
Parceiro	258	19,1	113	15,8	- 56,2	- 145
Colono	58	4,3	29 (2)	4,0	- 50,0	- 29
Mensalista	95	7,0	153	21,3	+ 61,0	+ 58
Diarista	176	13,0	64	8,9	- 63,6	- 112
Outros (1)	88	6,5	33	4,6	- 62,5	- 55
<b>TOTAL (mil)</b>	<b>1.349</b>	<b>100,0</b>	<b>717</b>	<b>100,0</b>	<b>- 46,8</b>	<b>- 632</b>

FONTE: Muller, 1985:99

(1) Inclui empreiteiros em 1970 e 1976 e parte dos empreiteiros em 1980

(2) Inclui parte dos empreiteiros

Pode-se observar que o número total de trabalhadores residentes diminuiu 46,8% entre 1970 e 1980. A redução numérica aconteceu em todas as categorias menos a dos mensalistas, que cresceu 61%. A variação quantitativa é também significativa: no período, o número de trabalhadores residentes diminuiu em 632 mil pessoas, sendo os maiores decréscimos os de proprietários (232 mil) parceiros (145 mil), diaristas (112 mil) e mensalistas (80 mil).

Observa-se, portanto que, de maneira geral, a população rural entre 1970 e 1980 diminuiu 18,6%, o pessoal ocupado na agricultura diminuiu 3,1% e total de trabalhadores residentes nos imóveis rurais diminuiu 46,8%. Esta redistribuição de pessoal ocupado pode ser sintetizada em duas mudanças essenciais.

Inicialmente, quanto à utilização de trabalho temporário. De fato, o pessoal ocupado diminuiu menos (3,1%), que a população rural (18,6%) porque parte dele foi morar

na cidade mas continuou a trabalhar no campo. Este fenômeno tem sido amplamente analisado na literatura sobre agricultura no Brasil (Graziano, 1980; Mello, 1976; Vicente, 1989), referindo-se normalmente aos termos "volante" ou "bóia-fria". É importante ressaltar, conforme explica Graziano (1980: 161) que nem todos os trabalhadores não residentes são idênticos nas suas relações de trabalho, devendo-se distinguir entre os totalmente despossuídos de meios de produção - e que vendem sua força de trabalho para sobrevivência - daqueles que têm alguma qualificação (mecânicos, machadeiras, auxiliares de escritório), ou são pequenos proprietários que se assalariam temporariamente. Sob o ponto de vista da escolarização dos filhos destes trabalhadores, portanto, ela não está mais diretamente ligada à prática de educação rural analisada aqui, uma vez que passaram a frequentar escolas urbanas.

A segunda mudança essencial refere-se ao aumento do assalariamento e à diminuição paralela de formas anteriores de trabalho (parceria, arrendamento). De fato, ocorreu um aumento do número e da participação da categoria "trabalhadores permanentes" e "mensalistas", o que sinaliza uma maior especialização de funções, dentro do processo geral de modernização agrícola.

Sob o ponto de vista da educação da população rural, o importante é verificar que, em 1980, a maior parte dos moradores dos imóveis rurais era composta por proprietários (40,6%) e mensalistas (21,3%) - totalizando 62% - ou seja, trabalhadores estáveis, que tendem - segundo vários estudos citados (Fukui, Sampaio e Brioschi, 1980; Demartini e Lang, 1985) a valorizar mais a escola.

Outro dado importante refere-se aos rendimentos auferidos. Segundo Vicente, Baptistella e Irias (1988: 18), o salário médio de algumas categorias de trabalhadores residentes nos imóveis rurais aumentou no período entre 1970 e 1985 (Tabela 10).

TABELA 10 - ESTADO DE SÃO PAULO: ÍNDICES DE SALÁRIOS DE CATEGORIAS DE TRABALHADORES RESIDENTES NOS IMÓVEIS RURAIS.

ANO	DIARISTA	ADMINISTRADOR	TRATORISTA	MENSALISTA
1970	100,0	100,0	100,0	100,0
1975	149,6	142,7	130,9	110,4
1980	141,6	156,5	135,7	128,4
1985	175,6	148,3	133,4	122,9

Pode-se observar um aumento médio entre 23% e 48% nos salários reais (deflacionados pelo índice "2" da revista Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas, conforme o documento).

Além dos dados econômicos, é importante resumir informações sobre a posse de bens materiais correspondentes à fase do desenvolvimento industrial do país. Neste sentido, o nível de utilização de aparelhos domésticos característicos da industrialização também constitui um fator de aferição da universalização de práticas "modernas", e do acesso à rede geral de comunicações, que cobre todas as áreas do país (Tabela 11).

TABELA 11 - ESTADO DE SÃO PAULO: NÍVEL DE CONSUMO DE APARELHOS DOMÉSTICOS NA ZONA RURAL, 1989

APARELHO/SERVIÇO	REGIÃO METROPOLITANA	ZONA RURAL
	DE SÃO PAULO	
	(%)	(%)
Luz Elétrica	99,8	90,6
Fogão	99,6	99,3
Geladeira	92,6	74,5
Rádio	93,9	86,3
TV	92,6	75,3

FONTE: IBGE, PNAD, 1989

Observa-se que, de maneira geral, os níveis de consumo da zona rural paulista aproximam-se dos níveis da Região Metropolitana de São Paulo. Os índices são praticamente iguais para o uso do fogão na cozinha, sendo o índice de disponibilidade de luz elétrica um pouco inferior na zona rural. Quanto à disponibilidade de geladeira - que pressupõe acesso a pontos de venda de alimentos industrializados - ela também é alta na zona rural paulista (74,5%). Adicionalmente, quanto ao acesso à rede geral de comunicações, observa-se que é alto o índice de disponibilidade de rádio (86,3%) e televisão (75,3%), o que mostra o alto grau de penetração das informações veiculadas por estes meios.

Finalmente, é importante descrever algumas condições à respeito da participação eleitoral dos habitantes rurais que passou - ao menos potencialmente - por uma transformação significativa recentemente, expressa pelo aumento do número de eleitores. Segundo os dados estimados por Vicente, Baptistella e Irias (1988: 20), a porcentagem de residentes eleitores passou de 19,9% em 1970 para 34,5% em 1980 e para 44,4% em 1986 (estimativa). Embora não haja dados sobre o uso efetivo do direito ao voto, o aumento mostra que a população rural passou a integrar-se mais à vida política podendo, conseqüentemente, participar do processo decisório de forma qualitativa e quantitativamente diferente.

Pode-se, portanto, resumir as principais conclusões sobre a economia agrícola no Estado de São Paulo e as condições sócio-econômicas da população rural no período analisado.

a- Economia agrícola: a agricultura paulista vem passando desde a década de 50 por um processo de modernização, caracterizado principalmente pelo aumento rápido do uso de insumos, equipamentos e técnicas modernas. Conseqüentemente, aumentou muito a participação das culturas "modernas" as quais, em 1980, já eram responsáveis por 45,9% do valor produzido na agropecuária paulista. Esta transformação ocorreu em todo o estado mas concentrou-se em algumas regiões, principalmente Campinas, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, que abrigam as maiores concentrações da produção de citrus e animais, responsáveis no seu conjunto por 51,6% do valor da produção agropecuária paulista. O valor desta produção, quando comparado à população rural, mostra que as regiões com maior contribuição per capita são Ribeirão Preto, Araçatuba, Bauru e Marília.

#### b- População e Trabalho

A população rural aumentou entre 1940 e 1960, quando alcançou 4,8 milhões de habitantes e começou a diminuir, atingindo 3,5 milhões em 1970, 2,8 milhões em 1980 e 2,5 milhões em 1985. Este decréscimo de população foi acompanhado de uma relativa estabilização do pessoal ocupado na agricultura. O fato relevante é que muitos trabalhadores saíram do campo, transformando-se em "volantes", trabalhando sazonalmente na agricultura. Nas propriedades agrícolas, diminuiu muito o número de trabalhadores residentes, os quais, em 1980, concentravam-se nas categorias "proprietário" e "mensalista".

#### c- População e Participação

As condições do processo político brasileiro e os efeitos da modernização agrícola iniciada em 1950 limitaram significativamente as formas de associação dos trabalhadores na defesa dos seus interesses. Ao contrário de outras regiões brasileiras, a força dos movimentos questionadores da estrutura fundiária é pequena e o sistema tem conseguido conviver ao lado das reivindicações trabalhistas dos volantes. Consequentemente, a população rural remanescente, que inseriu-se na modernização agrícola, participando do processo político nos mesmos moldes clientelísticos da "democracia delegativa" brasileira, embora seus níveis crescentes de escolarização e informação possam alterar a natureza dessa participação a curto prazo.

## **5. EDUCAÇÃO E POPULAÇÃO RURAL: FATORES DE ESCOLARIZAÇÃO E PROCESSOS DE EXPANSÃO DO ENSINO**

### **FATORES DE ESCOLARIZAÇÃO**

Por fatores de escolarização no meio rural entende-se principalmente todas as características do sistema de ensino em si e todas as características sociais, econômicas e culturais dos agentes que participam diretamente do processo educativo -administradores, professores, pais e alunos - e que afetam a escolarização da população rural. Este fatores de escolarização têm sido amplamente discutidos no país e no exterior, como parte integrante de estudos descritivos ou propositivos, sobre como minimizar ou eliminar o efeito negativo de certos fatores na escolarização da população. Dado o objetivo da tese, torna-se necessário analisar inicialmente quais são os fatores de escolarização da população rural que podem ser objeto de ações de política pública, para posteriormente analisar como se processou esta política.

Para atingir o objetivo proposto neste item, ele está dividido em três partes. Na primeira, é feita uma descrição de alguns estudos internacionais sobre os fatores de escolarização. Na segunda parte, é feita a descrição de estudos selecionados sobre escolarização no meio rural brasileiro. Finalmente, na terceira parte é feita uma sistematização dos fatores de escolarização. Esta sistematização tem dois objetivos: facilitar a compreensão do conjunto de fatores e permitir a identificação daqueles que mais interessam à tese, ou seja, os fatores que estão ligados à oferta de ensino para a população rural, por parte do Estado.

Segundo levantamentos da Unesco (1980), em muitos dos países da África, Ásia e América Latina mais da metade dos alunos das escolas primárias, principalmente em zonas rurais, abandona os estudos depois do segundo ano e menos da metade dos alunos chega à quinta série primária. Nas áreas rurais especificamente, o documento aponta que a evasão está frequentemente ligada às distâncias que devem ser percorridas - e que muitas vezes são extenuantes para as crianças pequenas - à desnutrição, à necessidade de trabalhar e à deficiência na oferta de escolas, que

obriga à desistência prematura. Mais ainda, o documento refere-se ao efeito negativo do ambiente "analfabeto" sobre aqueles que eventualmente foram alfabetizados, no sentido de levar à sua regressão com o tempo.

Outro estudo internacional, do International Institute for Educational Planning, da Unesco, enfatiza que as condições sócio-econômicas dos pais - principalmente posição de classe e ocupação funcional - constituem hoje um dos fatores mais conhecidos de influência na escolarização das crianças (Unesco, 1981: 20). Adicionalmente, a escolarização nas zonas rurais é tida como afetada também pelos fatores de desnutrição, precariedade das construções escolares e do material didático, e pela dificuldade de recrutamento e treinamento de professores rurais (Unesco, 1981: 25).

O Banco Mundial, em documento sobre políticas de melhoria da educação primária em países em desenvolvimento (World Bank, 1990) também resume uma série de fatores condicionantes da escolarização. Na área do "ambiente educacional" são citados a precariedade das construções escolares, a falta de recursos educacionais, o baixo número de horas de aula, as falhas nos métodos pedagógicos e nos currículos, e as más condições de saúde e nutrição das crianças. Na área relativa aos professores, são citados o desconhecimento das matérias, a falta de treinamento pedagógico e a falta de motivação para o trabalho. Na área administrativa, são citados a falta de organização e de divisão de responsabilidades dentro do sistema, a falta de um sistema de informações sobre os resultados do processo educacional e a falta de um trabalho de desenvolvimento gerencial e profissional, tanto para administradores, quanto para professores. Finalmente, na área da oferta escolar em si, é citada a deficiência desta oferta, quanto ao número de vagas e séries disponíveis à população (World Bank, 1990: II e III).

Finalmente, quanto aos estudos genéricos, deve-se citar o trabalho de Izquierdo (1988), a respeito da América Latina. Neste estudo, o autor (e organizador) resume de forma abrangente e detalhada o estado atual das investigações sobre a educação primária na América Latina, abordando dezenas de estudos. Dentre os itens abordados por ele como condicionantes da escolarização, pode-se citar o recrutamento e o preparo dos professores, as normas de promoção dentro do sistema, a disponibilidade de material didático, o tamanho da classe, as condições sócio-econômicas dos alunos, o nível do aprendizado sobre os conhecimentos

básicos iniciais da escola e a expectativa e o envolvimento dos pais no processo escolar dos filhos.

Além destes estudos abrangentes, podem ser citados alguns mais específicos. Chernichowsky (1985), em estudo sobre Botswana, salienta que a escolarização na zona rural implica em custos indiretos muitas vezes proibitivos para a população local, principalmente os uniformes e o transporte até a escola. Investigando a influência do trabalho, mostra que este é mais comum entre os meninos, com variações sazonais que afetam a frequência à escola. Quanto a variáveis sócio-econômicas, afirma que a variável mais relevante para explicar o impacto na escolarização é a educação do chefe da casa. Conseqüentemente, levanta hipóteses concernentes à relação entre o nível sócio-econômico familiar e a educação dos filhos, salientando que o custo de educação tem relação inversa à propensão para educar os filhos (Chernichowsky, 1985: 329).

Jamison e Lockheed (1987), trabalhando com a análise de três gerações de populações rurais do Nepal, concluíram que a escolarização da terceira geração está ligada a vários fatores, destacando-se a posse da terra pela segunda geração, a casta, o nível de escolarização da segunda geração, o sexo dos filhos e a "modernidade atitudinal" com relação ao papel das meninas na sociedade local.

Wolfe e Berman (1984), em estudo sobre a Nicaraguá, separam os fatores de escolarização em dois grandes grupos - oferta e demanda - ligando o primeiro às políticas de distribuição de recursos educacionais e aos subsídios entre as classes, e o segundo às condições das famílias dos educandos. Trabalhando com estes dois grupos de fatores, concluem que os fatores de oferta têm impacto significativo na explicação das diferenças entre o urbano e o rural, bem como, da distribuição física das escolas nas zonas rurais, denunciando uma espécie de "privilegiamento" das áreas urbanas, em detrimento das rurais; mas salientam que em sua opinião os fatores ligados à demanda também são muito importantes.

Estes textos mostram, portanto, que o problema da escolarização da população rural é grave em todo o mundo, sendo causado pela conjunção de fatores diretamente ligados ao ensino - baixa oferta de escolas, precariedade dos professores e do material didático, desorganização - bem como por fatores ligados à população

**usuária, como a necessidade das crianças trabalharem e suas precárias condições de nutrição e saúde.**

Por seu lado, os fatores que afetam a escolarização no meio rural brasileiro têm sido estudados há várias décadas, tendo como eixo central de análise o trabalho do menor na agricultura.

Segundo Antuniassi (1983: 32), a maior parte dos estudos entre 1940 e 1960 tem um caráter descritivo, sem procurar interpretar a presença do trabalho infantil no nosso meio rural. Adicionalmente, apresentam-se como "estudos de comunidade", em que se procura estudar e descrever detalhadamente um município, de forma isolada da sociedade como um todo, e nos quais o mundo rural aparece na dimensão da sua importância relativa dentro da região estudada, na qual inclui-se naturalmente o mundo urbano. Segundo a autora, apenas um estudo mostrou-se específico do trabalho infantil e da escolarização no meio rural: trata-se do trabalho de Clóvis Caldeira (Caldeira, 1960), feito em municípios de todo o país. Paralelamente, a autora salienta que aquela visão "comunitária" predominante nos estudos da época só foi ultrapassada quando da realização do trabalho de Antonio Cândido, "Os Parceiros do Rio Bonito", que no seu entender privilegiava a obtenção dos meios de vida como "fator dinâmico da sociabilidade e solidariedade do grupo" (Antuniassi, 1983: 33).

O primeiro trabalho citado, de Clóvis Caldeira, constitui o estudo mais abrangente da época sobre o trabalho e escolarização no meio rural, quanto à base de dados levantados e seu tratamento quantitativo. O levantamento foi realizado em 140 municípios de todas as regiões brasileiras, por meio de questionários que indagavam a respeito dos motivos principais da falta dos menores às aulas. As respostas mostraram quatro motivos principais: ajuda no trabalho, falta de roupas, falta de livros e chuva. O primeiro motivo apareceu em praticamente 100% das respostas, enquanto os demais motivos apareceram em 50% a 60% das respostas. Houve também a citação de outros motivos, como o desinteresse dos pais, a falta de condução e a distância, o desaparelhamento da escola, pobreza, doenças e mudança da família. Em função dos dados levantados, e procurando fazer uma análise da escolarização frente à realidade sócio-econômica das famílias, Caldeira chega a algumas conclusões, transcritas a seguir:

- a- O trabalho do menor começa na idade aproximada de 11 anos e é mais comum em regiões de economia "escassamente desenvolvida, com atraso tecnológico e baixo nível de rendimentos familiares... neste contexto, o menor é auxiliar indispensável... ao contrário, nos países de ampla estrutura econômica, é menos desfavorável a situação do menor" (Caldeira, 1960: 133).
- b- Os índices de escolarização mais favoráveis ocorrem quando o número de menores trabalhadores não remunerados é maior que o de remunerados, o que sugere uma maior facilidade de estudo em função da situação da família. O autor enfatiza que isto é mais claro no sul do país, em que trabalhar para a família é "handicap" que traduz um "status" sócio-econômico melhor (Caldeira, 1960: 136).
- c- A baixa frequência à escola está ligada também ao desinteresse dos pais quanto à sua relação com o futuro das crianças e suas possibilidades de ascensão social, bem como à aspiração ao êxodo para a cidade como único meio de melhorar a condição material de vida (Caldeira, 1960: 139).

Estas conclusões constituem apreciações importantíssimas sobre as formas de condicionamento da escolarização do menor na zona rural, pela situação sócio-econômica das famílias, abrindo um leque amplo de possibilidades de análise, que foi explorado posteriormente por vários autores nacionais e estrangeiros (conforme visto adiante). Estas conclusões permitiram que Clóvis Caldeira chegasse à conclusão final do seu trabalho, em que reflete sobre as limitações da escolarização no meio rural frente à realidade sócio-econômica dos pais.

- d- "O problema do menor está vinculado visceralmente ao da família, só sendo lícito esperar melhorias na medida em que se modifiquem as condições que obrigam muitos pais a utilizar o trabalho de menores e adolescentes, com prejuízo da escolaridade... tal mudança pressupõe a elevação da renda social-agrícola, somente possível pela reforma básica da agricultura nacional" (Caldeira, 1960: 141).

Torna-se claro, portanto, que após identificar a relação entre condição sócio-econômica da família e nível de escolarização do menor, Caldeira mostra a consequência desta dependência para a mudança da situação, ou seja, a necessidade

de alterações nas condições de vida das famílias rurais para que a escolarização possa se alterar. Esta vinculação, que é apontada por outros autores (Azevedo, 1937; Werebe, 1963; Calazans, 1981; Moreira, 1960; Malassis, 1976), constitui um dos pontos essenciais para a discussão da política de educação rural no Brasil e suas limitações.

O estudo de Antonio Cândido, ainda segundo Antuniassi, foi utilizado em vários trabalhos da década de 60, destacando-se os de Maria Isaura Pereira de Queiroz. Nesta década, segundo Antuniassi, os estudos procuravam analisar o impacto da industrialização e da tecnificação na agricultura paulista. No estudo "Bairros Rurais Paulistas" (Queiroz, 1967), a autora estuda as condições do Ribeirão das Antas (Taubaté), do Bairro Taquari (Leme), de Paraibuna e de Itapeçerica da Serra - investigando as relações de trabalho, a organização social e a situação das escolas, mas definindo anteriormente dois tipos de bairros rurais: aquele caracterizado pela economia de subsistência, em que pequenos produtores - proprietários ou não - vendem seu excedente ("camponeses"); e aqueles bairros em que o cultivo já é voltado para o mercado, sendo mais adequado falar-se em "agricultores". Trabalhando com estes conceitos para a diferenciação dos bairros estudados, Queiroz verifica que o trabalho do menor ocorre nos quatro casos, embora de forma diferente, o mesmo acontecendo em relação à escola local e à visão de sua importância por parte dos pais.

Embora de forma não detalhada, a autora identifica uma relação positiva entre modernização agrícola e frequência à escola, apesar de concluir, para todos os bairros, que o papel da educação para a ascensão social não pareça relevante, sendo mais valiosa a educação ligada aos pais e ao trabalho. Salienta, no entanto, que a educação pode ser associada ao prestígio que eventualmente possa acarretar (Queiroz, 1967: 203). Finalmente, a autora discute a hipótese da sobrevivência da "civilização caipira" no Vale do Paraíba - em oposição à teoria de Pasquale Petrone sobre a destruição desta civilização pelo café - como um "gênero de vida próprio de uma determinada camada social e que, após conviver com a cultura do café, voltou às origens" (Queiroz, 1967: 90). Esta discussão é particularmente interessante aqui, uma vez que se discute adiante a inexistência do transporte escolar rural no Vale do Paraíba e sua relação com a estrutura sócio-econômica regional.

Outros estudos importantes seguiram-se ao estudo de Queiróz. Pode-se citar inicialmente o estudo de Fukui, Sampaio e Brioschi sobre os excluídos da escola (1980: 297-318). Neste estudo, feito no final da década de 80 em dois municípios paulistas - Assis e Cândido Mota - as autoras procuraram estudar o lado quantitativo da exclusão, bem como o seu lado qualitativo (como o excluído vê a escola), por meio de entrevistas realizadas em 410 domicílios, 70 dos quais domicílios rurais. Investigando detalhadamente as condições familiares (trabalho, condições materiais de vida, escolarização), as autoras concluem, para o caso dos domicílios rurais que:

a- Para os sítiantes e trabalhadores agrícolas permanentes, há uma postura crítica com relação à escola isolada e uma idealização da escola urbana; nestas categorias, os principais motivos da exclusão escolar são os custos incorridos na escolarização e as distâncias a serem percorridas.

b- Para o assalariado agrícola temporário, a escolarização (obtida na cidade) é vista como uma forma de escapar do trabalho no campo.

Estas conclusões específicas para as categorias sócio-econômicas foram seguidas de conclusões gerais, e que corroboram outros estudos semelhantes:

c- A escolarização implica em investimentos, que são avaliados pelos pais.

d- A distância até a escola constitui uma barreira à escolarização.

e- Os diferentes segmentos sociais se situam em relação à escolarização segundo o grau de qualificação para o trabalho.

f- A princípio, a escolarização abrange toda a população, mas ela resulta efetivamente de um processo que compreende tanto a organização escolar, como as condições efetivas de permanência na escola pelos diferentes segmentos da população.

Torna-se claro, pelas conclusões, que a escolarização é afetada diferentemente pela posição dos pais no processo produtivo e que, adicionalmente, ela depende tanto de fatores "internos" ao sistema escolar quanto das condições concretas que os alunos e seus pais têm para manter a frequência à escola.

Antuniassi, (1983), após avaliar as pesquisas que a precederam - e que foram comentados acima - fez seu próprio estudo, preocupando-se em analisar como a tecnificação da agricultura paulista alterou a participação do trabalhador "mirim" na força de trabalho e como o trabalho interfere na escolarização (Antuniassi, 1983: 43). Pesquisando uma amostra de 12 municípios, em 1976, comportando 324 chefes de família que trabalhavam na zona rural, a autora conclui que:

- a- Os trabalhadores mirins existem em todas as categorias de trabalhadores rurais - proprietários, arrendatários, parceiros, colonos, assalariados permanentes e temporários - sendo mais frequente entre os arrendatários.
- b- A idade média de incorporação ao trabalho é de cerca de 10 a 11 anos, valor semelhante ao registrado no trabalho de Clovis Caldeira; a necessidade de trabalhar interfere muito na escolarização, principalmente após os 12 anos de idade: os índices de repetência e inadequação idade-série são piores entre as crianças que trabalham (Antuniassi, 1983: 90 a 97).

Em função destas conclusões iniciais, salienta que seus dados - em comparação aos achados por Clovis Caldeira - "indicam, portanto, que não estaria havendo uma alteração significativa no quadro de incorporação e participação relativa da mão de obra infanto-juvenil à força de trabalho no meio rural paulista, não obstante o processo de modernização da agricultura nos últimos 20 anos" (Antuniassi, 1983: 98).

Outro estudo importante foi feito em 1979, nas micro-regiões de São José do Rio Pardo, Paranapanema, São José dos Dourados e Jaboticabal (Demartini e Lang, 1985: 190 a 193), entre trabalhadores agrícolas ligados diretamente à terra. O estudo, que separou os levantamentos segundo a posição do entrevistado no processo produtivo, chegou a várias conclusões importantes:

- a- A importância atribuída à escola é grande para todas as categorias de agricultores. Esta importância está relacionada tanto às expectativas sobre o futuro quanto ao próprio trabalho atual.

- b- A importância atribuída à escola difere conforme a categoria: enquanto os proprietários atribuem importância ao conhecimento escolar em si e para o próprio trabalho, os parceiros e trabalhadores permanentes e temporários vêem nele também um fator de superação das condições vigentes de trabalho.
- c- Os filhos de proprietários têm mais condição de permanecer na escola que os demais, pois estes precisam começar a trabalhar mais cedo.
- d- As críticas dos agricultores a respeito das escolas incidem tanto sobre os aspectos quantitativos, quanto sobre os aspectos qualitativos; os agricultores conhecem as escolas localizadas nas proximidades, criticam a oferta limitada e pleiteiam escolas mais próximas e mais bem equipadas.

Considerando mais diretamente a evolução da economia agrícola no Estado de São Paulo e as condições do ensino rural e da escolarização no meio rural, Neves estudou os fatores sócio-econômicos que afetam esta escolarização, concentrando-se principalmente no estudo da alteração da estrutura fundiária e do perfil da população rural. Os levantamentos foram realizados em 147 escolas rurais do Estado de São Paulo, abrangendo 1257 alunos e 625 pais, amostra bastante abrangente, portanto. As principais conclusões do estudo estão expostas a seguir (Neves E., 1981: 148 a 150):

- a- A evasão escolar é um fato evidente: a frequência diminui em certas épocas do ano, sendo que 80% dos alunos trabalham na agricultura e/ou em casa, como consequência da situação sócio-econômica.
- b- 32,5% dos alunos pretendem frequentar até a oitava série do 1o. grau (o que é muito difícil na zona rural, em função da falta de escolas).

Outro estudo, realizado no Rio Grande do Sul, reforça algumas das conclusões já apontadas (Rasia, 1984). Comparando a incidência do trabalho infantil entre os agricultores, o autor conclui que nas famílias com trabalho menos mecanizado, aumenta a incidência do trabalho infantil, em qualquer época do ano, enquanto nas famílias com trabalho mais mecanizado, a incidência é maior de trabalho doméstico (como competição com a escola). Segundo o autor, é importante observar também a diferença de visão da escola: enquanto para os pequenos proprietários, os parceiros

e os assalariados a educação é vista como negação do meio rural e "herança" (já que não é possível herdar a terra), entre os agricultores com atividades organizadas em moldes capitalistas a educação é vista mais como garantia de continuidade para os filhos da situação vigente.

Adicionalmente, pode-se citar o trabalho feito por Bortolotti em São Carlos (Bortolotti, 1989). Pesquisando 184 famílias residentes na zona rural e 64 famílias que mudaram para a cidade, a autora reconstituiu o passado das pessoas em função da escola, colhendo relatos sobre os motivos da dificuldade da escolarização. Estes motivos, segundo os relatos feitos, reproduzem outros já apontados anteriormente, ou seja, a mobilidade dos pais, a necessidade de trabalhar e a distância longa até as escolas disponíveis.

Como documento coletivo, o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, na sua sessão especial sobre educação rural feita em 1984 (Secretaria de Estado da Educação, Fórum de Educação Rural, 1984), reuniu trabalhos e contribuições de administradores, professores e pesquisadores do ensino rural. No documento que resume as análises sobre a educação rural, sobressaem as seguintes conclusões:

- a- Professores: têm formação deficitária no magistério, faltando especificidade para o trabalho na zona rural; a possibilidade de reciclagem é pequena, o trabalho pedagógico é isolado devido à falta de supervisão e contacto; falta um maior apoio às atividades, em termos de auxílio transporte e vantagens financeiras; o salário é muito baixo; além do ensino, o professor rural precisa desempenhar outras atividades, de assistente social, merendeiro e enfermeiro.
- b- Escolas: têm instalações precárias e material deficiente.
- c- Alunos: têm precárias condições de vida, com problemas de alimentação e saúde; precisam percorrer grandes distâncias até a escola.
- d- Ensino: a multisseriação prejudica o trabalho e o aprendizado; o currículo é inadequado.

Finalmente, deve-se citar outros trabalhos sobre a situação brasileira e que apresentam um tratamento estatístico mais complexo, seja pela grande base de dados, seja pela metodologia escolhida para a análise.

Jabara, Singh e Schuh (1981) estudaram os fatores que afetam a demanda de educação no Vale do Ribeira sob a perspectiva do "capital humano", ou seja, da "economia familiar", segundo a qual a decisão de enviar os filhos à escola é feita com base nos custos e benefícios percebidos pelos pais, que por sua vez variam em função das características sócio-econômicas das próprias famílias. Segundo os autores, esta hipótese foi comprovada na prática, tendo-se identificado vários fatores determinantes da escolarização, a saber: idade dos pais, nível educacional da esposa, tipo de posse da terra pela família, número e idade das crianças na casa, idade das crianças, distância casa-escola e número de vezes em que o chefe da casa ouviu rádio. Deixando-se de lado o tipo específico das variáveis escolhidas, torna-se claro que o trabalho identificou a relação entre as condições sócio-econômicas dos pais - idade dos pais, educação da mãe, posse da terra - a sua relação com o exterior - uso do rádio - a condição das crianças e a distância até a escola.

Outro estudo, de Nancy Birdsall (Birdsall, 1985), estudou uma amostra de 1% do levantamento do IBGE em 1970 (170.000 domicílios), da qual extraiu uma sub amostra de 30%, submetida a testes estatísticos. A principal conclusão da autora é a de que, nas áreas rurais do Brasil, a elasticidade da demanda de educação, com relação à oferta, é substancial. Isto significa que, se há aumento de oferta, há aumento de acesso à escola (Birdsall, 1985: 84).

Singh (1989), estudando dados de 500 famílias rurais de São Paulo, Minas Gerais e Ceará em 1973/1974, concluiu que a escolaridade da mãe e o nível de contacto externo dos pais têm relação positiva com a educação dos filhos, o mesmo ocorrendo com o uso de insumos modernos na agricultura.

Finalmente, Psacharopoulos e Arriagada (1989), estudando dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar - PNAD do IBGE, 1980, chegam a algumas conclusões semelhantes às citadas acima, ou seja: ao contrário do verificado em outros países, as meninas não são discriminadas no seu acesso à escola; a escolarização das crianças é influenciada pela escolarização dos pais, principalmente da mãe; a renda familiar tem efeito positivo sobre a escolarização, devendo-se

considerar evidentemente as despesas "externas" (livros, transporte), uma vez que o ensino é grátis; a diferença de escolarização entre as zonas urbanas e rurais é enorme, existindo alto custo de oportunidade para as famílias rurais manterem seus filhos na escola.

Feita a descrição dos fatores de escolarização, é necessário proceder à sua sistematização, para facilitar a análise das políticas de educação rural. A variedade dos fatores citados e analisados na literatura especializada, no entanto, dificulta a tarefa. Portanto, é feita a seguir a sua separação em dois grandes grupos - fatores "internos" e fatores "externos" - que parece suficiente para os objetivos propostos.

Os fatores internos são aqueles inerentes ao sistema educacional, ou seja, relacionados a todos os aspectos da oferta de ensino em uma dada sociedade. Os fatores externos, por sua vez, são aqueles que estão relacionados diretamente aos usuários da educação (1), no sentido da sua relação com o sistema educacional e suas condições efetivas de utilização dos seus serviços. Em função disto, os fatores internos têm sido identificados com o termo "oferta" e os fatores externos com o termo "demanda".

O quadro 2 a seguir resume os principais fatores segundo a classificação proposta.

---

(1) Pode-se adotar também a definição de Martins (1974: 113), sobre os "sujeitos da escolarização", ou seja, aqueles para os quais a escolarização própria ou de outrem faz parte do seu projeto de vida.

**QUADRO 2 - FATORES DE ESCOLARIZAÇÃO (EXEMPLOS)**

	INTERNOS (OFERTA)	EXTERNOS (DEMANDA)
<b>Escola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Localização e distância</li> <li>- Número de salas</li> <li>- Número de séries por sala</li> <li>- Número de séries</li> <li>- Equipamentos</li> <li>- Mobiliário</li> <li>- Padrão construtivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pais - Nível de escolarização</li> <li>- Condições sócio-econômicas</li> <li>- Valorização da escola</li> <li>- Mobilidade espacial</li> <li>- Envolvimento no estudo dos filhos</li> </ul>
<b>Professor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação</li> <li>- Salário</li> <li>- Condição de atualização</li> <li>- Acesso físico à escola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aluno - Condições de saúde</li> <li>- Condições de nutrição</li> <li>- Condições de vestimento</li> <li>- Motivação</li> <li>- Disponibilidade de tempo</li> <li>- Disposição física</li> </ul>
<b>Ensino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Currículo</li> <li>- Tempo aula</li> <li>- Material didático</li> <li>- Métodos pedagógicos</li> <li>- Critérios de avaliação-promoção</li> <li>- Administração do ensino</li> <li>- Aprendizado básico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Região - Topografia</li> <li>- Sistema viário</li> <li>- Sistema de transportes</li> </ul>

Considerando a divisão dos fatores de escolarização entre os grupos "interno - oferta" e "externo - demanda", pode-se avaliar preliminarmente quais são as possibilidades de ação do Poder Público ou dos participantes do processo educacional.

Os fatores internos - por referirem-se às características do sistema escolar - são o campo natural da ação do Estado na sua política educacional. Assim, esta política pode incluir ações para a melhoria das escolas (localização, classes, séries, equipamentos), do professor (treinamento, salário) e do ensino (métodos, material).

Os fatores externos, por seu lado, dependem em grande parte das condições sócio-econômicas e culturais dos usuários do sistema escolar estando fora, portanto, do campo de ação educacional direta do Estado. Este é o caso, por exemplo, da renda das famílias, da sua mobilidade espacial, do nível de escolarização dos pais, da visão que estes têm da educação como projeto de vida para si e para os filhos. Mesmo nos fatores externos, há, no entanto, aqueles que podem ser objeto de ação complementar do Estado. É o caso, por exemplo, das condições de nutrição e saúde dos alunos, que podem ser melhoradas por programas suplementares de auxílio aos educandos, como já vem ocorrendo há muito tempo.

Dentro da perspectiva da pesquisa, os fatores que mais interessam são aqueles que levam a ações relativas à oferta de ensino. Conforme explicado anteriormente, esta oferta é entendida principalmente no seu sentido físico, da localização das escolas no espaço, e no seu sentido educacional, do número de séries disponíveis à população rural. Consequentemente, interessa também a relação oferta física - oferta educacional, no sentido de como as séries ofertadas são acomodadas no espaço disponível, o que implica na consideração, por exemplo, das classes multisseriadas. É importante salientar que a ênfase nestes fatores e nas ações da política pública a eles ligadas não exclui a análise de outros fatores, que possam ajudar a entender a formação e a implementação da política analisada.

Considerados os fatores, no item seguinte serão analisados os processos de expansão dos sistemas de ensino.

## **FATORES DE MUDANÇA E EXPANSÃO DO ENSINO**

Este item tem o objetivo de resumir e analisar a literatura selecionada sobre mudanças e expansão de sistemas educacionais, como instrumentos para descrição posterior das fases e do perfil da política de oferta educacional para a população rural. São discutidas textos e conceitos sobre os fatores de mudança e expansão de sistemas educacionais, bem como sobre as formas de realização destas mudanças.

Conforme salienta Paiva (1987: 19), os sistemas educacionais e os movimentos educacionais influem sobre a sociedade mas refletem também as condições sociais, econômicas e políticas existentes. Os sistemas educacionais "acompanham o movimento histórico do país" e estão, portanto, inseridos em um contexto de relações complexas entre vários tipos de agentes. Esta interação, conforme salienta Carnoy (1985: 47), varia conforme o período histórico considerado, uma vez que as estruturas de poder, a escola e o Estado mudam em função de conflitos anteriores. Plank (1987: 362) lembra que a análise de vários estudos sobre os fatores mostra que há uma conscientização geral sobre a complexidade dos processos de expansão educacional, como interação dinâmica da demanda e da oferta de ensino, influenciada ainda por mudanças no contexto social, político e econômico.

O estudo dos fatores de mudança dos sistemas educacionais exige, portanto, que eles sejam vistos na sua interação, em cada período analisado. Neste sentido, a análise da política pública de educação de uma certa época pode concentrar vários fatores relevantes de mudança, uns mais importantes do que os outros para a determinação destas mudanças; em outras épocas, esta importância relativa pode alterar-se em função de mudanças estruturais ou conjunturais, fazendo com que fatores antes inexpressivos (ou sem interferência) passem a ser relevantes. Estas considerações foram feitas quando da análise das fases e do perfil da política analisada.

A primeira abordagem que se pode fazer com relação aos fatores de mudança é metodológica, no sentido de tentar uma classificação dos fatores, que facilite a sua compreensão e análise. Analisando a literatura selecionada, acredito que seja possível separar estes fatores em três grandes grupos: os fatores **sociais**, os fatores **econômicos** e os fatores **estratégicos**. Trata-se evidentemente de uma classificação simples, que tem o custo inevitável de perder a riqueza intrínseca e alguns fatores, mas é necessário para o processo de análise.

Os fatores aqui chamados de **sociais** são aqueles ligados principalmente às noções de **cidadania** e de **difusão**. O conceito de cidadania, já discutido no Capítulo 2, é importante para indicar um processo de crescimento contínuo da idéia de igualdade de direitos sociais nas sociedades contemporâneas. Na área educacional, trata-se do conceito de cidadania social (Marshall, 1975), expresso pelo direito universal à educação. Conforme salienta Paiva (1987: 20), "o movimento educacional adquiriu

uma dinâmica própria decorrente da universalização de alguns direitos educativos após a revolução francesa" (direito universal, gratuidade, obrigatoriedade), sendo que esta autonomização gerou por sua vez medidas educacionais e tendências de expansão da educação entre as populações. No Brasil, o direito à educação já aparece na Constituição de 1824, e permanece em todas as demais Constituições, as quais diferem exclusivamente na forma de explicitar o direito e, eventualmente, nas limitações que a ele são impostas na prática. Esta noção de cidadania e direito educacional, conforme lembram Meyer e Ramirez (1977: 242), pode ser uma das formas de explicação do crescimento generalizado dos sistemas educacionais e das matrículas em todo o mundo, entre 1950 e 1970, independentemente da cultura, do sistema político ou da situação econômica (os autores salientam que não é o único fator, conforme se verá adiante). A idéia de cidadania e sua expressão na forma do direito universal à educação seria, portanto, um dos fatores mais importantes da expansão dos sistemas educacionais. No caso específico do Brasil - principalmente no começo do século - ela também pode ser ligada à "vergonha" que as elites brasileiras sentiam do estágio de analfabetismo da nossa população, conforme relatado por vários autores (Demartini, 1980; Antunha, 1967 e Paiva, 1987), e que estaria por trás das decisões de universalização da educação (mesmo que fictícia), numa "ação civilizatória".

No caso específico da zona rural paulista, Demartini levanta a hipótese de que "o interesse pela instrução tenderia a se expandir no meio rural e nas camadas urbanas ao mesmo tempo" devido ao fato de que sítiantes e trabalhadores rurais não terem vivido totalmente isolados, estando sob influência dos mesmos valores, que agiam para os demais setores da sociedade (Demartini, 1980: 464). A autora preocupa-se em contestar a visão de que o interesse pela educação na população rural teria surgido em função dos processos de industrialização e urbanização, mostrando que na realidade este interesse era anterior a estes processos.

Ainda no grupo dos fatores sociais, pode-se incluir a difusão da **informação**, a difusão **espacial** e a difusão **temporal**. A difusão da informação refere-se à propagação das idéias sobre a relevância e os efeitos da educação para as pessoas. Bowman (1984: 563-583) vê este fator como essencial para a expansão dos sistemas educacionais nos países em desenvolvimento, juntamente à oferta de vagas e à avaliação dos custos e dos benefícios da educação. Para Meyer e Ramirez (1977: 255), a idéia de "progresso" humano é essencial no mundo contemporâneo, estando

disseminada a fé na educação como instrumento de transformação do indivíduo e da sociedade. Embora isto não seja explicitado pelos autores, parece claro que se pode estabelecer uma relação entre o conceito de cidadania - como direito universal à educação - e de difusão de informação, no sentido de que a educação é intrinsecamente boa e desejável, tanto sob o ponto de vista individual quanto do ponto de vista social.

Além da difusão da informação, há também os conceitos de difusão espacial e temporal. Segundo Bowman (1984: 564), a idéia de difusão espacial em educação é derivada da teoria de difusão de inovações, de Torsten Hagerstrand, que analisa a existência de padrões persistentes de difusão de atividades e práticas entre populações; neste sentido, a difusão espacial da educação dar-se-ia inicialmente a partir de "centros irradiadores", cuja influência levaria à propagação lenta e firme dos sistemas educacionais. No caso brasileiro, Sposito, comentando estudo de Celso R. Beisiegel (1964) sobre a expansão dos ginásios no Estado de São Paulo, lembra que em função da sua generalização, "a criação dos ginásios em algumas cidades ampliava nas populações vizinhas, expectativas de atendimento que traduziam a crescente valorização da escola secundária como canal de ascensão para as camadas menos favorecidas ou mesmo de manutenção de posições para as camadas médias da sociedade local" (Sposito, 1982: 94). Por seu lado, a noção de difusão temporal é proposta por Meyer e Ramirez (1977: 245), e baseia-se na idéia de que a difusão ocorre por "contágio", ou seja, pela influência exercida pelo grupo dos educados sobre o grupo dos não educados, ao longo do tempo.

O segundo grupo de fatores inclui aqueles denominados aqui de **econômicos**. Os fatores econômicos são aqueles que relacionam as mudanças dos sistemas educacionais à alteração nas relações de produção e, conseqüentemente, na procura educacional por parte da população. A maioria dos estudos da realidade educacional da zona rural brasileira, conforme salientado, gravita em torno do conflito entre trabalho e escola; adicionalmente, vários estudos apontam a relação entre a posição dos pais no processo produtivo e o seu interesse pela educação dos filhos. Todas estas análises estão relacionadas, em maior ou menor profundidade, ao que foi definido por Martins (1974: 128): o interesse pela escolarização entre os habitantes rurais cresce à medida da sua incorporação no mundo da mercadoria; quando o trabalho ocorre em uma economia do excedente, a frequência à escola é "ritual" que não incorpora o conteúdo proposto, mas quando o trabalho ocorre numa economia

de mercado, a escola é recurso para desvendar a linguagem urbana, do mundo das mercadorias, e é "negação do mundo rural". Carnoy (1986: 47) também dá ênfase aos aspectos econômicos em sua análise da educação na sociedade capitalista; para ele, o conflito social desempenha papel vital na influência sobre os sistemas educacionais e, sendo este conflito enraizado profundamente na organização do trabalho, é nesta organização que se deve concentrar a análise. Estas abordagens implicam, portanto, no estudo preferencial das relações de produção no meio rural e sua influência na demanda educacional.

Por último, deve-se abordar os fatores aqui denominados de **estratégicos**. Eles estão ligados mais diretamente à ação do Estado, pressupondo condições estruturais ou conjunturais. Os fatores estratégicos estruturais são aqueles que influenciariam as mudanças e a expansão educacional em função de necessidades estratégicas estruturais da sociedade. Por exemplo, este é o caso, segundo Meyer e Ramirez (1977: 243), da necessidade de Estados poderosos expandirem os sistemas educacionais, para viabilizar a consolidação de uma cultura e de uma ideologia políticas "nacionais", como parece ter acontecido em muitos casos. Evidentemente, conforme salientam os autores, a velocidade e a forma desta expansão dependem das condições concretas de cada país, sendo o nível de internacionalização de sua economia - e a atuação das suas elites frente a esta internacionalização - um dos fatores principais. Paralelamente, pode-se falar também no fator estratégico estrutural de consolidação do mercado capitalista, pela utilização do sistema educacional como instrumento de propagação e de homogeneização da ideologia dominante. A importância estratégica do Estado na expansão educacional também é enfatizada por Tedesco (1985: 42). Segundo o autor, a democratização educacional na América Latina não está vinculada exclusivamente aos setores econômicos, uma vez que a expansão está associada à formação do "Estado-Nação" e à procura de uma homogeneidade cultural básica. Por isto, o setor mais dinâmico tem sido o Estado e não a burguesia industrial ou os grupos privados.

A estes fatores estruturais, pode-se adicionar os fatores conjunturais. No caso brasileiro, há pelo menos três fatores relevantes. Em primeiro lugar, a necessidade de evitar ou minimizar o conflito de classes, como foram interpretadas as políticas educacionais para a zona rural desde o início do século: frente à visão dualista, o ruralismo pedagógico transformou-se em instrumento de fixação do homem no campo, para evitar a sua migração para as cidades já "saturadas". Adicionalmente,

pode-se falar em necessidade conjuntural ligada às eleições, em que a expansão educacional - principalmente no início do século - tornou-se importante para ampliar as bases eleitorais. Finalmente, pode-se citar o movimento de descentralização político-administrativa, e suas consequências para a educação (municipalização). Este fator - conforme lembra Cassassus (1990) - precisa ser entendido dentro de um contexto específico, procurando-se investigar seus reais motivos: eles podem tanto estar ligados à intenção de reduzir custos para os níveis centrais de governo - em função de problemas conjunturais - quanto de recomodar pressões políticas que se tornaram incontornáveis.

Concluindo, pode-se verificar que os principais fatores explicativos das mudanças educacionais e de expansão dos sistemas educacionais podem ser agrupados em fatores sociais (cidadania e difusão - de informação, espacial e temporal); fatores econômicos (alteração das relações de produção); estratégicos estruturais (formação de Estados nacionais, consolidação do mercado capitalista) e estratégicos conjunturais (redução de conflitos sociais, ampliação das bases eleitorais ou descentralização/acomodação de pressões políticas). Conforme salientado, a ocorrência histórica destes fatores varia no tempo e no espaço, em função das características de cada sociedade, e a sua análise deve ser feita procurando-se entender as suas contribuições individuais e as suas inter-relações.

Descritos os fatores que podem explicar as mudanças e a expansão dos sistemas educacionais, é necessário verificar sob quais formas podem ocorrer estas alterações. Isto implica analisar as estruturas de poder na sociedade e nos sistemas educacionais, bem como as formas de seu relacionamento. Neste sentido, é importante lembrar inicialmente alguns conceitos essenciais adotados anteriormente. Em primeiro lugar, a noção de que a fragmentação histórica do Estado brasileiro transformou-o em um conjunto de agências independentes e conflitantes, que representam interesses de setores diversos da sociedade; não é possível, portanto, imaginar o Estado como um ente compacto e solidário apenas a um grupo específico. Em segundo lugar, a conclusão de que as ações dos vários agentes envolvidos com a questão não têm a mesma base de recursos, ou seja, há grandes diferenças nos recursos políticos, administrativos e econômicos entre eles. Paralelamente, deve-se lembrar que os agentes podem ser divididos entre aqueles que participam diretamente da formulação das políticas - formuladores diretos - e aqueles que participam indiretamente - formuladores indiretos. Finalmente, é

importante lembrar que os agentes podem ser divididos também com relação à sua posição no processo: participam dele as elites do Estado - no sentido das forças políticas e administrativas que têm poder de decisão (Executivo, Legislativo e Judiciário) - a burocracia do sistema educacional e seus funcionários (inclusive professores), e os grupos sociais que são objeto das ações educacionais, ao lado de entidades de representação política ou trabalhista (associações, sindicatos).

O problema da análise das demandas populares por educação começa pelo reduzido número de estudos. Segundo Campos (1985: 83), a história das reivindicações pelo acesso ao ensino público no Brasil está pouco presente na literatura especializada, sendo "esparcos os indícios a respeito do papel desempenhado pela demanda no crescimento da oferta de escola elementar". Prosseguindo, a autora enfatiza que os registros sobre as pressões aparecem mais nos estudos sobre a chamada "educação popular", ou seja, aquela que é produzida fora do âmbito do Estado. Na mesma linha, Tedesco (1985: 41) salienta que existe um grande desconhecimento do caráter e do papel das demandas populares por educação. Em outro trabalho, Campos lembra também que a preocupação excessiva com o processo político da educação popular acabou excluindo o tema das lutas sociais pela educação formal e que, adicionalmente, o fato das demandas populares frequentemente concentrarem-se na oferta quantitativa, permite a tentativa da sua desqualificação, baseada na suposição do seu desinteresse pela qualidade (Campos, 1992: 74). Segundo a autora, assim como para Demartini (1980: 470), esta tentativa permite ignorar as condições precárias de ensino, e manter a situação existente, fazendo das alterações da oferta um "favor" e não a resposta a um direito. Aprofundando a discussão, Tedesco lembra que a capacidade restrita de geração das demandas populares por educação constitui "uma forma adicional de expressão da exclusão". Ou seja, para o autor, não existe demanda pois existe exclusão, estando a possibilidade concreta de articulação das demandas ligada à disponibilidade histórica de espaços sociais e institucionais e da capacidade de organização dos setores populares (Tedesco, 1985: 41).

A discussão sobre a participação relativa dos vários setores ligados à política educacional encontra-se em muitos textos. Adotando-se a divisão proposta anteriormente - entre as elites do Estado, a burocracia estatal, os "sujeitos da escolarização" e as entidades de representação - pode-se afirmar que sua interferência nas políticas aparece normalmente de forma combinada, com os

autores procurando analisar as possibilidades de ação e as estratégias de cada participante. Assim, Tedesco adverte que não se pode negar nem subestimar a iniciativa dos setores dominantes para a expansão das oportunidades educacionais na América Latina, devendo-se ver a educação como um fenômeno próprio do capitalismo, concebido pela burguesia como um instrumento de imposição ideológica (Tedesco, 1985: 41). Beisiegel<sup>1</sup> vê a importância das elites na expansão educacional: segundo ele, "as tentativas de implantação e desenvolvimento da educação elementar para todos aparecem na história das instituições educacionais brasileiras com um evidente caráter de antecipação às solicitações educacionais do meio" (Beisiegel, 1974: 5). Avaliando as leis educacionais brasileiras, Beisiegel mostra que as tradições sociais e culturais não "forneciam apoio à integração funcional da escola no meio... as preocupações com a educação... traduziam a impressão que sobre as elites causavam os exemplos de outros povos" (1974: 6).

Se estas visões sobre a importância das elites encontram respaldo em fatos históricos, outros estudos mostraram que a atuação delas não pode ser entendida de forma isolada ou exclusiva, sendo necessário investigar o papel desempenhado por outros agentes relevantes. A este respeito, a interpretação da preponderância das elites é refutada por Demartini, em estudo sobre a população rural paulista. Segundo a autora, tanto a pesquisa direta com esta população - feita na década de 60 - quanto a análise de depoimentos de antigos professores da rede pública, mostra que o interesse pela educação é muito antigo e que as suas formas de expressão são concretas, por meio da utilização de canais específicos, condicionados pelo sistema político da época. Assim, Demartini afirma que com o aumento do interesse pela escolarização na República, a escola tornou-se "moeda de transação para o coronel", que passou a controlar a sua criação e expansão, canalizando as demandas juntamente com os chefes políticos. Nesta época, a escola teria inclusive uma importância econômica, na medida em que serviria de motivo de atração para arrematar trabalhadores (Demartini, 1989: 52). Paralelamente, a sua importância também pode ser atestada pelo controle exercido pelo chefe político sobre a nomeação das professoras, prática comum. No entanto, a partir da década de 20, a autora vê o crescimento da influência do aparelho estatal na definição da política educacional, por meio dos inspetores de ensino. Esta influência, embora não escapasse do controle político local, começou, segundo Demartini, a "solapar" o poder dos "coronéis". Mas a conclusão mais importante da autora diz respeito ao papel que atribui a estes chefes políticos: na sua interpretação, se as elites

intelectuais viam "desinteresse" por parte da população, os "coronéis" percebiam claramente este interesse e trabalhavam para que esta demanda fosse atendida, constituindo-se em elementos inovadores nas sociedades locais.

A interpretação de Demartini choca-se, portanto, com a de Beisiegel, ao menos no que diz respeito ao início da República e às primeiras décadas do século atual. Em período posterior, o estudo de Beisiegel sobre a expansão dos ginásios no Estado de São Paulo mostrou uma grande interação do agente político principal para o autor - o Deputado Estadual - e os setores da população que pressionavam pela ampliação das oportunidades educacionais. Segundo Beisiegel, a expansão da rede escolar foi acelerada em São Paulo pela volta do regime representativo e pela consequente vinculação entre as ações dos Deputados e os interesses das suas bases políticas. Neste sentido, os Deputados teriam sido coerentes com a evolução social, política e econômica do estado - que por sua vez levou ao aumento da demanda por educação - procurando atender a estas reivindicações. Assim, embora a expansão da rede possa ser explicada a partir de transformações estruturais, o modo de realização da expansão foi determinado pelos interesses dos agentes. À medida em que a escola secundária tornou-se objeto de reivindicação municipal, ela passou a fazer parte das relações de "compromisso" que regulam a interação entre os governos central e municipal, tornando-se dado importante do sistema de reciprocidade de que falava Vitor Nunes Leal (1975). A partir da análise desta interação política - e considerando a redivisão do poder propiciada pela democratização do pós-guerra - Beisiegel lembra que ocorre um remanejamento das estratégias dos chefes políticos locais e dos políticos estaduais, em função da relativização daquela reciprocidade anterior, do aumento do poder das camadas urbanas na política local e da necessidade de manter e conquistar posições políticas. Assim, o político não tem condições de recusar apoio às reivindicações e precisa realizar uma "dupla mediação", entre os interesses dos eleitores e as necessidades de racionalidade na expansão do sistema de ensino. E, segundo o autor, o Deputado Estadual saiu-se bem nesta tarefa, como agente de democratização da expansão escolar, atuando "como fator de reação espontânea do sistema social aos desajustes provocados pelas transformações ocorridas na região" (Beisiegel, 1964: 198). Apesar da importância por ele atribuída aos Deputados Estaduais neste processo de acomodação de pressões, Beisiegel adverte para a inadequação da continuidade deste processo, advogando a necessidade da incorporação da planificação à Administração Pública da educação, "como única solução viável aos problemas decorrentes da inadequação das intuições

educacionais à nova ordem social emergente". Transparece claramente a preocupação do autor com a evolução do processo, uma vez que no período analisado por ele vinha ocorrendo grande expansão quantitativa dos ginásios no Estado de São Paulo: entre 1940 e 1960, as matrículas no ensino médio (ginásios) tinham aumentado 351%, contra um aumento de apenas 79% na população, (Beisiegel, 1964: 117). Detalhe particularmente importante refere-se ao Interior: conforme salienta Sposito (1982: 5), "a ampliação da rede de ginásios nos municípios adquiriu, de imediato, grande impulso porque a inexistência de escolas secundárias, públicas e particulares, mobilizava as populações, que reivindicavam a criação de ginásio estadual para sua cidade. De outra parte, esta demanda de estabelecimentos de ensino encontrava repercussão favorável na esfera política representada, naquele momento, pela liderança de Adhemar de Barros e seus seguidores, que consolidavam as suas bases de prestígio eleitoral em todo o estado". Ou seja, o processo de expansão dos ginásios no Estado de São Paulo não pode ser caracterizado como projeto "elitista", na medida em que correspondeu a um intenso relacionamento entre o agente político privilegiado - o Deputado Estadual, na visão de Beisiegel - os chefes políticos locais e as camadas médias que pressionavam pela ampliação das oportunidades de escolarização.

A expansão destas oportunidades foi estudada também na capital do estado, por Campos e Sposito, com análises que permitem considerações importantes para o objetivo da tese. Sposito, estudando esta expansão em período semelhante ao focado no estudo de Beisiegel, investiga as relações entre a evolução da escola pública e do processo político, e encontra elementos de afirmação da existência de movimentos sociais relevantes para determinação da política educacional. Segundo Sposito, entre 1940 e 1960, as manifestações populares foram importantes na periferia urbana, tendo-se utilizado do canal propiciado pelas Sociedades Amigos de Bairro - SAB, e levando não só à criação do ensino municipal, como à expansão dos ginásios estaduais noturnos e à instalação de unidades de 2o. ciclo e de curso normal. Sposito vê, no surgimento e na evolução deste movimento, o apoio claro de Jânio Quadros, em um quadro de populismo, e no qual a participação popular nas SAB era intensa e crescente, evoluindo inclusive para reivindicações adicionais e até para o custeio de escolas por parte da comunidade interessada. A ambigüidade populista, na visão da autora, foi interrompida pelo autoritarismo pós 64, que afastou a participação popular e a educação do processo reivindicatório, levando à desmobilização dos movimentos e à cooptação das SAB. Este processo, no entanto,

é entendido por Sposito como "marco importante na correlação de forças, que após projetos sociais divergentes quanto ao processo de expansão do ensino. De algum modo, as aspirações de setores mais heterogêneos da sociedade foram capazes de interferir na ação política do Estado e mudar sua orientação... o sentido da presença popular é mais abrangente, exprimindo-se nas tentativas de realização da igualdade de direitos à educação" (Sposito, 1982: 297). Ou seja, tran parece a visão de que a política educacional é de certa forma moldada pelas pressões da demanda popular, mesmo que aparentemente as formas de pressão não sejam muito claras. A mesma visão de que existe uma pressão popular é defendida por Campos, em seu trabalho sobre a escolarização nas zonas periféricas da cidade de São Paulo. Segundo a autora, a entrevista com os moradores mostra uma visão crítica da escola, que está ligada à experiência acumulada de mobilização e conflito com a escola em si, e com o Estado. Em sua opinião, as respostas do Estado às reivindicações de acesso à instrução variam com o contexto, estando hoje presentes na escola "não só os sinais da aspiração popular por educação, como também os reflexos de uma vontade antagônica que visa impedir a abertura de oportunidades escolares para além de um grupo social restrito, e ainda as marcas que as diversas reformas oficiais imprimiram ao sistema público de ensino, tentando responder às pressões contraditórias de sempre" (Campos, 1985: 89).

Se estes estudos apontaram claramente a interferência de movimentos sociais urbanos nas políticas educacionais, o que é possível afirmar sobre a ocorrência de movimentos semelhantes entre a população rural? A análise da extensa bibliografia selecionada para a tese mostra que, a este respeito, há poucas citações, que não permitem a configuração de nenhum quadro representativo de um processo de pressão organizada. No entanto, algumas observações são importantes. Inicialmente, deve-se considerar, com Tedesco (1985: 41), que a expressão da demanda popular depende da existência de canais efetivos, da "disponibilidade de espaços sociais e institucionais". Dadas as condições do processo político brasileiro e o relativo isolamento que caracteriza a população rural, torna-se muito difícil a canalização eficiente das eventuais demandas. Paralelamente, dada a dispersão desta população e seu elevado grau de mobilidade, a sua organização coletiva para expressão de interesses torna-se operacionalmente complexa. Por outro lado, a formalização dos interesses dos trabalhadores rurais por meio de órgãos representativos é relativamente nova no Brasil; a sindicalização rural foi regulamentada em 1962, o Estatuto do Trabalhador Rural e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na

Agricultura foram criados em 1963. E finalmente, no caso específico do Estado de São Paulo, as grandes transformações da oferta de ensino para a população rural - entre 1970 a 1990 - ocorreram quando já estava avançado o processo de modernização agrícola, de transformação das relações de trabalho, com redução acentuada da população.

Mesmo a mobilização política dos trabalhadores rurais no Estado de São Paulo, no período de modernização agrícola, mostra que as demandas por educação não estavam expressas claramente nas reivindicações. Barriguelli, analisando material de imprensa sobre as lutas travadas no campo paulista entre 1870 e 1956, mostra que é baixíssima a incidência de reivindicações educacionais nestes movimentos. Tomando-se uma subamostra do seu levantamento de 600 matérias publicadas - cerca de 300 matérias entre 1946 e 1956 - observa-se que a educação estava presente em apenas 10%, e normalmente em grau de importância inferior àquela atribuída às reivindicações trabalhistas (Barriguelli, 1981: Tomo II). Analisando-se os dados de Medeiros, sobre as greves ocorridas no campo paulista no período entre 1949 e 1963, observa-se que as 64 greves registradas por ela foram motivadas por disputas trabalhistas, com apenas duas exceções: uma greve de 1953 ocorreu por protesto contra a pulverização dos cafezais e outra greve em 1954 ocorreu por motivos ligados às condições de vida (alimentação e aluguel) (Medeiros, 1989: 19). Torna-se claro, portanto, que as demandas por educação não têm sido expressas diretamente por intermédio de movimentos organizados, que têm se concentrado nas discussões trabalhistas e, de forma mais abrangente, na questão da terra. Neste sentido, o foco principal dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais brasileiros está bem resumido por Grzybowski (1986: 943). Segundo o autor, existem no campo brasileiro quatro grandes movimentos sociais: o movimento pela terra, feito por posseiros, pela população atingida pelas inundações das barragens e pelos índios; o movimento contra formas de exploração e assalariamento, dentre os quais podem ser incluídos os movimentos do campo paulista, referidos quando da discussão anterior das greves; o movimento contra a subordinação do trabalho ao capital agro-industrial, feito por camponeses e pequenos produtores; e uma luta a seu ver "embrionária", feita pelas mulheres rurais, em torno da Previdência Social no campo e das condições de vida nos assentamentos da reforma agrária.

Finalmente, é importante analisar as visões sobre a participação de agentes internos ao sistema educacional, bem como de técnicos e especialistas em educação. Neste sentido, Barreto (1992: 228) lembra que os professores e o setor técnico-burocrático "têm se constituído em importantes portadores dos anseios da população" pela melhoria do ensino, para o qual concorre positivamente a sua influência sobre a legislação respectiva. A mesma situação era vislumbrada por Beisiegel (1964), na medida em que detectava a necessidade de uma maior especialização na Administração Pública da Educação, à medida em que ocorria o processo de desenvolvimento social e econômico do Estado de São Paulo, especialização que incluiria naturalmente uma melhor formação de quadros e uma maior necessidade de controle sobre todo o processo.

## 6. OFERTA DE ENSINO NA ZONA RURAL DE SÃO PAULO - AS ESCOLAS ISOLADAS

No Estado de São Paulo, a evolução da legislação e das ações educacionais acompanhou, no que cabia, as decisões nacionais, mas apresentou especificidades importantes.

O primeiro fato relevante, analisado na tese de Antunha (1967) e explorado também por Costa (1983) refere-se às reformas da década de 20 e à questão, anterior, das chamadas escolas isoladas. Segundo Costa, na zona rural do início do século, os maiores problemas estavam ligados ao provimento de escolas isoladas e à sua frequência. A Lei 1979, de 19/12/1917, procurou reclassificar as escolas isoladas, definindo três grupos: as urbanas, com 4 anos de estudos; as distritais, com 3 anos de estudo e as rurais, com 2 anos. Tornava-se claro, desde aí, uma diferenciação de importância entre o "mundo" urbano e o "mundo" rural, incluindo-se ainda a subdivisão do urbano entre "urbano" e "distrital", como transição entre o urbano e o rural. Procurando traçar o movimento de oferta de escolas frente à economia agrícola, a autora faz uma relação entre a expansão do café e a oferta de escolas: segundo ela, a maior parte das escolas do Vale do Paraíba surgiu no início de 1890 a 1899, enquanto a maior parte das escolas das regiões Nordeste e Alta Paulista surgiu após, entre 1910 e 1919, seguindo, portanto, o movimento físico do café. Finalizando, a autora enfatiza que a grande dificuldade do ensino "não urbano" era a localização das escolas frente à localização da população, ao lado do provimento dos professores: segundo ela, no final do século XIX, um terço dos professores de escolas isoladas estava "sob licença" e, em 1927, só 38% das escolas isoladas tinham professores (p. 107).

É desta época (1920) a chamada reforma "Sampaio Dória". Segundo Azanha (1984), a falta de recursos fez com que Sampaio Dória propusesse uma mudança radical na oferta de ensino: redução dos estudos de quatro para dois anos no primário, acompanhado do aumento da idade de entrada no sistema de 7 para 9 anos. A proposta visava, segundo o seu autor, ampliar as possibilidades de acesso à escola, evitando o que ele chamava de "heresia democrática", traduzida pela injustiça nas condições reais de acesso à escola.

Beisiegel (1974: 9) vê, nesta e em outras proposições, o recurso a soluções de "emergência" que acabaram tornando-se comuns no Estado de São Paulo: ao mesmo tempo em que o Governo determinava medidas coercitivas para que ocorresse maior procura escolar, ia também gradualmente dotando o ensino primário de mecanismos de pronta reação à expansão desta procura maior.

Na fase após a II Guerra Mundial ocorreram definições importantes a respeito da oferta de escolas para a população rural (1). O decreto 17.698, de 26/11/1947, consolidou as leis de ensino e definiu as categorias de escolas primárias para o Estado de São Paulo (art. 178) em: escolas isoladas, grupos escolares, cursos primários anexos às escolas normais, cursos populares noturnos e escolas experimentais. Quantitativamente, as escolas isoladas, conforme já comentado, continuavam a constituir-se na oferta principal para a população rural. Esta consolidação das leis do ensino paulista é muito detalhada e incluiu definições importantes para as análises pretendidas. Inicialmente, os artigos 183 e 184 definiram as condições de criação e funcionamento das escolas isoladas. O artigo 183 condicionou a localização da escola isolada a uma proposta oficial (de Departamento de Educação), desde que considerados os "dados do recenseamento escolar, as investigações locais levadas a efeito pelas autoridades de ensino e as vantagens e possibilidades de instalação e permanência do professor". O artigo 184, por sua vez, definiu que é "indispensável a existência de pelo menos quarenta crianças em condições de matrícula dentro de uma área de dois quilômetros de raio", estabelecendo ainda que, "por três meses consecutivos deve-se verificar a matrícula mínima de 30 crianças e uma frequência mínima de 24 crianças, condições as quais, se não atendidas, impedem a continuação da escola". Estas condições restritivas - que mostram a dificuldade de instalação de escolas em áreas rarefeitas - foram suavizadas pela Lei 3306 (27/12/1955), que manteve o número mínimo de 40 crianças para as escolas isoladas das sedes dos municípios e reduziu a exigência para 30 crianças no caso de escolas de distritos e áreas rurais; adicionalmente, esta lei aceitou a frequência mínima de 15 alunos para três meses consecutivos (ou três visitas do inspetor), nos casos em que a escola fosse a única escola estadual em um raio de 2 quilômetros.

---

(1) As descrições que se seguem baseiam-se em grande parte no trabalho "Alguns subsídios legais sobre a escola pública rural de 1o. grau, do Estado de São Paulo", feito por Meneguetti, E.O., Spadari, Ivete L.C.; Castro, Luiza A.; Costa, Maria Nícia P.C.; e Toledo, Sandra M.B., apresentado no Fórum de Educação do Estado de São Paulo, em 1984 (mimeo)

As determinações citadas da consolidação das leis de ensino, bem como as alterações feitas em 1955, mostram a preocupação do Estado em definir limites mínimos de matrícula e frequência, que têm relação com os custos médios de instalação e manutenção da escola isolada. As alterações de 1955, neste sentido, sinalizam uma mudança significativa, na medida em que introduziram implicitamente a aceitação de peculiaridades do ensino na zona rural, as quais, em função do trabalho sazonal agrícola, alteram a frequência à escola em algumas épocas do ano. Na realidade - conforme se verá mais adiante - as alterações de 1955 já renunciavam a criação de uma escola especial - de "emergência", feita em 1957 - que passou a cristalizar um novo tipo de oferta escolar no Estado de São Paulo, adaptado às variações espaciais e sazonais da demanda escolar nas zonas rurais.

A consolidação das leis do ensino, no seu artigo 189, voltou ainda a tratar do problema das distâncias de influência da escola isolada: no inciso 4, além da exigência de 40 alunos em idade de 7 a 14 anos, admitiu a instalação de escola isolada desde que "haja possibilidade de um serviço regular de transporte diário, gratuito, ou por preço muito módico". Adicionalmente, no seu artigo 191, o decreto definiu que a instalação das escolas isoladas teria preferência nos locais em que "as municipalidades ou os particulares interessados se comprometam a doar terreno e prédio, a abrir e conservar estradas que tornem a escola facilmente acessível aos alunos e a liguem ao centro urbano mais próximo, e organizar e custear o serviço de transporte escolar". Trata-se, portanto, das noções de acessibilidade física e de área de influência da escola com o auxílio do transporte, e que caracterizam as definições de planejamento regional de educação rural (Hallak, 1977; Izquierdo, 1988), embora só viessem a ser adotados na prática da Secretaria de Educação quarenta anos depois, com o projeto dos agrupamentos de escolas rurais.

Esta consolidação trata ainda - entre outros - de quatro aspectos. Em primeiro lugar, da melhoria das condições do professor da escola isolada. De fato, o artigo 192 definiu que as escolas da zona rural "irão tendo instalação que as tornem mais adequadas a seus fins e que, ao mesmo tempo, favoreça a estabilidade do professor, pelas condições materiais e morais de conforto". O artigo definiu ainda que para atingir este objetivos as escolas rurais "tomarão gradualmente o tipo de granja escolar" tendo esta granja "edifício com salas de aula, e os aposentos necessários à residência do professor". Estas providências deveriam ser tomadas, no entanto, "na

medida das possibilidades econômicas do Estado e das facilidades oferecidas pelos municípios ou pelos particulares", o que limitava claramente a sua viabilização. Trata-se, portanto, da idéia de fixação do professor no próprio local da escola, o que está ligado evidentemente às dificuldades de transporte diário entre a cidade e a escola rural. Trata-se, igualmente, da idéia de conexão da escola com a realidade rural, por meio de sua transformação em "granja". Esta transformação está ligada, por sua vez, à visão do papel da escola rural, que está expressa no artigo 194: "o desenvolvimento dos programas de escolas isoladas rurais, essencialmente prático e encaminhado no sentido de fixar o indivíduo no meio em que vive, será adaptado às necessidades e conveniências locais... nas granjas escolares, o professor... organizará trabalhos práticos de cultura, criação, pesca, indústrias rudimentares e outras atividades rurais...". Dentro da tradição do "ruralismo pedagógico" (Werebe, 1963; Zago, 1980; Paiva, 1987) a escola é vista, portanto, como instrumento de fixação do homem rural ao campo. Adicionalmente, deve-se citar a definição do artigo 180, determinando a classificação das escolas isoladas em "masculinas, femininas ou mistas", e o artigo 181, que atribuiu a regência das escolas isoladas masculinas a professores, a das escolas femininas a professoras e a das escolas mistas a professores e professoras. Esta diferenciação por sexo dos alunos, conforme se verificará mais adiante, foi negada na prática da educação rural, uma vez que não há discriminação por sexo entre os alunos rurais (Vasconcellos, 1985 e Psacharopoulos e Arraiaga, 1990).

Finalmente, é importante salientar o que dispõe o decreto a respeito da oferta de séries para a população rural. De fato, o artigo 193 da consolidação das leis do ensino paulista determinou que o curso das escolas isoladas "é de três anos". Esta determinação foi alterada pelo decreto 35.667 (07/10/1959), que determinou que o curso das escolas isoladas seria de três ou quatro anos, mas condicionando à abertura do quarto ano à existência de uma segunda unidade escolar no local. Posteriormente, a lei 6.984, de 10/09/1962, determinou que a instalação deste quarto ano dar-se-ia sempre que houvesse escolas isoladas distantes entre si até dois quilômetros (instalação feita apenas em uma delas).

Após a edição desta consolidação das leis do ensino paulista, as modificações mais importantes ocorrem no final da década de 50, conforme citado acima, por meio das alterações feitas àquela consolidação.

A primeira modificação importante refere-se à lei 3783, de 05/02/1957, que criou as escolas de emergência, em complemento aos cinco tipos de escolas primárias definidas na consolidação de 1947. A partir desta data, portanto, passam a coexistir os dois tipos básicos de escola rural no Estado de São Paulo - isolada e de emergência - padrão que só seria alterado (suavemente) pela criação das UEAC em 1981 e radicalmente pelo programa de agrupamento de escolas rurais de 1989. A lei das escolas de emergência determinou, em seu artigo 2o., parágrafo 1o., que as escolas de emergência seriam localizadas "em lugares de acesso e condições de permanência de professor particularmente difíceis" e "onde a matrícula não alcançar os mínimos regulamentares ou for duvidosa a possibilidade de permanência desses mínimos ou as instalações oferecidas não reunirem os requisitos desses mínimos regulamentares". Trata-se, portanto, de requisitos mais flexíveis que aqueles determinados para as escolas isoladas na consolidação de 1947, flexibilidade esta ligada às dificuldades de manter número mínimo de matrículas e frequência regular elevada na zona rural. Conforme comentado, estas regras mais flexíveis já haviam sido admitidas na legislação por meio da lei 3306 (27/12/1955), que reduziu a matrícula e a frequência mínima para escolas rurais. Adicionalmente, fica claro o caráter precário desta instalação, na medida em que o artigo 5o. permite a suspensão da escola de emergência "a qualquer tempo", pela Secretaria da Educação.

A lei 3783 das escolas de emergência foi seguida por outro texto legal - a lei 5822, de 16/08/1960 - que definiu requisitos adicionais para as condições de instalação das escolas de emergência: "as escolas de emergência só serão instaladas na zona rural, em lugares de acesso manifestadamente difícil e onde a população escolar não ofereça condições de estabilidade, tudo mediante prévia comprovação, feita em processo suficientemente instruído pela respectiva Delegacia de Ensino". Adicionalmente, a lei restringiu a criação de escolas de emergência à matrícula inicial de 15 alunos. Logo após, o decreto 37.575, de 28/11/1960, regulamentou a lei 5822, definindo como se entendiam os conceitos daquela lei: "zona rural" (aquela localizada fora das "linhas perimétricas das zonas urbanas"); "acesso difícil" (áreas que não dispõem de meios regulares e contínuos de transporte) e "população sem estabilidade" (população escolar que não apresentar frequência média de 20 alunos por classe). Adicionalmente, o decreto estabeleceu um número mínimo de 15 matrículas para a instalação da escola e um índice de frequência de 12 alunos para a sua manutenção (artigo 4o.).

Há ainda outras determinações que são relevantes para as análises. Em primeiro lugar, o apoio administrativo à escola multisseriada. Em 1976, por meio do decreto 7709, de 18/03, ficou estabelecido que a escola isolada mantendo apenas uma classe e atendendo uma ou mais séries (sem ultrapassar a 4a. série), deveria contar apenas com o respectivo docente, ou seja, não teria apoio administrativo. O mesmo documento atribuiu às chamadas escolas "agrupadas" - que possuem 4 a 7 classes, sem ultrapassar a 6a. série - um escriturário e um servente como apoio administrativo e funcional. Esta determinação deixou grande parte da oferta direta na zona rural - as escolas isoladas multisseriadas - aos cuidados exclusivos do professor, que deveria desempenhar tarefas adicionais àquelas relativas ao ensino.

Como resumo desta fase legal da oferta de escola para a população rural, pode-se afirmar:

- A oferta de pós guerra (1947) concentrou-se nas escolas isoladas de 3 séries apenas, cuja instalação requeria matrícula mínima de 40 crianças dentro de um raio de 2 quilômetros, sendo que não se poderia constatar matrícula inferior a 30 crianças por três meses consecutivos, nem frequência inferior a 24 crianças nestes meses; adicionalmente, deu-se preferência à instalação em locais com oferta de terrenos e prédios, além de estradas e meios de transporte; a escola isolada, dentro das possibilidades econômicas, deveria ter local de moradia para o professor e deveria transformar-se em "granja", com trabalhos adaptados às peculiaridades locais, para fixação do homem "ao seu meio"; finalmente, as escolas isoladas foram classificadas segundo o sexo dos alunos, sendo que a regência era entregue a professor, a professora ou a ambos, conforme a escola fosse "masculina, feminina ou mista". O professor era efetivo.
- A partir de 1955 - e especialmente de 1957 - a oferta sofreu transformações importantes, consolidando-se um novo padrão. Em 1957 foram criadas as escolas de emergência, que requeriam número menor de matrículas e frequência média inferior à das escolas isoladas definidas em 1947, e que tinham caráter mais precário, podendo ser extintas a qualquer tempo (o professor era temporário). Adicionalmente, definiu-se a matrícula mínima de 15 alunos para a sua instalação. Finalmente, admitiu-se a possibilidade de criação da quarta série em escolas rurais, dentro de certas condições.

- Como resultado desta legislação, o Estado de São Paulo, a partir do final da década de 60, passou a contar com uma oferta direta de escolas nas zonas rurais formada por dois tipos de estabelecimento: a escola isolada, com matrícula mínima de 40 alunos (ou 25 posteriormente) e a escola de emergência, com matrícula mínima de 15 alunos (1). O padrão básico de oferta de ensino restringiu-se a três séries, podendo-se instalar uma quarta série em condições especiais, da existência de mais de uma unidade de ensino em um raio de 2 quilômetros. Consolidou-se, portanto, um padrão de oferta limitada, que permaneceria inalterado até o final da década de 80 - por trinta anos, portanto - apesar da legislação nacional, especialmente a lei 5672/71, determinar a escolarização mínima de 8 anos.

A sequência das determinações principais está disposta também no Quadro 3 a seguir, para facilidade de compreensão e análise.

---

(1) Beisiegel (1974: 10) vê o sistema como "flexível": "para as regiões rurais, com a dispersão da população, é difícil juntar número suficiente... a legislação prevê as escolas isoladas multisseriadas, e as escolas de emergência, que podem surgir e desaparecer".

**QUADRO 3**

**LEGISLAÇÃO PAULISTA SOBRE ENSINO RURAL - OFERTA DE ENSINO ENTRE 1947 E 1980**

1947: Dec. 17.698, de 26/11	1955: Lei 3306	1957: Lei 3783	1959: Dec. 35.667	1960: Lei 15.822 Dec. 37.575	1962: Lei 6984	
Consolidação das Leis do Ensino	Reduz Exigência para 30 Alunos nas Escolas Iso- ladas de Zonas Rurais	Cria Escolas de Emergência	Admite Criação de Quarta Série em Certas Condições	Limita Escola de Emergência a um Mínimo de 15 Alunos e Define Condições de Instalação	Define Instala- ção de Quarta Série na Zona Rural	
Definição da Escola Isolada, com Mínimo de 40 Alunos e 3 Séries						
Preferência de Ins- talação em Locais de Fácil Acesso				1976: Dec. 7709	1978: Res. 102	1981: Portaria Interna
Desejabilidade de Moradia pa- ra o Professor				Escolas unidocen- tes terão apenas o professor e escolas agrupa- das terão apoio administrativo	Escolas Agrupa- das de Difícil Acesso Podem Abrir 7a. Série	Escola Isolada po- de se Aberta com 25 Alunos e Esco- la de Emergência com 15 Alunos
Criação da "Escola- Granja", para fixa- ção do Homem ao Campo						
Divisão da Escola por Sexo dos Alunos						

A tabela 12 resume os dados disponíveis sobre a oferta de escolas rurais no período de 1925-1978.

TABELA 12 - ESTADO DE SÃO PAULO: OFERTA DE ESCOLAS ISOLADAS NA ZONA RURAL, REDE ESTADUAL (ENSINO PRIMÁRIO)

ANO	ESCOLAS RURAIS ISOLADAS	OBSERVAÇÃO	FONTE
1925	1.020	Escolas em todo o Estado	Mensagem do Governador Armando Salles Oliveira, 9-7 - 1937.
1930	2.218		
1933	2.624		
1936	3.207		
1951	5.885		
1952	7.618 6.519	Escolas em todo o Estado Escolas no Interior	Mensagem do Governador Paulo Nogueira Garcez, 13-3 - 1953.
1953	8.229 7.042	Escolas em todo o Estado Escolas no Interior	Mensagem do Governador Paulo Nogueira Garcez, 13-3 - 1953.
1957	7.015	Escolas no Interior 536 são de Emergência	Mensagem do Governador Jânio Quadros, 14-3 - 1958.
1962	10.937	Escolas em todo o Estado	Sinopse Estatística do Ensino do Estado de São Paulo.
1966	14.042 12.395	Escolas em todo o Estado Escolas no Interior	Mensagem do Governador Abreu Sodré, 14-3 - 1967.
1970	14.886 12.875	Escolas em todo o Estado Escolas no Interior	Sinopse Estatística do Ensino do Estado de São Paulo.
1971	15.064	Escolas em todo o Estado	Mensagem do Governador Laudo Natel, 31-3 - 1972.
1972	14.042 13.618	Escolas em todo o Estado Escolas no Interior	SEP, Departamento Estatística, "Ensino de 1o. Grau (1a. a 4a. Série) - 1972.
1976	12.518	Escolas no Interior	SE, Levantamento de Dados Educacionais
1977	12.264	Escolas no Interior	SE, Levantamento de Dados Educacionais
1978	11.691	Escolas no Interior	SE, Levantamento de Dados Educacionais

Pode-se observar que no início da década de 30, havia 2.218 escolas rurais no Estado de São Paulo, valor que subiu para 5.885 em 1951 e para 8.229 em 1953.

Em 1957, quando foram criadas por lei as escolas de emergência, o Estado passou a contar com 536 delas na rede estadual. A maior oferta de escolas rurais ocorreu em 1971, quando havia 15.064 delas no Estado. A partir daí, o número começou a diminuir, atingindo o valor de 11.691 escolas rurais no interior em 1978 (correspondentes a cerca de 13.700 em todo o Estado) (Tabela 13).

TABELA 13 - ESTADO DE SÃO PAULO: EVOLUÇÃO DE HABITANTES, ESCOLAS E MATRÍCULAS NA ZONA RURAL, 1940 A 1970.

ANO	HABITANTES (1)	ESCOLAS RURALS ISOLADAS	HAB/ ESCOLA	MATRÍCULAS (5)	MATRIC/ HAB.	KM2/ ESCOLA (6)	MATRIC./ ESCOLA
1940	4.012.205	3.207 (2)	1.251	159.244	0,040	77,1	49,7
1950	4.330.212	5.885 (3)	736	216.899	0,050	42,0	36,9
1960	4.827.417	10.937 (4)	441	324.122	0,067	22,6	29,6
1970	3.495.709	14.886	235	424.823	0,121	16,6	28,5

(1) SEADE, 1989, Tabela 2

(2) Refere-se a 1936 (Tabela - Anterior)

(3) Refere-se a 1951 (Tabela - Anterior)

(4) Refere-se a 1962 (Tabela - Anterior)

(5) Demartini, 1980: 118, Quadro IV

(6) Área do Estado é de 247.346 km<sup>2</sup>

Pode-se verificar que a população rural cresceu até 1960, para depois declinar, enquanto a oferta de escolas na zona rural cresceu em todo o período. Consequentemente, o número de habitantes por escola passou de 1.251 em 1940 para 235 em 1970. As matrículas também crescerem no período, fazendo com que a taxa de escolarização passasse de 0,04 matrículas por habitante em 1940 para 0,121 matrículas por habitantes em 1970. É importante salientar que os dados referem-se a todo o estado (e não apenas ao interior). Por outro lado, observa-se que em 1940 havia uma escola rural para cada 77 km<sup>2</sup>, valor que reduziu-se para uma escola para cada 17 km<sup>2</sup> em 1970. Os dados mostram, portanto, que houve um aumento claro da oferta física de escolas no período, aumento este superior ao aumento das matrículas, fazendo cair o número médio de alunos por escola e,

conforme comentado, a área de abrangência de cada escola, o que diminuiu a distância média entre casa e escola. É importante lembrar, no entanto, que este aumento de escolarização - embora real - não conseguiu, conforme salientou Beisiegel (1964: 114), "eliminar a situação de baixo atendimento escolar que as caracterizavam (as áreas rurais)"; o autor lembra que em 1960, enquanto 6,8% da população rural estava matriculada, nas cidades este valor era de 12,7%.

A distribuição da oferta de escolas por região do Estado de São Paulo é importante para verificar seu nível de homogeneização frente às dimensões da população rural (Tabela 14).

TABELA 14 - ESTADO DE SÃO PAULO - COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR - DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS RURAIS DE 1o. GRAU, POPULAÇÃO E MATRÍCULAS POR DRE - 1980.

DRE	ESCOLAS (1)	POPULAÇÃO RURAL (2)	HAB/ESCOLA	ÁREA (KM2) (2)	KM2/ESCOLA	HAB/KM2
Litoral	109	29.913	274	4.361	40,0	6,9
Vale Paraíba	844	148.229	176	14.189 (3)	16,8	9,2
Sorocaba	2.079	416.272	200	40.691	19,6	10,2
Campinas	1.866	531.761	285	26.915	14,4	19,8
Ribeirão Preto	1.155	281.457	244	39.053	33,8	7,2
Bauru	777	137.457	177	16.132	20,8	8,5
S.J.Rio Preto	1.193	291.661	244	25.332	21,2	11,5
Araçatuba	616	125.213	203	18.421	29,9	7,0
Pres.Prudente	1.165	222.096	191	23.585	20,2	9,4
Marília	1.062	197.286	186	18.616	17,5	10,6
Vale do Ribeira	457	57.844	127	12.100	26,5	4,8
<b>TOTAL</b>	<b>11.318</b>	<b>2.439.243</b>	<b>216</b>	<b>239.395</b>	<b>21,2</b>	<b>10,2</b>

(1) Secretaria do Estado da Educação, Levantamento de Dados Educacionais, 1980, Tab. E50; inclui escolas isoladas.

(2) IBGE, Dados Distritais do Estado de São Paulo, 1980.

(3) SEADE, Perfil Municipal, 1989 - A área do SEADE inclui a região de Governo de Caraguatatuba que em 1980, não fazia parte do Vale do Paraíba; sua área foi retirada, portanto, do total do SEADE e transferido na tabela para a DRE do Litoral.

Pode-se observar que a oferta de escolas na zona rural paulista levava a uma disponibilidade de uma escola para cada 216 habitantes, a uma taxa de 21,2km<sup>2</sup>/escola.

O valor mais alto era verificado no Litoral (40,0 km<sup>2</sup>/escola) fato explicado pelas características geográficas da região - uma faixa estreita entre o mar e a Serra do Mar, com grande participação de áreas urbanas na área total e conseqüentemente um número reduzido de escolas rurais.

Nas demais regiões, as taxas variavam de um mínimo de 14,4 km<sup>2</sup>/escola (Campinas) a um máximo de 33,8km<sup>2</sup>/escola (Ribeirão Preto). Estas taxas refletem as distâncias teóricas que precisam ser percorridas pelos alunos: assumindo-se, para a facilidade de raciocínio, que a população seja distribuída uniformemente pelo território, a taxa de oferta física de escolas em 1980 em Campinas (14,4km<sup>2</sup>/escolas) corresponde à distância máxima casa-escola de 2,68km e a taxa de Ribeirão Preto (33,8 km<sup>2</sup>/escola) corresponde a uma distância máxima casa-escola de 4,1km (1). Como a população não é distribuída uniformemente, estes valores variam muito na prática, havendo muitos casos de distâncias casa-escola muito superiores àquelas que podem ser percorridas à pé.

Uma separação importante refere-se à oferta das quatro últimas séries do 1.º grau (5.ª a 8.ª série) (Tabela 15).

---

(1) O valor corresponde à metade da diagonal do quadrado que representa - idealmente - a área de influência da escola; trata-se, evidentemente, de uma simplificação, sujeita a desvios com relação aos casos reais.

TABELA 15: ESTADO DE SÃO PAULO (CEI) - OFERTA DE ESCOLAS COMPLETAS DE 1º. GRAU NA ZONA RURAL, 1980 (REDE ESTADUAL)

D.R.E.	ESCOLAS DE 1o. GRAU	ALUNOS DE 5ª. A 8ª. SÉRIE
Litoral	2	-
Vale do Paraíba	27	989
Sorocaba	39	1.862
Campinas	69	3.515
Ribeirão Preto	18	1.715
Bauru	11	400
S.J.Rio Preto	29	1.490
Araçatuba	13	1.124
Pres.Prudente	46	2.711
Marília	24	1.154
Vale do Ribeira	12	633
<b>TOTAL CEI</b>	<b>290</b>	<b>15.593</b>

FONTE: Sec. Educação, Anuário Estatístico, 1980.

Pode-se ver que havia apenas 290 escolas de 1o. grau completo na zona rural, abrigando 15.593 alunos entre 5a. e 8a. séries. A maior oferta ocorria nas DRE de Campinas e Presidente Prudente, que também tinham o maior número de alunos. O total de alunos da 5a. à 8a. série correspondia a 6% do número matriculado da 1a. à 4a. série.

Este padrão de oferta de ensino, que vigorou por cerca de 30 anos, veio a modificar-se em 1981, com a criação das UEAC - Unidades de Ensino de Ação Comunitária. As UEAC foram criadas como escolas estaduais de 1o. grau, de emergência, pelo decreto 18.203, de 09/12/1981. Segundo Brandão (1986: 143), a UEAC traz a proposta de "vincular o professor à escola e, através dela, a escola à comunidade. Trata-se de substituir o professor rural que *vai* (sic) diretamente à escola pelo professor-animador que *vive* (sic) na comunidade onde a escola está localizada". Na proposta da UEAC, o professor mora no local, recebendo salário por dois turnos de trabalho. De manhã, ensina em classe multisseriada e, à tarde, dedica-se a trabalhos variados, de ensino pré-escolar ou supletivo ou de trabalho comunitário. Os critérios de localização, instalação, funcionamento e recrutamento das UEAC foram definidos na resolução no. 246 da Secretaria de Estado da Educação, de 27/10/1982. Nesta resolução, a UEAC teve sua instalação sujeita à existência de (a) população estável, ocupando área geográfica rural definida e de difícil acesso; (b) crianças em idade escolar de acordo com a legislação; (c) prédio com instalações adequadas ao desenvolvimento das atividades especiais; (d) possibilidade do professor residir na escola ou nas proximidades. Todas estas condições foram determinadas porque a UEAC deveria ter uma "programação especial, para atender, de forma integrada, às necessidades da comunidade... mediante a oferta de ensino e de atividades comunitárias nas áreas de saúde, lazer, trabalho, cidadania, memória cultural e outras..." (artigo 1o., parágrafo único). Visava-se, conforme o texto geral, a interação escola-comunidade, o que seria conseguido pela permanência de tempo integral do professor na escola e por suas ações complementares ao ensino regular. O número de escolas UEAC instaladas pode ser visto na Tabela 16.

TABELA 16 - ESTADO DE SÃO PAULO - ESCOLAS UNIDOCENTES UEAC IMPLANTADAS,  
COORDENADORIA DO ENSINO DO INTERIOR

ESCOLA	ESCOLAS									
	1984		1985		1986		1987			
	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%		
Isolada	7.594	70,7	7.300	69,4	6.626	66,2	6.119	63,4		
Emergência	2.791	26,0	2.731	26,5	2.873	28,8	2.991	30,5		
UEAC	355	3,3	434	4,1	502	5,0	701	7,1		
TOTAL	10.740	100,0	10.525	100,0	10.001	100,0	9.811	100,0		

FONTE: Secretaria de Estado da Educação, Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1984 a 1987

Pode-se observar que o número de UEAC é relativamente reduzido, correspondendo, no máximo (em 1987) a 7,1% das escolas unidocentes do Estado de São Paulo.

As UEAC foram implantadas, em decorrência destas determinações, em várias regiões do Estado, mas foi no Vale do Ribeira que elas surgiram em maior número: em 1984, das 355 UEAC instaladas, 199 (56%) estavam no Vale do Ribeira, estando as demais no Vale do Paraíba (57), Presidente Prudente (41), Sorocaba (35) e Litoral (23).

## **7. REVISÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL EM SÃO PAULO: AGRUPAMENTO DAS ESCOLAS RURAIS E OUTRAS AÇÕES**

### **AGRUPAMENTO DE ESCOLAS RURAIS**

No final da década de 80, o padrão de oferta de escolas para a população rural voltou a sofrer uma alteração significativa. Em 1989 foi editado o decreto 29.499 (de 05/01), que dispõe sobre a reestruturação e o agrupamento de escolas da zona rural.

Este decreto provocou alterações qualitativas e quantitativas profundas na rede escolar rural. Segundo o texto legal, as determinações consideraram a necessidade de (a) enriquecer o currículo, para ampliar as oportunidades educacionais; (b) dar condições de acesso e permanência às crianças; (c) racionalizar o trabalho nas escolas rurais; (d) organizar gradativamente o agrupamento, para promover a integração escola-comunidade e (e) viabilizar a integração do ensino regular com a aprendizagem de noções agropecuárias. Em função destas considerações, o decreto determinou que (a) todas as escolas de uma classe deveriam transformar-se em escolas de emergência - EEPGR(E); (b) as escolas assim denominadas poderiam ser agrupadas em conjunto de 2 a 7 classes, com o nome de Escola Estadual de Primeiro Grau Rural EEPGR(R); (c) as atuais escolas isoladas deveriam transformar-se em escolas de emergência EEPGR(E). Em resumo, o decreto eliminou a convivência de 30 anos entre as escolas isoladas e de emergência, fazendo com que as primeiras transformem-se nas segundas e que estas possam ser agrupadas em escolas maiores. Na prática, o decreto institui um novo modelo bi-polar, agora entre a escola tradicional de emergência (multisseriada) e a nova escola agrupada, com várias classes e vários professores. A esta nova escola agrupada são inclusive atribuídos cargos administrativos e de apoio, dependendo do número de classes. O decreto determinou ainda que as unidades agrupadas deveriam desenvolver projetos de enriquecimento curricular ligados prioritariamente à agropecuária, sem prejuízo das atividades do quadro curricular; que cada Delegacia de Ensino deveria ter um técnico em agropecuária para apoiar o trabalho; e que o programa deveria ter implantação gradativa, a partir de 1989, em função das peculiaridades locais.

O decreto foi em seguida regulamentado pela resolução da Secretaria de Educação (no. 28, de 27/11/1989). Esta resolução reafirmou critérios de instalação de escolas de emergência idênticos aos verificados até então: locais de difícil acesso, matrícula mínima de 15 alunos e oferta máxima até a 4a. série, em uma só classe. E definiu os novos padrões para as escolas agrupadas, conforme se segue:

- Escolas de 2 a 3 classes, com oferta até a 4a. série do 1o. grau, localizadas no mesmo prédio, com mínimo de 36 alunos para 2 classes e 54 alunos para 3 classes.
- Escolas de 4 ou mais classes, com oferta até a 6a. série de 1o. grau, no mesmo prédio, com mínimo de 80 alunos para 4 classes, e variável (conforme legislação) para 5 ou mais classes.

A implantação do agrupamento tem sido feita em todo o território estadual: em 1989, 415 municípios aderiram ao programa (Tabela 17).

TABELA 17 - ESTADO DE SÃO PAULO: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESCOLAS UNIDOCENTES E AGRUPADAS , 1986 - 1990.

ANO	ESCOLAS	
	UNIDOCENTES	AGRUPADAS
1986	10.681	
1987	10.516	
1988	9.653	214
1989	4.550	1.506
1990	3.684	1.526

FONTE: Secretaria de Estado da Educação, Levantamento de Dados Educacionais (1986, 87, 88 e 90) e FDE (1989 e 1990), documentos internos.

Pode-se observar que foi grande a redução de escolas unidocentes após 1988, quando entrou em vigência o decreto do agrupamento. Entre 1988 e 1990 desapareceram 5.969 escolas unidocentes. Paralelamente, o número de escolas

agrupadas aumenta de 214 para 1.526, indicando que cada escola agrupada nova foi formada, em média, pela eliminação de 4,5 escolas unidocentes. É importante salientar no entanto que parte das alterações ocorreu apenas na denominação da escola, uma vez que a transferência física de alunos de escolas isoladas para escolas agrupadas atingiu apenas 24% destas (1).

O novo padrão de oferta pode ser visto na Tabela 18 a seguir.

---

(1) Martins, Ângela Maia, "Algumas Considerações sobre a Escola Rural" in Escola Pública Localizada na Zona Rural: Contribuição para a sua reestruturação, FDE, São Paulo, 1992 (mimeo).

**TABELA 18 - ESTADO DE SÃO PAULO: OFERTA DE ENSINO NA ZONA RURAL  
ANTES E APÓS A VIGÊNCIA DO DECRETO DOS AGRUPAMENTOS**

TIPO DE ESCOLA	ESCOLAS					
	ANTES		DEPOIS			
	1988		1989 (31/12)		1990(31/12)	
	NA	%	NA	%	NA	%
Isoladas	5.665	56,4	0	-	0	-
Emergência	3.170	31,6	4.050	64,7	3.340	59,9
U.E.A.C.	818	8,1	500	8,0	344	6,1
Agrupadas	214	2,1	1.506	24,1	1.526	27,4
Outras (1)	176	1,8	203	3,2	368	6,6
<b>TOTAL</b>	<b>10.043</b>	<b>100,0</b>	<b>6.529</b>	<b>100,0</b>	<b>5.578</b>	<b>100,0</b>

(1) Escolas Completas de 1o. e 2o. Graus

FONTE: FDE, Documento Interno

Observa-se que em 1988, antes do decreto dos agrupamentos, a maior parte da oferta de ensino 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, com plena vigência do decreto, desapareceram (obrigatoriamente) as escolas isoladas, aumentando muito o número e a participação relativa das escolas agrupadas, que passaram a corresponder a 24,1% do total de oferta de escolas na zona rural paulista. No final de 1990, com dois anos de vigência do decreto, nova alteração havia ocorrido: diminuiu o número (e a participação) das escolas de emergência (59,9%), diminuiu o número (e a participação) das UEAC (6,1%) e aumentou o número (e a participação) das novas escolas agrupadas (27,4% do total).

O aumento das escolas agrupadas tem dois efeitos relevantes sob a ótica deste estudo. Em primeiro lugar, elas reduzem a ocorrência de escolas multisseriadas incidindo, portanto, sobre os fatores internos ao sistema de ensino, que são dados pelo número de séries em cada classe e pelo tempo de dedicação do professor. Neste sentido, o projeto de agrupamento reduziu o número estadual de escolas

unidocentes de 9.653 em 1988 para 3.664 em 1990 (redução de 62%). Em segundo lugar, uma parte das escolas agrupadas - as que têm de 4 a 7 classes - podem oferecer até a 6a. série de ensino na própria zona rural, o que representa um aumento da "oferta educacional", no sentido adotado neste trabalho.

As Tabelas 19 e 20 resumem os dados verificados até 1990.

TABELA 19 - ESTADO DE SÃO PAULO - ESCOLAS AGRUPADAS RURAIS POR TIPO E POR COORDENADORIA DE ENSINO, 1990

COORDENADORIA	ESCOLAS AGRUPADAS	
	2 A 3 CLASSES (1)	4 A 7 CLASSES (2)
COGSP (Grande S.Paulo)	92	32
CEI (Interior)	1.065	337
<b>TOTAL</b>	<b>1.157</b>	<b>369</b>

FONTE: FDE, Dados Internos

(1) Oferecem até a 4a. Série

(2) Oferecem até a 6a. Série

TABELA 20 - ESTADO DE SÃO PAULO - COORDENADORIA DO ENSINO DO INTERIOR CEI - ESCOLAS AGRUPADAS RURAIS POR DRE, 1990

DRE	ESCOLAS AGRUPADAS		
	2 A 3 CLASSES (1)	4 A 7 CLASSES (2)	TOTAL
Araçatuba	30	5	35
Bauru	45	29	74
Campinas	539	80	619
Marília	65	23	88
Pres.Prudente	41	12	53
Registro	115	21	136
Ribeirão Preto	49	28	77
Santos	17	1	18
S.J.Campos	138	34	172
S.J.Rio Preto	18	22	40
Sorocaba	208	82	290
<b>TOTAL</b>	<b>1.065</b>	<b>337</b>	<b>1.402</b>

FORNTE: FDE, Dados Internos

(1) Oferecem até a 4a. Série

(2) Oferecem até a 6a. Série

Pode-se observar que no interior (CEI), onde se concentra a pesquisa, surgiram 337 escolas agrupadas de 4 a 7 classes, que podem oferecer até a 6a. série do 1o. grau. Observando-se a sua distribuição por DRE, vê-se que o maior número foi instalado em Campinas (80) e Sorocaba (82), regiões que possuíam à época o maior número total de escolas agrupadas. É importante salientar que, paralelamente, o Estado definiu um programa de auxílio financeiro aos agrupamentos, por meio do qual o município e a Secretaria da Educação programam o agrupamento e dividem os custos incorridos, normalmente de construção/adaptação de escolas e de transporte. Os agrupamentos têm ocorrido também de forma independente do programa paralelo de auxílio financeiro, o que sugere a sua validação por outros setores participantes, como autoridades locais e grupos e setores comunitários. No seu primeiro ano de vigência - 1989 - foram feitos agrupamentos em 415 municípios, correspondendo a 82% dos municípios que possuem escola rural. Um dado importante refere-se à responsabilidade pelos gastos: dentre 415 municípios, 341 (82%) realizaram o

agrupamento sem ônus para o Governo estadual e 74 municípios (18%) utilizaram recursos estaduais.

Com a implantação dos agrupamentos, começou a mudar o padrão de oferta de ensino para a população rural, uma vez que as alterações incluíam a possibilidade de oferta de ensino até a 6ª. série na própria zona rural. Adicionalmente, foi eliminada a multisseriação pois a nova escola "agrupada" tem espaço e professores individualizados por série. Como consequência física do agrupamento, passou a existir um transporte escolar novo, que leva as crianças até a nova escola, uma vez que a escola que frequentavam deixou de existir. Neste sentido, o redirecionamento físico da oferta de escolas começou a alterar o padrão de deslocamentos da população rural, mudando as suas condições efetivas de acesso à escola. Esta nova política, portanto, pode ter implicações significativas na escolarização final da população rural. Implica, no entanto, em mudança da estrutura de funcionamento da educação rural e na definição de investimentos elevados, na forma de obras de construção ou adaptação de escolas e de organização de sistemas especiais de transporte, que implicam em negociações entre as esferas municipal e estadual.

### **O Processo Político-Administrativo dos Agrupamentos**

O objetivo deste item é relatar o processo político-administrativo de decisão e incorporação dos agrupamentos de escolas rurais. Devido ao programa ser relativamente novo, não há ainda grande quantidade de informações a respeito, o que se soma à natural incerteza dos grupos e setores envolvidos sobre os resultados atingidos, bem como sobre o potencial do projeto. Para as análises do texto, foram utilizados dados da Fundação do Desenvolvimento da Educação - FDE, responsável pela definição e implantação do programa, reportagens de jornais do Interior sobre agrupamentos de escolas rurais e informações específicas sobre quatro municípios: Itararé, Lençóis Paulista, Piratininga e Porto Feliz.

O processo decisório sobre o conteúdo do programa de agrupamentos de escolas rurais foi reconstruído por meio da análise de documentos da FDE - responsável pelo programa dentro da SE - bem como por meio de entrevistas informais com alguns técnicos que tiveram envolvimento direto com a sua implantação. O estudo inicial sobre os agrupamentos começou formalmente devido a um pedido da SE à FDE para

que fossem estudadas as condições das escolas rurais paulistas. A solicitação baseava-se na constatação de cinco problemas principais do ensino 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, provocando a necessidade de contratação de temporários para o seu lugar na zona rural).

Em função do pedido feito em Janeiro de 1988, quando era Secretário Estadual de Educação Chopin Tavares de Lima - a FDE organizou um grande grupo de estudos, centralizado na sua Gerência de Estudos e Debates - GED, e contando com vários órgãos da SE, além de consultoria externa ligada à Universidade. O grupo de trabalho discutiu estudos e propostas existentes - principalmente as propostas de Fórum de Educação de 1984 e as propostas emanadas das DRE e das DE - e analisou os resultados de observações de campo. Após seis meses, em Junho de 1988, foi montada a pré-proposta - denominada "Repensando a Escola Rural", que foi apresentada à rede estadual de ensino em Julho, por meio de 7 reuniões regionais (1). Segundo o relato da FDE, cerca de 5.000 professores e administradores escolares leram e opinaram sobre a pré-proposta, originando-se a proposta final - denominada "Reestruturação do Ensino na Escola Pública da Zona Rural". Esta proposta foi então testada no campo a partir de Agosto de 1988 em algumas regiões, tendo-se avaliado os seus resultados para o ajuste final do projeto, concluído em Dezembro de 1988, por meio do documento "A Escola na Zona Rural". Este documento originou o decreto 29.499/89, e a resolução SE 28 (27/01/89), base dos agrupamentos e já comentados anteriormente, tendo-se iniciado na prática a eliminação das escolas isoladas e o agrupamento de escolas unidocentes.

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. Inicialmente, foi criada a figura de Coordenador das escolas rurais. A resolução determinou (artigo 16) que fossem definidos coordenadores das escolas rurais dentro do programa estabelecido, um para cada DRE que tivesse mais de 50 escolas em

---

(1) Reuniões realizadas em Santos, Sorocaba, Araçatuba, São José do Rio Preto - Presidente Prudente, Bauru - Marília, Ribeirão Preto, Grande São Paulo - São Paulo

zona rural e um para cada DE que tivesse mais de 5 escolas na zona rural. Com isto, visava evidentemente criar vinculações administrativas que implicassem em responsabilidade sobre a aplicação dos programas. Em segundo lugar, foi criada a figura do "Técnico em Agropecuária", uma vez que um dos objetivos centrais do projeto era o desenvolvimento de atividades ligadas à realidade local, dentro de uma proposta geral de "enriquecimento curricular" (artigos 13, 14 e 15). Consequentemente, foi também realizado um curso preparatório para estes técnicos, em Março de 1989, ao lado de sua contratação que, por problemas administrativos, teve de ser realizada através do BANESER - Banespa - Serviços Técnicos e Administrativos, órgão estadual com liberdade de contratação de pessoal. Esta forma precária de contratação - ameaçada constantemente de descontinuidade - mostra inclusive a dificuldade conjuntural de implementação do programa e a sua debilidade em termos administrativos.

Após a execução de cursos preparatórios para estes profissionais, iniciou-se, em Maio de 1989, a elaboração de projetos de parceria do governo estadual-governo municipal. Estes projetos tinham o objetivo de definir agrupamentos e, mais do que isto, a divisão dos encargos criados. Passaram a tornar-se, conseqüentemente, foco de intensas negociações políticas e financeiras, uma vez que os agrupamentos deveriam ser feitos na forma de convênios. O agrupamento de escolas rurais implica essencialmente em dois itens relevantes de custo: reforma ou construção de prédios escolares, e transporte de alunos (uma vez que as escolas existentes são fechadas). A negociação entre a SE e os municípios passou a gravitar, portanto, em torno da definição de qual nível de governo arcaria com quais custos. Adicionalmente, havia a questão política da aprovação do convênio pelas Câmaras Municipais, e as questões político-administrativas da regularidade frente ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, quanto à aplicação de recursos no ensino básico por parte dos municípios. Na prática, os convênios em sua maioria passaram a definir que o governo estadual repassaria verbas para compra de material de construção, cabendo ao município providenciar a mão-de-obra necessária. Muitos dos convênios incluíam também o repasse de recursos para a aquisição de veículos para os agrupamentos. Conforme explicado anteriormente, 415 municípios, dentre os 509 que tinham escola rural em 1989, aderiram ao programa.

Após o início da elaboração dos projetos, a FDE promoveu ainda 12 encontros regionais para sua discussão, em Junho de 1989 (11 encontros no interior e 1 na

capital) e um encontro geral sobre o projeto em Dezembro de 1989, realizado em Igarauçu do Tieté, no mesmo mês em que foram editados o decreto 30.745 (14/11/1989) e a Resolução SE no. 300 (24/11/1989), que delegavam competência aos Diretores Regionais de Ensino para a reestruturação das escolas de zona rural. A análise dos documentos que resumem as opiniões dos participantes dos debates mostra que embora tenha havido uma concordância geral sobre os principais aspectos do programa - como proposta de alteração radical do ensino da área rural - muito pontos específicos foram objeto de discussões e propostas de mudança com relação ao formato original proposto pela FDE. Dentre estes, pode-se ressaltar: (a) a extinção das escolas isoladas, que foi criticada pela maioria dos representantes presentes na região de Sorocaba; (b) a normatização do trabalho em escolas multisseriadas, que incluiu sugestão de que ela fosse feita com dois professores - um para ciclo básico e outro para a 3a. e 4a. séries - ao invés de um professor apenas; (c) a carência de estrutura de apoio ao professor da escola agrupada de 2 a 3 classes; (d) a preocupação da continuidade da vinculação do professor ao nível estadual, mesmo após a execução dos convênios estado-município.

#### **Descrição de Alguns Casos Relevantes**

Alguns municípios que realizaram projetos de agrupamentos têm algumas características importantes descritas aqui, para melhor compreensão do processo e suas implicações políticas e educativas. São inicialmente relatados os casos de Lençóis Paulista e Piratininga, na região de Bauru, sob o enfoque prioritário da alteração da oferta física de escolas para os habitantes rurais. São depois relatados os casos de Itararé e Porto Feliz (região de Sorocaba), sob o enfoque prioritário do processo político de geração, implantação e uso dos agrupamentos.

#### **Lençóis Paulista e Piratininga**

Em Lençóis Paulista, município com 46.000 habitantes localizado a cerca de 300km de São Paulo (região de Bauru), o programa de agrupamento foi iniciado em 1989, quando a Prefeitura recebeu recursos estaduais para reforma de escolas. Das 16 escolas isoladas e de emergência que representavam a oferta na zona rural em 1988, sobraram apenas 3 em 1989 e nenhuma em 1990, quando completou-se o projeto

de agrupamentos. Esta oferta foi substituída por 4 escolas agrupadas, que passaram a servir uma média de 71 alunos cada (em oposição à média anterior de 19,1 alunos por escolas). O número total de alunos em escolas rurais reduziu-se de 306 em 1988 para 285 em 1990 (7%), mas a redução é muito pequena para ser atribuída a qualquer efeito do agrupamento em si (e não às flutuações estatísticas normais). O fato notável mais importante do caso refere-se aos problemas de planejamento: a relação da oferta congestionou o uso do transporte escolar, causando super-lotação nos veículos e más condições de atendimento

Em Piratininga, município de 10.000 habitantes localizado nas proximidades de Bauru, o programa de agrupamento começou em 1989 mas não foi tão radical quanto o de Lençóis Paulista na eliminação das escolas isoladas: o programa de agrupamento reduziu drasticamente o seu número mas não as eliminou, como em Lençóis Paulista. O número de alunos na zona rural oscilou entre 405 e 446 no período, variação muito pequena para ser atribuída a qualquer efeito direto do agrupamento. Em 1990, dos 405 alunos matriculados, 1365 estavam nas 6 escolas isoladas (22,6 alunos por escola) e 269 nas agrupadas (89,6 alunos por escola). Neste ano, todas as três escolas agrupadas estavam com 4 classes.

Ao contrário de Lençóis Paulista, em Piratininga a implantação do agrupamento levou ao aumento do número de alunos transportados, de 316 em 1988 para 455 em 1989 e 512 em 1990 (aumento total de 62%). Segundo declarações da Secretaria Municipal de Educação, a Prefeitura estava sendo pressionada pelos pais dos alunos da região rural sem agrupamento (Bairro do Retiro) para que no local se fizesse um agrupamento também. Na opinião da Secretaria, a população tinha percebido a diferença entre a qualidade do ensino nas escolas agrupadas existentes e nas escolas isoladas remanescentes, reivindicando uma escola agrupada para seus filhos. Este agrupamento, caso feito, eliminaria 4 ou 5 destas escolas isoladas, mas teria um custo adicional de transporte muito elevado para a Prefeitura, que estava tentando obter recursos adicionais junto à Secretaria da Educação.

### **Itararé**

Itararé é um município de 44.000 habitantes, localizado a 250 km de São Paulo. O caso de Itararé e de algumas cidades vizinhas ilustra bem como o processo do agrupamento fere interesses e expectativas da população local e de políticos,

levando a uma interação complexa e nem sempre pacífica com o governo, à semelhança do que ocorreu em projetos de agrupamento em outros países (ver especialmente Sher, 1977 e Naik, 1963). Segundo o relato de um supervisor de ensino da região (e também vereador participante das discussões educacionais), o processo de agrupamento de escolas rurais em Itararé começou na realidade no final da década de 70, quando o Prefeito Floriano Cortes, para atender compromissos eleitorais de melhoria do ensino rural, criou uma comissão de educadores que propôs a organização de oito agrupamentos, envolvendo mais de 70% das escolas unidocentes locais. Como seriam necessários 12 ônibus e cinco prédios novos, a Prefeitura buscou ajuda junto à Secretaria da Educação, por meio da CONESP - Companhia Estadual de Construções Escolares, que destinou recursos para que fossem iniciadas obras em três prédios. Devido às eleições de 82 e à extinção da CONESP, o projeto foi arquivado e limitou-se à instalação de quatro agrupamentos. Posteriormente, com o decreto 29.499/89, dos agrupamentos, foram propostos os quatro agrupamentos restantes, que envolviam a construção de dois novos prédios, além do cascalhamento de estradas e da aquisição de 11 ônibus. Após a aprovação do plano, três dos agrupamentos foram instalados sem dificuldades mas o quarto - do Bairro do Quadro - enfrentou uma série de problemas. Este agrupamento deveria receber alunos de quatro bairros vizinhos - Morro Azul, Sêda, Bela Vista e Morro do Chato - mas os habitantes do último deles começaram a opor-se à mudança. Os motivos alegados eram o fato do bairro ser mais "tradicional" e de já contar com vendas, Igreja e campo de futebol. É importante ressaltar também que, conforme o relato do supervisor de ensino, os habitantes deste bairro já haviam resistido a outro agrupamento, desta vez com a sua mudança para o Bairro de Santa Barbara. O supervisor de ensino sintetizou e classificou os motivos claramente: (a) motivos políticos, ligados à oposição do bairro ao prefeito em exercício; (b) motivos sociais, ligados à desvalorização a que se achavam condenados, caso mudassem para um bairro de menor expressão e (c) motivos escolares, uma vez que tinham excelente conceito da professora do bairro e (d) motivos ligados ao conforto, uma vez que as crianças deveriam acordar muito cedo para pegarem o transporte escolar até a nova escola agrupada. A resistência impediu que o quarto agrupamento fosse instalado integralmente em 1990. No entanto, em 1991, ele foi completado, devido à mudança de percepção por parte dos moradores do Morro do Chato. Segundo o relato do supervisor de ensino, esta mudança ocorreu principalmente devido ao sucesso dos demais agrupamentos e do sistema de transporte de alunos, bem como à melhoria da qualidade de ensino observada pelos pais e à doação, pela Prefeitura,

do prédio da escola do Morro do Chato para que a comunidade instalasse um Centro Comunitário.

### Porto Feliz

O município de Porto Feliz, localizado a cerca de 120km de São Paulo, na região de Sorocaba, tem um população de cerca de 37.000 habitantes. Neste município foi construída uma das maiores escolas rurais do Estado de São Paulo, a EEPG Professora Maria Aparecida Fernandes Leite, no Bairro do Bom Retiro, a cerca de 15km da sede do município. Esta escola atende, atualmente, cerca de 440 alunos de 1o. grau, oriundos das redondezas e de regiões mais distantes, das quais são transportados diariamente. A escola possui 8 salas de aula, com biblioteca, pátio, sala de diretoria e sala de professores, totalizando cerca de 600m<sup>2</sup>. Foi construída em Convênio com a Secretaria de Estado da Educação, sendo que o Governo Estadual cobriu 18,5% das despesas de construção. A distribuição dos alunos por série pode ser vista na Tabela 21 a seguir.

TABELA 21 - PORTO FELIZ (SP) - ALUNOS DE 1o. GRAU POR SÉRIE NA ESCOLA DO BOM RETIRO - 1992.

SÉRIE	1a. e 2a.	3a.	4a.	1a. a 4a.	5a.	6a.	7a.	8a.	5a. a 8a.	TOTAL
ALUNOS No.	CB-182	68	58	308	53	39	30	08	130	438
%	41,5	15,5	13,2	7,0	12,1	8,9	6,8	1,8	3,0	100,0

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Feliz

Observa-se que a escola atende 308 alunos de 1a. a 4a. série e 130 alunos de 5a. a 8a. série, na própria zona rural. Segundo o relato dos técnicos da FDE, a escola do Bom Retiro em Porto Feliz é uma das maiores do Estado de São Paulo, estando firmemente estabelecido como proposta educacional para a zona rural. Esta consolidação pôde ser atestada em visitas à escola e entrevistas com alguns agentes relevantes, como a Diretora, Professores e o Presidente da APM. Paralelamente, é importante ressaltar que esta consolidação ocorreu em prazo recorde -

acompanhando a rapidez da construção da escola - sem que no entanto isto possa ser tributado a qualquer planejamento anterior do agrupamento em si. Na realidade, o processo de constituição do agrupamento tem peculiaridades interessantes descritas a seguir.

Segundo o relato do Secretário Municipal de Educação, o processo do agrupamento foi desencadeado quando a Prefeitura recebeu uma verba para construir um poço artesiano na escola rural do Bairro do Retiro, que utilizava água emprestada das redondezas, ocasião em que ele e o Prefeito Municipal constataram ser muito acanhado o terreno para a construção do poço. Em função disto, decidiram construir nova escola no bairro, o que foi feito em 14 meses, sendo a mesma inaugurada em Março de 1991. Segundo o Secretário da Educação, em palavras corroboradas pelo Prefeito, a decisão foi desencadeada também por que já se sentia o problema do isolamento das escolas rurais. Este problema tinha sido levantado tanto pelos professores rurais - custo do transporte e salário - quanto pelos pais dos alunos, em função da precariedade das escolas rurais e do problema do deslocamento à pé. Paralelamente, tanto o Secretário da Educação, que havia sido professor rural, quanto o Prefeito, que havia sido diretor de escola, já tinham sentido o problema das escolas rurais isoladas. A forma específica segundo a qual se deu a decisão de instalação da escola agrupada foi relatada por outro agente importante, o presidente da APM e também presidente da associação dos viticultores de Porto Feliz, principal atividade agrícola da região servida pela escola. Segundo o seu relato, os moradores do Bairro do Bom Retiro já vinham pressionando o Prefeito anterior ao atual, para que melhorasse as condições do ensino na região. Segundo ele, os principais problemas eram a precariedade do ensino - com poucas horas de aula e baixo rendimento - e a falta de oferta superior à 4a. série do 1o. grau. O Prefeito anterior atendeu parcialmente às reivindicações, instalando uma nova escola no bairro, mas limitada à 4a. série. Na visão do presidente da APM, na atitude foi meramente eleitoreira, e não resolveu o problema. Na época da eleição municipal, o presidente da APM foi procurado pelos dois candidatos - como líder local - mas apenas o atual Prefeito procurou entender os problemas educacionais. Compareceu a um comício com 300 pessoas do bairro e prometeu resolver o problema educacional, o que de fato cumpriu, tão logo tomou posse (a construção da escola agrupada).

A visão do entrevistado sobre a nova escola constitui elemento essencial para compreender a sua relação com o desenvolvimento da economia local. Segundo ele,

os principais benefícios da escola agrupada são as suas instalações, a oferta do 1o. grau completo e melhores condições de ensino. O envolvimento da APM que ele preside é também relevante, na medida em que são feitas reuniões periódicas para discussão dos problemas. Dois exemplos são marcantes: em primeiro lugar, a decisão da APM de equipar a escola com ventiladores nas salas de aula, além de televisão, vídeo-cassete, geladeira e freezer para uso geral; em segundo lugar, as discussões sobre o sistema de transporte dos alunos, que levaram à reprogramação das linhas, para evitar que se continuasse a obrigar algumas crianças a entrar no ônibus às 5:15 horas da manhã. O entrevistado comentou também que três professoras preferiram dar aulas na escola do Bom Retiro - e não em escolas urbanas - o que na sua opinião reflete o relacionamento mais fácil e mais "educado" que é possível ter com crianças rurais.

Finalmente, o entrevistado salientou o esforço deles para tentar criar o 2o. grau na escola local, para que os habitantes rurais tenham a mesma oferta que é encontrada na zona urbana. A este respeito, é importante a sua observação de que já está havendo reação por parte de pessoas da cidade com respeito ao privilegiamento que o Prefeito estaria dando à zona rural. Este conflito tem aparecido principalmente em torno da reivindicação do bairro para que seja asfaltada a estrada principal da região, reação esta, na sua opinião, derivada do fato de que "as pessoas da cidade não vêm ao campo e não conhecem as nossas dificuldades".

A compreensão mais precisa do contexto em que se insere a escola do Bom Retiro precisa ainda de alguns dados adicionais, a respeito da economia local. Segundo o relato do entrevistado, a região que cerca a escola abriga 80% dos 3,5 milhões de pés de uva do município, contendo também uma produção de hortifrutigranjeiros; o restante do município é ocupado por plantações de cana. A cultura da uva começou em 1975 e experimentou grande expansão a partir de 1987: em 1990 já havia 1 milhão de pés, valor que chegou aos 3,5 milhões em 1992. Nesse ano, a produção foi de 1,5 milhão de caixas, equivalentes aproximadamente a US\$ 4,5 milhões. Este valor é distribuído entre 157 produtores e cerca de 300 famílias de meeirós. Em termos sócio-econômicos, o entrevistado afirma que 100% dos produtores são proprietários, em glebas de 6 a 10 hectares, e que a totalidade deles possui veículo próprio e televisão a cores. Entre os meeiros, o entrevistado estima que 60% têm veículo próprio. Com relação à frequência à escola, há um dado importante e que corrobora estudos anteriores (Demartini e Lang, 1985): o acesso à escola agrupada é

igual para filhos de proprietários e de meeiros - assim como o acesso ao transporte escolar - mas a incidência de filhos de meeiros na período noturno é maior, o que indica a maior necessidade do trabalho infanto-juvenil de apoio aos pais entre esta categoria de trabalhadores.

Finalmente, deve-se salientar o crescimento da importância política e econômica dos viticultores da região: a prosperidade da economia agrícola local levou à criação da Associação dos Viticultores em Junho de 1991, que já conta com 65 associados e está planejando incluir variedades de uva de exportação na produção local, o que exigirá inclusive a organização de um sistema de dados sobre preços do mercado agrícola. Este projeto mostra que o processo de modernização da economia local está se desdobrando em outras direções.

Este processo de decisão mostra portanto que não havia planejamento prévio do atendimento escolar - como iniciativa da "burocracia" educacional local - nem pressão contundente por parte dos atores relevantes para a questão; a decisão foi tomada em função de uma conjugação de motivos, visões e expectativas, que encontrou seu momento "certo" por ocasião da chegada da verba para a construção do poço artesiano e da proximidade das eleições, que fizeram aparecer e serem canalizadas as reivindicações.

O município de Porto Feliz apresenta também outros tipos de escola na zona rural. Na região Norte, em que a cana continua sendo a atividade predominante, há ainda escolas isoladas, nas mesmas condições precárias verificadas no restante do estado. E na região Oeste - a cerca de 10 km do Bairro do Retiro - o município tem uma escola rural construída dentro do assentamento dos "sem terra", que é um dos vários criados no Estado de São Paulo. Este assentamento e sua escola foram inclusive retratados por Antuniassi e Andrade (1991), em análise das condições de trabalho e escolarização nele verificadas. Segundo o seu relato, a escola oferece apenas até a 4a. série mas a "visibilidade política" do assentamento levou a uma maior atenção da Prefeitura Municipal, que providenciou apoio na forma de transporte para a professora, merenda e médicos. As autoras identificaram também um alto nível de satisfação dos pais com relação à escola, embora a sua disponibilidade esteja ligada à expectativa de aquisição de conhecimento para sair da condição de agricultores. É importante lembrar que esta escola do assentamento é

anterior à escola agrupada do Bom Retiro e que, atualmente, continua funcionando em condições semelhantes às descritas pelas autoras à época da sua pesquisa.

Vale salientar igualmente que tanto no discurso da Secretaria Municipal de Educação, quanto na visão do líder dos viticultores da escola do Bom Retiro, o assentamento e sua população são vistos como elementos "estranhos", que as condições históricas específicas trouxeram ao município.

### **A Percepção do Agrupamento na Imprensa**

A implantação de agrupamentos foi realizada em todo o interior do Estado e os jornais regionais publicaram muitas matérias sobre o assunto. A FDE - responsável pelo projeto dentro da Secretaria da Educação - fez um levantamento deste material, do qual foi extraída uma amostra, resumida a seguir. O objetivo principal é captar as principais preocupações e visões sobre os agrupamentos, transmitidas pela imprensa local. Trata-se, evidentemente, de uma apreciação qualitativa, sem propósitos estatísticos.

O Diário de Ribeirão Preto (22/06/89) noticiou a reunião semestral dos técnicos envolvidos no projeto do agrupamento (que estava sendo realizado em todo o Estado), enfatizando que a preocupação da reforma do ensino rural era a melhoria da qualidade de ensino e a ampliação das oportunidades educacionais, por meio do enriquecimento curricular (um dos objetivos dos agrupamentos). Salientou também que era possível resolver o problema do transporte de escolares e do fornecimento de sementes para a organização de hortas nas escolas. O Jornal "A Cidade" de Ubatuba (21/05/89), ao falar do problema das escolas rurais, destacou que a eficiência da escola rural depende basicamente do professor. O jornal de Nova Granada (19/02/89) chamou atenção para o fato de que os novos agrupamentos feitos (de 2 a 3 classes) já passam a contar com algum apoio administrativo - para merenda e limpeza - e que no futuro o agrupamento permitirá a criação de escolas completas de 1o. grau. Enfatiza, no entanto, que a mudança da estrutura é insuficiente, sendo preciso associar escola e trabalho.

O Jornal de Santa Barbara (21/10/89) destacou os resultados alcançados com o projeto piloto de horta, que é parte do programa de introdução de noções de agricultura no currículo escolar (horticultura, pecuária de pequenos animais e criação de peixes). Os produtos da horta são utilizados na merenda, sendo o excedente enviado a outras escolas ou comercializado localmente. O artigo salientou também que o projeto tem acompanhamento de técnico agrícola e que envolve 100 crianças rurais. O Jornal da Cidade, de Bauru (11/08/89) ressaltou que os objetivos da escola agrupada são promover a fixação do homem ao campo, instruindo para o desenvolvimento da agricultura e aplicando noções de preservação da natureza. Enfatizou a melhoria das condições de ensino, o atendimento médico, o transporte e o enriquecimento curricular, para o qual foram dados os exemplos do aprendizado direto nas atividades de café da fazenda São José e os trabalhos de horticultura, com reflexos na merenda escolar. O Diário de Sorocaba (24/06/89), comentando o encontro regional de avaliação do programa de agrupamentos, salientou que a proposta está alcançando êxito, uma vez que está diminuindo o número de escolas rurais, para que se faça um controle mais eficiente da qualidade de ensino. A Tribuna do Ribeira (28/01/89) noticiou que "Professores e Pais se reúnem contra o fim das UEAC", afirmando que a extinção destas escolas rurais significará um retrocesso para o campo e perguntando porque as UEAC não são apoiadas para que tenham melhores condições. Salientou também que a visão da Secretaria da Educação a respeito do projeto dos agrupamentos é preconceituosa. A Voz do Ribeira (04/02/89) noticiou os agrupamentos de Apiaí, que levaram à extinção de 94 escolas unidocentes, com a transferência das crianças para as novas escolas agrupadas. Destacou inclusive que as novas unidades contarão com apoio de supervisores e técnicos, com merenda, com aulas de 6 horas, posto de saúde, telefone e transporte.

A Folha de Fernandópolis (03/12/89) noticiou que o decreto dos agrupamentos tem o objetivo de reter o homem no campo e que serão organizados três núcleos, nos quais o ensino será mais eficiente, propiciando também melhor contato com a comunidade. Foram citados os clubes de mães e jovens, com cursos de pintura em tecidos, os cursos para pais sobre a cultura do seringal, mecanização agrícola e aumento de produtividade leiteira; e cursos sobre horticultura para as crianças. Falou também da promessa de micro-ônibus para atender às necessidades de transporte. O Jornal de Sumaré (20/03/90) citou a organização de um amplo sistema de transportes rurais coordenados, que serve crianças, adultos e o serviço de merenda.

Citou inclusive a orientação técnica dada aos motoristas e a averiguação sistemática dos veículos. O Jornal da Cidade, de Araçatuba (08/07/90), relatou a experiência da Fazenda Primavera, salientando a construção de fábrica de farinha, de marcenaria, de horta e de pomar. Enfatizou também a participação das mães de alunos dando aulas de corte e costura, além de pintura orientada por professores. "O Panorama", de Piraju, falou da experiência de Taquarituba, afirmando que o agrupamento é "uma experiência que deu certo", refletindo a opinião de um professor local, que é supervisor da Delegacia de Ensino de Piraju. Foram elencados vários benefícios dos agrupamentos para o aluno (currículo, um só professor por classe, merenda, transporte) e para o professor (assistência pedagógica, tempo maior, menor gasto com transporte) enfatizando que, apesar da grande despesa com o transporte e com as adequações dos prédios escolares, a "nova sistemática possibilitará maior assistência à zona rural". Finalmente, o Jornal de Itatiba (31/03/90) noticiou que a FDE elogiou o projeto local de agrupamentos, que envolveu as 36 escolas isoladas existentes. Afirmou que a Prefeitura assumiu a educação como prioritária, responsabilizando-se também pelo transporte de alunos para as novas escolas. Enfatizou o trabalho do técnico agrícola para a formação das crianças e a opinião "unânime" de alunos e professores sobre a melhoria das condições de ensino.

Da análise desta pequena amostra de registros na imprensa, podem ser destacados alguns aspectos essenciais:

- a- O "clima" de percepção dos agrupamentos é normalmente favorável e está frequentemente associado à idéia de que o objetivo é "segurar o homem à terra". Note-se que este objetivo nunca foi explicitado pelo projeto, nem por seus executores diretos.
- b- A visão está sempre marcada pelas atividades paralelas às de educação formal, ligadas à organização de hortas, de pequenas atividades industriais e de envolvimento de pais ou da "comunidade".
- c- Aparece claramente a preocupação com o transporte das crianças uma vez que os novos núcleos são distantes das antigas escolas.
- d- Aparecem críticas ao fechamento de antigas escolas - no caso, as UEAC do Vale do Ribeira - reação comum aos projetos de agrupamento de outros países.

## OUTRAS AÇÕES DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Além das ações relativas às ofertas física e educacional para a população rural, é necessário descrever outras ações e estratégias da política pública de educação, que tiveram influência direta ou indireta na escolarização da população rural paulista.

Estas ações, conforme o quadro de resumo de fatores de escolarização, incidiram sobre fatores internos e externos ao sistema de ensino. Embora tenha ocorrido uma fragmentação das ações, elas estão aqui resumidas em quatro grupos (1), a saber: (a) a reestruturação da Secretaria do Estado da Educação, em 1976, que constitui ação político-administrativa; (b) a criação do "ciclo básico", em 1983, que representou uma ação sobre os critérios de promoção do sistema; (c) a implantação de "jornada única", em 1987, que consistiu em uma ação sobre o tempo de aula e as condições do professor e (d) o processo de "municipalização" do ensino que, apesar de discutido há décadas, começou a ser implantado efetivamente na década de 80, contendo várias ações, que incidem sobre vários fatores de escolarização.

A primeira ação relevante refere-se à reestruturação administrativa da Secretaria de Estado da Educação. Esta reestruturação foi promovida pelo Decreto Estadual, 7.510, de 29/01/76, que definiu uma nova estrutura organizacional para a SE. Conforme salientam vários autores, esta reforma é na realidade o coroamento de um processo mais antigo, que iniciou-se antes da promulgação da lei 5.692 (11/08/1971), que instituiu a escolaridade de 8 anos. De fato, conforme salientam Arelaro (1988: 190) e Maia (1989: 137), o Plano Estadual de Educação de 1969 já continha muitas das conclusões a que se chegaria mais tarde - em 1972 - pelo trabalho do grupo tarefa instituído pela SE para dar cumprimento às determinações da lei 5.692. Adicionalmente, Savio (1987: 51) salienta que no período entre 1967 e 1969 o sistema educacional paulista "sofreu ampla reforma administrativa, antecipando-se ao ordenamento da Lei Federal no. 5.692", chamando a atenção para

---

(1) O PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança - criado em 1986, previa, segundo Arelaro (1988: 249), ensino de 8 anos e assistência ampla à criança carente. Devido à sua aplicação urbana e descontínua não foi incluído no estudo.

a descentralização regional, criada pelo Decreto Estadual 48.162, de 03/07/1967, que instituiu as divisões Regionais de Ensino - DRE (1) (2).

Segundo Savio, a reestruturação da SE em São Paulo tornou-se legalmente necessária, uma vez que a Lei federal 5.692 exigia que cada sistema educacional de ensino planejasse a respectiva reforma de ensino, a ser implantada progressivamente. Em decorrência, o grupo tarefa citado anteriormente produziu recomendações que, segundo Savio (1987: 53) estavam expressas em um documento sobre "Planejamento Prévio" e outro sobre o "Plano Estadual de Implantação da Reforma". De acordo com a autora, no governo Laudo Natel (1971-1975) foi elaborado o planejamento da reforma do ensino e no governo Paulo Egídio (1975-1979) foi feita a implantação, dentro da qual estava o já citado decreto de reestruturação da SE.

As principais características desta reestruturação, para os objetivos deste trabalho, referem-se à definição da desconcentração regional por meio das DRE - Divisões Regionais de Ensino e das DE - Delegacias de Ensino, e da criação de instâncias separadas de decisão sobre aspectos relevantes da educação rural. Assim, no nível superior da SE foi organizado um corpo gerencial importante, no qual se destacam: (a) o Conselho de Planejamento Educacional, que reúne as autoridades máximas da SE e tem poder decisório, de fixação das diretrizes da educação estadual; (b) a Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE), com as funções principais de diagnosticar problemas e elaborar planos de trabalho que garantam a compatibilidade entre planejamento e decisões; (c) as Coordenadorias de Ensino da Grande São Paulo (COGSP) e do Interior (CEI), às quais estão vinculadas as Divisões Regionais de Ensino (DRE) e as delegacias de Ensino (DE). Paralelamente, como administração descentralizada, foi criada a CONESP - Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, que passou a desempenhar importantes funções nas relações com os municípios, e o FUNDESP - Fundo do Desenvolvimento da Educação em São Paulo - com responsabilidades sobre construções de escolas, merenda, material escolar e transporte (Lei 1.165, 11/11/76).

---

(1) À época, foram criadas as DRE de: Grande São Paulo, Litoral, Vale do Paraíba, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba e Presidente Prudente; em 1974 foi criada a DRE de Marília, em território anteriormente ligado à DRE de Bauru.

(2) Conforme definido no Capítulo 10, trata-se na realidade de uma desconcentração (Martins, 1984).

A primeira consideração importante diz respeito à formação deste grupo de administração superior, responsáveis pelas decisões mais importantes da política educacional. Em segundo lugar, deve-se atentar para a linha decisória formada entre os extremos da estrutura proposta: entre o nível da assessoria do Secretário da Educação e a unidade escolar formou-se uma linha de cinco instâncias, a saber, Gabinete, Coordenadoria de Ensino, Divisão Regional de Ensino (DRE), Delegacia de Ensino (DE) e Unidade Escolar. Conforme salienta Savio (1987: 75), "Desse modo, a decisão quanto à alocação de recursos financeiros... a especificação dos conteúdos de ensino e os critérios de avaliação escolar... a aquisição de material didático e dos equipamentos escolares... a expansão da rede escolar, a determinação das prioridades no programa de construções escolares e outras tantas decisões que poderiam ser tomadas no nível da unidade escolar, ou no nível regional, ficam centralizadas na instância superior da organização e, conseqüentemente, distanciadas da base, onde surgem os problemas". Estes problemas são particularmente graves no caso do ensino rural, dado o isolamento físico das escolas e a menor capacidade política de organização dos seus usuários.

Azanha discute também o mesmo problema (1984: 142), ao avaliar a estrutura da S.E., a seu ver implantada para funcionar autocraticamente.

A discussão é feita em torno das possibilidades de democratização da escola - como instituição autônoma - cuja efetivação tem, segundo o autor, limites institucionais claros, na forma do excesso de órgãos centrais de planejamento e controle e da sua impossibilidade de aceitar a autonomização da escola. Neste sentido, a estrutura organizada necessita de uma escola "domesticada e simples cumpridora de ordens", e sua manutenção constituiria "obstáculo intransponível a um autêntico esforço democratizante".

A segunda ação relevante refere-se à criação do "Ciclo Básico", em 1983 (Decreto 21.833, 28/11/1983). Esta ação pretendeu reduzir a retenção dos alunos entre a 1a. e a 2a. série do 1o. grau, que constitui um dos "gargalos" mais importantes do sistema de ensino brasileiro. Conforme salienta Arelaro (1988: 240), a idéia já havia sido adotada pela SE de São Paulo em 1968, quando foi promovida uma reorganização do ensino primário, secundário e normal: partindo do pressuposto de que a seriação anual do primário não poderia ser entendida como "natural e

inevitável", o ensino primário foi organizado em dois níveis - nível I, com 1o. e 2o. anos letivos, e nível II, com 3o. e 4o. anos letivos - sendo a nota dentro do nível encarada como meramente classificatória para o ano seguinte. Esta inovação, segundo a autora, foi eliminada devido à saída do grupo de trabalho e à edição da Lei 5.692, em 1971, que estruturou o ensino em séries anuais.

Mesmo com a vigência da Lei 5.692, as idéias sobre o ciclo básico voltaram à tona na década de 80. Segundo vários autores, as mudanças políticas trazidas pela volta das eleições para governador sinalizam um novo período, em que aumenta consideravelmente a participação política da sociedade nas questões. Gatti, em estudo feito para a Organização dos Estados Americanos e a Fundação Carlos Chagas (São Paulo) salienta que "oriundos do voto popular e comprometidos com um discurso que enfatizava o atendimento às aspirações da sociedade, esses governos vão introduzir mudanças na política educacional de seus estados, que apontam para uma nova visão do papel da escola pública; como exemplo, tem-se a implantação do Ciclo Básico em São Paulo..." (Gatti, 1990: 52). Este novo contexto político, no caso do Estado de São Paulo, viabilizou propostas descentralizadoras do Governo Montoro, precedidas de mecanismo de consulta aos agentes mais próximos do problema. Na área educacional, conforme salienta documento da FUNDAÇÃO (1989), o movimento supra-partidário MPGD - Movimento dos Profissionais por um Governo Democrático - propiciou o agrupamento de muitos profissionais de educação, que participaram da proposta Montoro de Governo e, posteriormente, da própria Secretaria de Estado da Educação. Quanto ao processo de consulta, Gatti lembra que a SE promoveu uma ampla discussão sobre os problemas do ensino paulista, convocando principalmente os professores e administradores a formularem uma política educacional, em torno da melhoria da qualidade e do acesso ao ensino, da participação da comunidade e da descentralização. Estas sugestões foram colhidas ao longo de 1983, tanto em reuniões nas escolas, quanto na realização do Fórum Paulista de Educação, em agosto de 1983. O Ciclo Básico surge, portanto, como uma das propostas mais impactantes desta época, dentro do clima de revisão da política educacional paulista. Arelaro (1988: 245) vê o ciclo básico como uma intenção de reverter o fracasso escolar, por meio da unificação das duas primeiras séries do 1o. grau. Barretto (1991: 110) o vê como uma tentativa de "tornar mais flexível o currículo, para melhor contemplar a diversidade da clientela atendida, contribuindo para diminuir a maciça retenção nas séries iniciais que, assim como nas demais redes de ensino do País, constitui seu principal estrangulamento".

A terceira ação relevante é a instituição da "jornada única", a partir de 1988 (decreto 29.1179, 21/11/1988). É considerada por Gatti como uma complementação da proposta do ciclo básico. De fato, a Jornada Única consiste basicamente na ampliação do tempo de permanência na escola para os professores e alunos do ciclo básico, de 3,5 horas para 6 horas. Adicionalmente, conforme salienta Barretto (1991: 110), a Jornada Única "fixa o docente em regime de dedicação plena em uma única escola com uma só classe, permitindo-lhe dispor de horário remunerado para a preparação de aulas, correção de trabalhos, reuniões com os pais e atualização em serviço". Paralelamente, é importante salientar que a organização da Jornada Única veio acompanhada do aumento da merenda escolar, que passou a contar com três refeições diárias (no início das aulas, no recreio e no seu final).

Forma-se, portanto, uma ação dupla sobre a escolarização, na medida em que o ciclo básico (CB) atua sobre as normas de retenção do sistema e a jornada única (JU) atua sobre o tempo de aula, as condições de trabalho do professor e as condições de alimentação das crianças. A combinação do CB e da JU permite, segundo Gatti, supor que está em curso uma melhoria concreta no ensino básico paulista: segundo a autora "nas intenções dessas inovações está a esperança de um salto qualitativo do ensino básico, quer pela valorização da alfabetização, quer pela vinculação a uma nova concepção de trabalho pedagógico, ligada à maior permanência do aluno na escola " (Gatti, 1990: 74). Em termos quantitativos, é importante salientar, como faz Barretto, que a JU passou a ser implementada na maior parte da rede estadual de ensino, de forma que, em 1988, 85,8% dos alunos do CB estavam frequentando classes em regime de Jornada Única, valor que subia para 93% no Interior do Estado. Adicionalmente, no mesmo ano de 1988, já se podia verificar uma diferença clara entre os níveis de promoção dos concluintes do CB, quando diferenciados entre as escolas com e sem Jornada Única: no caso do Interior, por exemplo, estes índices de promoção giravam em torno de 52% (Santos) a 68% (Marília) para escolas com Jornada Única, contra uma variação entre 49% (Santos) e 61% (Araçatuba) para escolas sem jornada única, que mostravam um desempenho pior. Conforme afirma Barretto (1991: 112), "o tratamento especial conferido às problemáticas séries iniciais do 1o. grau ao longo de duas gestões de governos eleitos começa a configurar um novo padrão de atendimento ao ensino capaz, em princípio, de alçar a escola pública paulista a um patamar de funcionamento mais próximo daquele encontrado nos países desenvolvidos".

Por último, deve-se resumir a municipalização do ensino paulista. Esta municipalização tem vários limites. Em primeiro lugar, há um limite quantitativo, na medida em que há muito tempo a oferta de ensino de 1o. e 2o. graus no Estado de São Paulo é majoritariamente estadual, ao contrário do que acontece nos outros estados brasileiros. Em segundo lugar, existe um limite de abrangência da municipalização, na medida em que as medidas tomadas cobrem apenas uma parcela do todo correspondente ao sistema de ensino.

Conforme salienta um estudo da UNICAMP (NEPP, 1990: 239), desde a década de 60 a estadualização da política educacional em São Paulo vem se afirmando. Isto vem ocorrendo apesar de diretrizes federais proporem a municipalização, principalmente a partir de 1975, com o projeto "pró-município", que previa convênios diretos entre o Governo Central e os Municípios. O advento da Lei 5.692, de 1971, também já tinha introduzido a descentralização progressiva da educação para os municípios. No entanto, conforme afirma o documento, apenas em 1983, com o Governo Montoro, é que a municipalização começou a acontecer na prática. Neste ano, foram tomadas duas decisões de municipalização: a pré-escola e a merenda. A municipalização da pré-escola já vinha ocorrendo autonomamente no Estado de São Paulo e se agilizou a partir de 1983, culminando em 1986, quando o Governo estadual firmou convênio para a absorção de todas as classes de pré-escola sob administração estadual (Maia, 1987: 150).

A municipalização da merenda, por seu lado, teve sua determinação feita pelo Decreto 4.021 de 1984. Até então, no Estado de São Paulo o fornecimento da merenda era centralizado na Secretaria de Estado da Educação, por meio do seu Departamento de Assistência ao Educando, que era responsável pela aquisição e distribuição dos alimentos. O Decreto da municipalização estabeleceu que a merenda seria fornecida indiretamente, por subvenção anual às Prefeituras, que passaram a responsabilizar-se pela aquisição dos alimentos, preparo e distribuição. O critério de distribuição dos recursos era o de repassar valores proporcionais ao número de alunos de 1o. grau do município, em parcelas trimestrais. Adicionalmente, a municipalização exigia um certo nível de organização do município, conforme salienta Maia (1987: 154), além da criação do "Conselho Municipal de Merenda Escolar", constituído de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de Associações de Pais e Mestres e de Produtores/Fornecedores locais. Segundo a autora, citando

dados oficiais, em 1983, 21% dos municípios aderiram ao programa, valor que aumentou para 77% em 1984 e 91% em 1985.

Ao lado desta duas ações de municipalização, outras ações foram também adotadas. Entre elas, destacam-se a construção de escolas e a formação dos Conselhos Municipais de Educação. A construção de escolas, até 1983, ficava a cargo exclusivo da administração estadual mas, a partir da época, foi incentivada a parceria com os municípios, por meio de convênios. Estas parcerias, segundo o estudo da UNICAMP, atingiram um ponto máximo a partir de 1989, com o chamado projeto de "municipalização do ensino fundamental" e que previa o repasse de recursos do governo estadual para que as Prefeituras operassem as escolas estaduais. Paralelamente, foram criadas as Comissões de Educação, formadas por representantes do Executivo, do Legislativo, das APM e do sistema educacional - que passaram a ter a incumbência de identificar prioridades, estabelecer diretrizes e implementar a municipalização do ensino básico.

## 8. OFERTA INDIRETA DE ENSINO EM SÃO PAULO: O TRANSPORTE ESCOLAR

### Legislação e Características da Oferta

Conforme visto anteriormente, após a consolidação da escola isolada na legislação de 1947, a oferta de escolas para a população rural só veio a alterar-se com a criação das escolas de emergência, a partir de 1957, quando se iniciou um padrão duplo de oferta que vigoraria praticamente intacto por cerca de 25 anos, até a criação das UEAC em 1981.

Esta oferta limitada, de três a quatro anos de estudo na zona rural, constituiu portanto o padrão de ensino direto da população rural paulista por este longo período. No entanto, uma análise mais cuidadosa permite identificar uma oferta suplementar, por meio da garantia de meios de transporte escolar, que permitem o acesso a escolas fora da zona rural. Este transporte representa um potencial de democratização quantitativa e qualitativa no acesso à educação. Ela é quantitativa na medida em que viabiliza o acesso a um número maior de escolas e de séries não disponíveis na zona rural; e é qualitativa na medida em que viabiliza o acesso a escolas urbanas que em geral têm melhores condições de ensino que as verificadas nas escolas isoladas.

É feita a seguir uma descrição histórica da legislação que trata da oferta de transporte escolar, à semelhança da descrição da legislação geral de ensino, já feita. Pretende-se com isto mostrar e interpretar as ações indiretas de oferta de ensino por parte do Estado, bem como suas implicações práticas.

Conforme visto na transcrição da legislação geral, desde o início do século já transparecia a preocupação de legisladores e administradores educacionais com o problema das distâncias entre a casa e escola para a população rural. Na consolidação das leis de ensino de 1947, esta preocupação se expressava nas recomendações de que a instalação das escolas isoladas fosse feita considerando estas distâncias, bem como a disponibilidade de estradas e de meios regulares de transporte geral, ou escolar. A primeira manifestação legal a respeito do transporte aconteceu em 1951. Neste ano, a lei 1192, de 25/09, definiu créditos que poderiam

ser solicitados pelos Prefeitos para o transporte de alunos do ensino médio, ou seja, posterior ao primário, e desde que não houvesse oferta de ensino local. A lei surgiu de um projeto que descrevia os problemas de custo para os estudantes que tentavam viajar de Brodosqui para o ginásio de Batatais, problemas estes presenciados pelo Deputado Paula Lima, um dos autores do projeto (1). Na sua justificativa os Deputados afirmam que... "a solução ideal seria a instalação em cada uma delas (as cidades), de um estabelecimento de ensino, particularmente os ginásios, mantido pelo Estado. Esta solução esbarra, porém, no ônus que tais estabelecimentos, com pequena matrícula, representam para o Estado... se porém, o Estado não se encontra em condições de instalar novos ginásios... daí não se segue que as crianças e os jovens destes municípios... fiquem relegados ao esquecimento e ao abandono...". Esta lei foi regulamentada posteriormente pelo decreto 21.332A, de 03/04/1952, que definiu critérios detalhados para o pedido de auxílio por parte dos Prefeitos e para a seleção dos candidatos, caso o custo ultrapassasse o limite legal de Cr\$ 60 mil por município, por ano, definidos na lei 1192. O decreto determinou também a exigência de provas de matrícula, residência e frequência, uma vez que a reprovação por falta determinava o fim do auxílio para o ano seguinte. Leis seguintes elevaram o valor do crédito anual mas aboliram o adiantamento que vinha sendo dado, alterando as formas de rapasse dos recursos (Lei 2013, de 20/12/1952; 5632, de 06/05/1960) e decreto 25.495, de 16/02/56, o que mostrou a desconfiança do Governo Estadual frente à real necessidade dos recursos pleiteados pelas Prefeituras.

A principal característica desta primeira fase da legislação de auxílio transporte é que ela se destinava exclusivamente ao ensino médio e, mais do que isto, às classes médias urbanas que o procuravam. Dada a falta de estabelecimentos deste nível em muitas cidades do interior, havia uma demanda de transporte intermunicipal, para o deslocamento de alunos que desejavam frequentar os "ginásios", exatamente a situação presenciada pelos Deputados proponentes do auxílio transporte. A falta destes ginásios foi o motivo do importante estudo de Beisiegel (1964), já descrito. Até esta época, portanto, a população rural estava excluída desta oferta indireta adicional, permanecendo cativa da oferta direta de escolas na zona rural, a qual, conforme detalhado, era limitada ao ensino primário de 3 séries. Esta exclusão só começou a ser contestada em 1959, quando o Deputado Luciano Lepera apresentou

---

(1) Projeto de lei no. 115, de 26/03/1951, apresentado pelos Deputados Paula Lima de Barros Neto, Camilo Ashcar, Padre Calazans e Carvalho Gomes

o projeto de lei 1934, de 20/11. Neste projeto - transformado em lei somente em 1962 (lei 7342, 29/10/1962), o Deputado argumenta que... "cumpre ao Estado facilitar, de todas as formas, a complementação dos estudos das classes menos favorecidas. Não há, pois, como negar a aprovação a este projeto, ainda mais quando se sabe que, com relação ao ensino médio, como se vê da lei 1192... o Estado custeia o transporte dos alunos respectivos". A lei proposta definia a elegibilidade para os alunos "reconhecidamente pobres das escolas rurais, que desejarem cursar o quarto ano do grupo escolar na sede do município". Torna-se claro, portanto, a proposta de estender aos alunos moradores da zona rural o direito de serem transportados até a cidade para continuar os estudos no quarto ano primário. Nota-se, no entanto, a limitação dos elegíveis à condição de pobreza comprovada.

A situação permaneceu inalterada até 1967, quando se iniciou um novo ciclo de tentativas de definição do transporte escolar. Estas tentativas estavam ligadas claramente ao transporte de alunos do ensino médio, sem alusão à zona rural. A primeira tentativa consistiu na criação, na Secretaria de Estado da Educação, do Serviço de Transporte Intermunicipal de Estudantes do Ensino Médio (decreto 47.600, de 19/01/1967). Este serviço teria o objetivo de atender municípios desprovidos de cursos oficiais de ensino médio, com prioridade estabelecida em função do número de conclusões do ensino primário (demanda potencial do ensino médio). Para viabilizar a proposta, definiu-se que o apoio seria feito por cessão de veículos do Estado ou por eventual auxílio pecuniário. Em decorrência, o ato no. 47 da Secretaria de Estado da Educação (30/01/1967) aprovou o "Plano Anual de Trabalho do Serviço de Transporte Intermunicipal", com a aquisição de 110 ônibus, que seriam utilizados de acordo com uma série de regras e restrições, principalmente ligadas à observância de distâncias mínimas. Esta decisão, conforme se verá a seguir, constituiu a única tentativa do Estado de providenciar diretamente o transporte escolar no nível estadual, por meio dos seus próprios ônibus. A decisão, no entanto, foi "revogada" por um comunicado da Secretaria de Estado da Educação (publicada no D.O. de 22/03/1967, ou seja, logo após a determinação da compra dos ônibus), tendo-se alegado que a aquisição não "chegou ao seu término por razões de ordem técnica e administrativa". A desistência foi também citada na argumentação que baseou a lei 9823, promulgada logo em seguida (12 de maio de 1967), e que fez retornar a antiga fórmula de apoiar financeiramente o transporte, que deveria ser organizado e pleiteado pelos municípios, operando-se como

transporte de "terceiros". A elegibilidade ditada pela nova lei referia-se novamente ao aluno do ensino médio, com a diferença importante de que se falava agora tanto no transporte entre municípios, quanto no transporte de um distrito para outro do mesmo município, sempre que fosse comprovada a inexistência de escola na localidade. A inclusão do transporte interdistrital significava uma primeira aproximação concreta dos problemas de deslocamento da população rural, para efeitos de escolarização. Disposições complementares (decreto 48.108, de 13/06/1967 e ato interno 171, de 12/07/1967), regulamentaram e detalharam a lei 9823, sendo importante ressaltar apenas quatro aspectos: o transporte só era permitido em veículos de transporte coletivo de passageiros (e não em automóveis particulares); admitia-se tanto empresas com linhas regulares (mediante passes), quanto empresas de transporte coletivo (mediante tarifa quilométrica) definida pelo órgão técnico responsável no nível estadual, o Departamento de Estradas de Rodagem-DER; limitava-se a distância a 60 km para ida e 60 km para volta; e definia-se a liberdade de movimentos entre sedes de municípios, entre distritos dentro de um mesmo município, bem como entre municípios diferentes, mas desde que limítrofes.

Este conjunto de determinações da época de 1967 constituiu, portanto, uma primeira definição mais detalhada e mais "técnica" sob o ponto de vista da engenharia de transportes, a respeito do transporte escolar. A consideração mais importante refere-se à definição de várias ligações possíveis a serem servidas pelo transporte - intermunicipais e interdistritais - abrindo caminho, portanto, para o atendimento direto dos deslocamentos da população rural. Infelizmente, não há dados sistematizados sobre a quantidade de alunos atendidos pelo transporte à esta época, e os dados disponíveis - pesquisados nas mensagens dos Governadores à Assembléia Legislativa - são vagos. Exemplificando, as mensagens do Governo Jânio Quadros, em 1957 e 1958, falam de, respectivamente, 249 e 256 municípios atendidos, com 8493 e 7492 alunos servidos. Nos anos seguintes, não há mais menção ao número de municípios, sendo citado que eram atendidos anualmente entre um mínimo de 5052 alunos em 1967 (Governo Abreu Sodré) e 10.546 alunos em 1963 (Governo Ademar de Barros). Como se verá adiante, este número é cerca de um décimo do número de alunos rurais que viria a ser atendido posteriormente pelo transporte.

O transporte escolar só viria a passar por nova regulamentação cerca de dez anos após (1). Em 1976, a lei 1165, de 11/11, incluiu nas atividades do recém criado FUNDESP - Fundo de Desenvolvimento do Ensino do Estado de São Paulo - o "transporte de alunos, como suprimento de recursos". Trata-se de uma decisão de natureza institucional e financeira, para definir a responsabilidade pela alocação de verbas para o transporte. Em seguida, pelo decreto 9610, de 25/03/1977, foi reorganizado o transporte escolar, regulamentando a lei 1165 citada.

Nesta regulamentação, ocorreram transformações essenciais quanto ao efeito do auxílio transporte como oferta suplementar de ensino. A primeira mudança referiu-se à elegibilidade; o auxílio passou a ser possível para o transporte de alunos do 1o. grau, já dentro da nova divisão do ensino brasileiro, definida pela lei 5692, de 1971. Em segundo lugar, o transporte foi admitido apenas dentro do município, ou seja, o antigo transporte intermunicipal, que supriu a demanda das classes médias por ensino "médio", não podia mais ser objeto de auxílio por parte do Governo Estadual.

Esta decisão, a princípio, poderia ser vista como o reconhecimento de que o transporte intermunicipal não seria mais necessário - dada a generalização da oferta de ensino do 1o. grau nas sedes dos município - mas a legislação seguinte voltou a incluí-lo no auxílio transporte, pela lei 1389, de 09/09/1977. Nesta lei, inclusive, o auxílio pela primeira vez passou a incluir o 2o. grau de ensino, abertura que foi eliminada pelo decreto 10.849, de 01/12/1977, ou seja, logo após. Outra determinação importante refere-se à organização do transporte: ele podia ser feito tanto pelas Prefeituras quanto por terceiros contratados. A década de 70 terminou, portanto, com o auxílio transporte limitado a alunos do 1o. grau completo, e podendo ser realizado tanto dentro do município, quanto entre municípios próximos, pelas Prefeituras ou por terceiros. Na prática, isto significa que tanto os alunos do antigo "primário" (1a. as 4a. série), quanto do antigo "ginásio" (5a. a 8a. série) podiam beneficiar-se do transporte, fossem moradores de zonas urbanas ou rurais, embora as restrições quanto à inexistência de escola para que se aplicasse o auxílio transporte acabasse limitando o auxílio aos moradores das zonas rurais, em sua maioria.

---

(1) No período, apenas a resolução no. 8, da Secretaria de Estado da Educação, de 24/08/1972 volta ao assunto, ao determinar que os Diretores dos estabelecimentos de ensino zelem pelo cumprimento de uma resolução do Conselho Estadual de Trânsito-CETTRAN, a respeito de veículos e condutores de transporte escolar, o que sinaliza uma preocupação com a segurança dos escolares.

Finalmente, na década de 80, o auxílio transporte voltou a ser regulamentado. A resolução da Secretaria de Estado da Educação no. 75, de 23/03/1984, confirmou a limitação ao 1o. grau mas voltou a limitar o transporte aos deslocamentos dentro do município. Paralelamente, determinou que se os pedidos superassem os recursos disponíveis, a atribuição dos auxílios seria proporcional ao número de alunos transportados, determinação revogada pela resolução 268, de 30/08/1984.

A partir desta época, conforme se verá, a distribuição dos recursos entre os solicitantes tornou-se uma prática administrativa complexa, alvo de intensas barganhas políticas. Por último, neste período, a resolução da Secretaria no. 38, de 04/03/1985, manteve a elegibilidade ao nível do 1o. grau, mas introduziu uma limitação importante: só eram elegíveis os alunos da rede estadual, o que entrava em conflito com os alunos que utilizavam escolas municipais ou até particulares, como do SENAI. Adicionalmente, a resolução ampliou novamente os deslocamentos possíveis, permitindo apoio ao transporte inter e intramunicipal.

Todas as determinações da década de 70 aconteceram em um contexto de rápido crescimento do transporte escolar. Os dados disponíveis indicam que no início da década de 80 já eram transportados por dia cerca de 70.000 crianças das zonas rurais, número que chegou a 180.000 no final da década (Tabela 22).

TABELA 22 - ESTADO DE SÃO PAULO - COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR (CEI):  
MUNICÍPIOS E ALUNOS DE 1o. GRAU ATENDIDOS PELO TRANSPORTE ESCOLAR RURAL, 1981 A 1990

ANO	MUNICÍPIOS		ALUNOS		AL/MUNICÍPIO	
	NA	ÍNDICE (1)	NA	ÍNDICE (1)	NA	ÍNDICE (1)
1981	390	100	72.514	100	186	100
1982	393	101	80.322	111	204	110
1983	404	104	86.419	119	214	115
1984	459	118	102.466	141	223	120
1985	471	121	112.676	155	239	129
1986	468	120	121.586	167	260	140
1987	470	121	129.533	179	276	150
1988	476	122	140.046	192	294	158
1989	489	125	169.578	234	347	186
1990	480	123	179.881	148	375	201

(1) 1981 - 100

FONTE: Secretaria de Estado da Educação, Grupo de  
Planejamento Setorial - GPS.

Pode-se observar que o número de municípios que tinham transporte escolar no período subiu de 390 em 1981 para 480 em 1990, representando 90% dos municípios sob a jurisdição da CEI. Portanto, apenas 10% dos municípios do Interior não tinham serviços de transporte escolar rural. Estes municípios, em sua maioria, estavam concentrados no Vale do Paraíba (1). O aumento no número de alunos transportados (48%) foi no entanto superior ao verificado para o número de municípios (23%). Isto mostra que o transporte escolar rural aumentou a sua

(1) No triênio 1987-1989 não tinham transporte escolar rural (ou tinham mas não solicitaram auxílio à SE, o que é improvável): Santos, Praia Grande e São Vicente (Litoral); Areias, Aparecida, Guaratinguetá, Roseira, Santa Branca, Cachoeira Paulista, Lorena, Caçapava, Lagoinha, Natividade da Serra, Redenção, São Luis do Paraitinga, Taubaté e Tremembé (Vale do Paraíba); Avaré e Mairinque (Sorocaba); Lindóia, Joanópolis, Campinas, Jundiá, Vázea Paulista, Sumaré (Campinas); Jaborandi (Ribeirão Preto); Cabrália Paulista, (Bauru), Xavantes (Marília) e Cananéia (Vale do Ribeira).

captação entre a clientela educacional rural, conforme se pode ver pelos próprios dados da tabela: o número médio de alunos por município variou de 186 em 1981 para 375 em 1990 (aumento de 101%), sinalizando o aumento constante da importância do transporte no atendimento da demanda escolar. É importante observar que este aumento ocorreu em um período em que a população rural se mostrou estável: segundo estimativas do Instituto de Economia Agrícola - IEA, a população residente nos imóveis rurais do Estado de São Paulo passou de 1.478.476 em 1980 para 1.576.152 em 1985, ou seja aumentou apenas 7%.

O número médio de alunos transportados por município apresenta no entanto, grande variação. Em 1984 - quando a média era de 223 alunos por município - a maioria deles estava na faixa entre 1 e 400 alunos por dia (93% do total), havendo 5 municípios com mais de 1000 alunos transportados por dia. Em 1990 - quando a média tinha subido para 375 alunos por dia - a distribuição havia mudado, com menor concentração nas duas classes iniciais (69,3% do total) e com 24 municípios transportando mais de 1000 crianças por dia. O fato relevante que está por trás destes números é que a movimentação diária de centenas de crianças constitui tarefa administrativa e operacional considerável. Como exemplo, pode-se citar o caso de Araraquara. em 1984, que utilizava 29 veículos (20 "kombis", 6 micro-ônibus e 3 ônibus diesel grandes) para transportar 1.285 alunos por dia, em 28 linhas e vários horários (Vasconcellos, 1985: 22).

A distribuição dos alunos transportados por região pode ser vista na Tabela 23 a seguir.

TABELA 23 - ESTADO DE SÃO PAULO - COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR -  
ALUNOS DE 1o. GRAU TRANSPORTADOS POR DIA, POR DRE (ANOS SELECIONADOS)

D.R.E.	1981		1985		1988		1990	
	ALUNOS	%	ALUNOS	%	ALUNOS	%	ALUNOS	%
Litoral (1)	371	0,5	4.170	3,7	4.863	3,5	6.925	3,8
Vale do Paraíba (2)	340	0,5	834	0,7	2.140	1,5	4.206	2,3
Sorocaba	6.744	9,3	10.876	9,6	15.770	11,3	23.288	12,9
Campinas	10.155	14,0	23.091	20,5	28.002	20,1	36.360	20,2
Ribeirão Preto	10.277	14,2	14.668	13,0	19.313	13,8	24.519	13,6
Bauru	4.898	6,8	7.447	6,6	9.524	6,8	12.075	6,7
S. José do Rio Preto	14.450	19,9	18.621	16,2	22.060	15,8	25.944	14,4
Araçatuba	7.316	10,1	8.424	7,5	10.239	7,3	10.660	5,9
Presidente Prudente	10.072	13,9	11.879	10,5	11.667	8,4	15.754	8,8
Marília	6.691	9,2	9.346	8,3	11.545	8,3	14.987	8,3
Vale do Ribeira	1.200	1,7	3.324	3,0	4.386	3,1	5.163	2,9
CEI	72.514	100,0	112.676	100,0	139.509	100,0	179.881	100,0

FONTE: Arquivos da Secretaria de Estado da Educação (GPS - Grupo de Planejamento Setorial)

(1) "Santos" a partir de 1987; neste data, perdeu a D.E. de Caraguatatuba para o Vale do Paraíba, fato desconsiderado na tabela para permitir comparações.

(2) "São José dos Campos" a partir de 1987; nesta data, incorporou a D.E. de Caraguatatuba, fato desconsiderado na tabela para permitir comparações.

Pode-se observar que, em 1981, o transporte era mais numeroso nas DRE de São José do Rio Preto, Campinas, Ribeirão Preto e Presidente Prudente (62% do total estadual), sendo pequeno no Vale do Paraíba, Litoral e Vale do Ribeira. Em 1988 - antes do agrupamento das escolas rurais - aquelas regiões continuavam as mais fortes em transporte (58% do total), acrescidas de Sorocaba, com 11,3% do total. Em 1990, estas cinco regiões eram responsáveis por 70% do transporte estadual, permanecendo os Vales do Ribeira e do Paraíba como as regiões com menor número de alunos com transporte escolar (5,2% do total estadual). É importante salientar,

no caso do Vale do Paraíba, que o crescimento dos alunos transportados a partir de 1988 devem-se do início do transporte em São José dos Campos e em Jacareí, com características suburbanas e não rurais, responsável por mais de 60% do movimento regional.

A relação entre a população rural e os alunos servidos com transporte pode ser vista na tabela 24 a seguir.

TABELA 24 - ESTADO DE SÃO PAULO (INTERIOR): POPULAÇÃO RURAL E ALUNOS TRANSPORTADOS, 1980 E 1985

D R E	POPULAÇÃO RURAL		ALUNOS TRANSPORTADOS		ALUNOS/POPULAÇÃO (%)	
	1980 (1)	1985 (2)	1980 (3)	1985	1980	1985
Litoral	29.913	26.126	371	4.170	1,24	15,96
S.J.dos Campos	148.229	129.530	340	834	0,23	0,64
Sorocaba	416.272	363.664	6.744	10.876	1,62	2,99
Campinas	531.761	464.433	10.155	23.091	1,91	4,97
Ribeirão Preto	281.511	245.851	10.277	14.668	3,65	5,97
Bauru	137.457	120.156	4.898	7.447	3,56	6,20
S.J.do Rio Preto	291.661	254.795	14.450	18.621	4,95	7,31
Araçatuba	125.213	109.291	7.316	8.424	5,84	7,70
Pres.Prudente	222.096	193.869	10.072	11.879	4,53	6,13
Marília	197.286	172.351	6.691	9.346	3,39	5,42
Vale do Ribeira	57.844	50.521	1.200	3.324	2,07	6,57
Interior	2.439.243	2.130.426	72.514	112.676	2,97	5,29

(1) SEADE, 1985; As regiões Litoral e Vale do Ribeira foram separadas.

(2) Populações estimadas a partir do total estimado pelo SEADE, divididas nas mesmas proporções verificadas em 1980.

(3) Dados referentes a 1981 (não há dados de 1980).

Em 1980, os alunos atendidos pelo transporte correspondiam, em média, a 2,97% da população rural. Entre as regiões, os valores variavam muito, desde um mínimo

de 0,23% no Vale do Paraíba, até um máximo de 5,84% em Araçatuba. Em 1985, com o aumento geral do transporte - e a redução da população rural - os alunos transportados passaram a constituir 5,29% desta população.

A variação entre as regiões não era grande - havendo um grande grupo em torno de 5 a 7% da população - e dois valores extremos: o Vale do Paraíba, com 0,64% da população transportada e o Litoral, com 15,96%. Deve-se observar, no entanto, que o caso do Litoral é anormal, uma vez que o seu território é longilíneo (Litoral Norte, onde ocorre o maior transporte), havendo, na verdade, transporte urbano periférico e de vilas e povoados distantes das sedes dos municípios, espalhados ao longo da costa. As cidades menos servidas pelo transporte em 1985 eram, portanto, as do Vale do Paraíba. De fato, entre 1981 e 1983, apenas 5 a 6 municípios solicitaram auxílio transporte, dentre os 30 municípios da região (15%). Nas regiões mais desenvolvidas do Estado, este valor girava em torno de 75%.

A sequência da legislação do auxílio transporte pode ser vista também no Quadro 4 a seguir, para facilidade de compreensão e análise. Nele estão mostradas apenas as decisões mais importantes referentes à elegibilidade para o auxílio e o tipo de transporte que é admitido.

**QUADRO 4**  
**LEGISLAÇÃO PAULISTA SOBRE AUXÍLIO TRANSPORTE**

1951: Lei 1192	1962: Lei 7342	1967: Dec.47600 Lei 9823	1977: Dec. 9610 Dec. 10849	1985: Res. 38
Ensino Médio; População Urbana; Transporte Intermunicipal.	Ensino Médio; População Urbana e Rural Pobre; Transporte da Zona Rural p/ a Cidade	Tentativa de Serviço Estatal Fracassa  Tansporte p/ Ensino Médio, Intermunicipal e Interdistrital	Ensino de 1o. Grau; Transporte da Prefei- tura ou de Terceiros; Transporte Intramu- nicipal ou Intermuni- cipal	Ensino de 1o. Grau Estadual; Transporte Intra e Intermunicipal da Prefeitura ou de Terceiros
		Empresas Regulares ou Não	Verbas Vinculadas ao Fundesp	Verbas Vinculadas ao Fundesp, com Distri- buição Proporcional às Distâncias Percor- ridas e à Disponibi- lidade de Recursos
		Só Veículos de Transporte Coletivo		
		Distância Máxima de 120 km (ida e volta)		
		Necessidade de Várias Comprovações de Dados		
		Auxílio em Função das Verbas ou Proporcional ao Pedido		

## **As Características do Transporte Escolar e dos Alunos Transportados**

Este item tem o objetivo de descrever algumas características importantes do transporte escolar e dos alunos transportados. Pretende-se, com esta descrição, viabilizar o esclarecimento sobre a função real deste transporte, dentro do sistema de ensino disponível à população rural. Ou seja, pretende-se verificar principalmente quais séries são frequentadas pelos alunos transportados e onde estão localizadas as escolas, se nas zonas urbanas ou rurais. Esta última característica permite identificar o padrão espacial do transporte, que revela onde está sendo garantida a oferta de ensino para a população rural. Estes dados foram obtidos para uma amostra de municípios selecionados na Região de Campinas. O texto tem o objetivo complementar de verificar outras características julgadas importantes sobre os alunos transportados. Dentre elas, destaca-se a continuidade da oferta de transporte, o sexo dos alunos e os períodos nos quais eles vão à escola. Dada a falta deste último dado nos relatórios enviados pelas Prefeituras, eles foram obtidos e resumidos aqui para um número reduzido de municípios.

Conforme explicado na introdução da tese, o período básico da pesquisa refere-se às décadas de 70 - quando se oficializa a obrigatoriedade de 8 anos de estudos no 1o. grau - e de 80, ao fim da qual se inicia uma transformação profunda na oferta de escolas para a população rural paulista. Dentro deste período, o ano intermediário selecionado para análises mais detalhadas é o de 1980, por ser o ano em que o IBGE realizou o Censo Geral do país.

Em função destas decisões iniciais, optou-se por estudar o transporte escolar rural e seus impactos em uma amostra de municípios com dados coletados em 1980. A região escolhida foi a de Campinas, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, pelo fato de apresentar um movimento acentuado de transporte escolar rural, entre os maiores do estado; e, em segundo lugar, pelo fato de sua Divisão Regional de Ensino - DRE, ainda dispor nos seus arquivos dos processos de auxílio transporte de 1980.

Selecionada a região, os municípios foram escolhidos utilizando-se basicamente dois critérios. Em primeiro lugar, a variação quantitativa das suas populações rurais; em segundo lugar, a variação do número de alunos transportados nos municípios. Assim, a partir dos dados de transporte mais recentes, foram selecionados alguns

municípios da região de Campinas que apresentavam a variação desejada e, nos arquivos da DRE-Campinas, foram localizados seus processos de auxílio transporte, referentes ao ano de 1980 (Tabela 25) (1).

TABELA 25 - DIVISÃO REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS - DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA PESQUISA DE TRANSPORTE - 1980.

	TRANSPORTE					
	POPULAÇÃO	ESCOLAS SERVIDAS		ALUNOS SERVIDOS		
	RURAL (1)	ESCOLAS URBANAS	ESCOLAS RURALS	TOTAL	DEST.URBANO (2)	DEST.RURAL (2)
AGUAÍ	4.457	3	-	189	189	
ARARAS	10.803	8	-	199	199	
CACONDE	8.382	2	-	31	31	
CASA BRANCA	7.455	3	2	283	275	8
CONCHAL	3.672	3	-	70	70	
ESP.STO. PINHAL	10.138	6	-	137	137	
INDAIATUBA	7.753	4	-	431	431	
IRACEMÁPOLIS	1.976	2	-	93	93	
ITOBÍ	2.229	1	-	36	36	
ITUPEVA	6.756	2	-	307	307	
JAGUARIÚNA	5.932	3	1	192	166	26
MOGI-GUAÇU	22.935	9	5	763	596	167
MOBUCA	1.902	1	-	93	93	
NOVA ODESSA	2.355	1	-	37	37	
PIRACAIA	5.591	3	-	207	207	
RIO CLARO	6.121	15	2	342	335	7
TAMBAÚ	3.825	3	-	68	68	
	112.282	69	10	3.478	3.270	208

(1) IBGE, Censo Demográfico, 1980, dados distritais, Estado de São Paulo

(2) Referem-se ao destino final do aluno transportado, se em escola da cidade ou de distrito, ou em escola rural

(1) É importante ressaltar que a definição da amostra não teve objetivos estatísticos, no sentido de gerar estimativas de média dentro de certo nível pré-definido de erro; considera-se que as análises e suas respectivas conclusões podem ser feitas satisfatoriamente com o tipo de amostra escolhida.

É importante analisar as características mais relevantes. Em primeiro lugar, o padrão espacial da oferta de transporte. Pode-se verificar pela tabela que, dos 3478 alunos transportados diariamente, 3270 (94%) iam para escolas urbanas, enquanto apenas 208 (4%) iam para escolas rurais. Isto demonstra que a oferta de transporte, em 1980, era totalmente concentrada no destino urbano, ou seja, para aproveitar as vagas disponíveis nas escolas urbanas dos municípios selecionados. A única exceção - que aliás é responsável por grande parte dos destinos rurais da amostra - refere-se à Mogi-Guaçu: neste município 22% dos alunos transportados dirigiam-se a escolas rurais, o que mostra um padrão espacial diferente de oferta de transporte da própria zona rural. Devido a estas características do transporte nesta região, vou chamá-lo de "transporte escolar urbano", representando o transporte que serve escolas urbanas, para diferenciá-lo de outros padrões de transporte escolar, como o "rural", que serve apenas escolas rurais e o "misto", que serve tanto escolas urbanas quanto rurais.

Outra característica importante para as análises refere-se às séries frequentadas pelos alunos transportados. Este dado é essencial para avaliar o efeito real do transporte na escolarização das crianças rurais, na medida em que praticamente não há oferta de ensino posterior à 4a. série do 1o. grau nas zonas rurais (Tabela 26).

TABELA 26 - DELEGACIA REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS - Alunos Transportados, Segundo a Série em que Estudam e a Localização da Escola, 1980 (Municípios Seleccionados).

SÉRIE	ALUNOS POR LOCAL DA ESCOLA			
	ESCOLAS		TOTAL	
	URBANAS	RURALS	NA	%
1a.	587	81	668	19,2
2a.	384	50	434	12,5
3a.	365	46	411	11,8
4a.	429	31	460	13,2
1a. a 4a.	1.765	208	1.973	56,7
5a.	577	-	577	16,6
6a.	405	-	405	11,6
7a.	290	-	290	8,3
8a.	233	-	233	6,7
5a. a 8a.	1.505	-	1.505	43,3
TOTAL	3.270	208	3.478	100,0

Os dados da tabela permitem conclusões muito importantes. Em primeiro lugar, que o sistema de transporte atendia alunos que frequentavam todas as séries do 1o. grau, com uma distribuição percentual que não é muito heterogênea: verifica-se um mínimo de 233 alunos na 8a. série e um máximo de 668 na 1a. série.

Em segundo lugar, observa-se que o sistema de transportes estava atendendo um grande contingente de crianças rurais que iam às cidades frequentar as séries não ofertadas na zona rural: 1.505 alunos frequentavam aulas da 5a. a 8a. série, o que representa 43,3% do total. O contingente de 1.505 alunos representa, em termos "puros" a população beneficiada pela oferta indireta de escolarização propiciada pelo

transporte. Ou seja, dadas as condições verificadas normalmente nas áreas rurais, esta escolarização adicional não seria possível sem o transporte.

A separação dos alunos por série permite ainda outras considerações importantes. Inicialmente, deve-se observar que é grande o número de alunos transportados para as cidades, para frequentar aulas entre a 1a. e a 4a. série. A princípio, este deslocamento não seria necessário, uma vez que há oferta das primeiras séries na própria zona rural (embora não seja uma oferta homogênea). Este fato, conforme já observado em outro estudo (Vasconcellos, 1985) mostra que ocorre uma interação da oferta de transporte com as decisões dos pais das crianças rurais, referentes às suas expectativas sobre as escolas urbanas e, conseqüentemente, à sua decisão sobre quando enviar seus filhos à cidade.

Outras características importantes dos dados coletados referem-se ao sexo dos alunos, às distâncias percorridas e ao período de frequência às aulas. A análise dos dados disponíveis mostra que o sexo dos alunos corresponde aproximadamente à divisão verificada na população rural: a participação dos alunos homens (56%) é um pouco superior à participação masculina verificada pelo IBGE na população rural paulista (53%), o que mostra uma ligeira preferência dos pais em enviar os meninos para as escolas urbanas. A diferença, no entanto, é muito pequena para justificar qualquer conclusão sobre discriminação por sexo, conforme atestam alguns estudos educacionais de casos africanos ou asiáticos (Chernichovsky, 1985; Jamison e Lockheed, 1987). Outra característica importante refere-se à continuidade da oferta de transporte. Esta continuidade reflete diretamente o nível de interesse das Prefeituras, como principais financiadoras do serviço, e reflete indiretamente o interesse dos sujeitos da escolarização pelo transporte. Para verificar esta continuidade, foram comparados os dados de transporte por município do conjunto estudado na Região de Campinas, para 1980 e 1988 (Tabela 27).

TABELA 27 - DELEGACIA REGIONAL DE ENSINO DE CAMPINAS: ALUNOS  
TRANSPORTADOS PELOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 1980 E 1988

	ALUNOS TRANSPORTADOS		
	1980	1988	1988/1980 (%)
AGUAÍ	189	479	153
ARARAS	199	359	80
CACONDE	31	297	858
CASA BRANCA	283	902	218
CONCHAL	70	238	240
ESP. STO. PINHAL	137	138	0
INDAIATUBA	431	472	10
IRACEMÁPOLIS	93	156	68
ITOBI	36	191	430
ITUPEVA	307	722	135
JAGUARIÚNA	192	1.240	546
MOGI-GUAÇU	763	1.242	63
MOMBUCA	93	144	55
NOVA ODESSA	37	92	149
PIRACAIA	207	553	167
RIO CLARO	342	709	107
TAMBAÚ	68	126	86
	3.478	8.060	132

Pode-se observar em primeiro lugar que todos os municípios continuavam a fornecer transporte escolar rural em 1988, o que mostra a persistência da política. Em segundo lugar, observa-se que o aumento geral foi de 132% - para uma população

rural que diminuiu no período, conforme visto no Capítulo 4. Em terceiro lugar, deve-se observar que os aumentos ocorreram em todos os municípios - à exceção de Espírito Santo do Pinhal - havendo municípios com aumentos muito grandes (Jaguariúna, Itobi, Caconde).

Outra característica importante refere-se às distâncias percorridas pelas crianças transportadas, que têm relação direta com o tempo dispendido nos percursos e, conseqüentemente, com sua eventual disponibilidade para auxiliar os pais no trabalho. Neste sentido, a análise dos dados da amostra estudada revela que a distância média das rotas percorridas pelos ônibus é de cerca de 20 quilômetros o que implica, na média das estradas rurais paulistas - e considerando o tempo de embarque e desembarque dos alunos ao longo do percurso - em cerca de uma hora de viagem, do extremo da rota até a escola de destino (Vasconcellos, 1991: 31). Isto significa que os pais das crianças rurais estão dispostos a enviar as crianças até a cidade perdendo até duas horas no transporte (sem considerar os aspectos de segurança e conforto, que não se pode analisar aqui). Estudos mais detalhados, sobre a situação do transporte estadual nos últimos anos, revelam que tem sido frequente a utilização de rotas muito mais longas, submetendo as crianças rurais a percursos extremamente demorados, sem que isto resulte - dentro das informações disponíveis - em desistência de estudar na cidade (Vasconcellos, 1990).

Finalmente, deve-se considerar o aspecto relativo ao horário de frequência à escola. Este horário é importante na medida em que - principalmente para o caso do estudo noturno - mostra a disposição de pagar "um custo adicional" para ter acesso à escolarização. A identificação dos horários de frequência à escola não pôde ser feita para todos os municípios citados, uma vez que estas informações não são obrigatórias no processo de auxílio transporte. Desta forma, foram obtidos dados para três municípios (Jales, Apiaí e Lençóis Paulista), todos referentes ao ano de 1990. Os dados mostram que é relativamente alta a incidência de estudo noturno entre os alunos transportados para a cidade, da ordem de 20% do total. Adicionalmente, deve-se salientar que os alunos noturnos frequentam sempre a segunda parte do 1o. grau, ou seja, da 5a. a 8a. série (além de cursos colegial e superior, que não estão em consideração aqui).

## **Estudo de Caso: ARARAQUARA**

O transporte escolar rural de Araraquara foi estudado em detalhes, no ano de 1984 (Vasconcellos, 1985). A separação dos alunos transportados por série frequentada mostra um perfil semelhante ao verificado na amostra de municípios da região de Campinas, ou seja, o transporte servia alunos que frequentavam todas as séries do 1o. grau na cidade, sem discriminação por sexo.

Considerando-se também as matrículas rurais, pôde-se observar que havia, em 1984, 596 crianças rurais frequentando escolas rurais e 615 crianças rurais frequentando escolas urbanas, mediante o uso do transporte escolar. Como não há oferta de 5a. à 8a. série na zona rural, o incremento na escolarização destas crianças rurais é dado, no mínimo, pelo contingente que frequentava estas séries na cidade, ou seja, 221 crianças (considerando-se que as que frequentavam as séries iniciais na cidade poderiam encontrar esta oferta na própria zona rural). De uma população rural total de 1211 crianças frequentando séries de 1o. grau, portanto, 211 (18,2%) tinham o benefício direto do transporte, para uma escolarização adicional, que limitar-se-ia às quatro primeiras séries do 1o. grau se não houvesse o transporte.

Para compreender melhor a utilização do transporte escolar por parte da população rural, o estudo procurou reconstituir a história das famílias dos alunos transportados, por meio da descrição de quais escolas tinham sido utilizadas pelas pessoas, dentro do município de Araraquara, se rurais ou urbanas. Por meio de entrevistas realizadas principalmente com as crianças que utilizavam os ônibus para frequentar a escola entre a 5a. e 8a. série na cidade, foi possível chegar às seguintes conclusões:

- A maior incidência de casos refere-se às situações em que a criança sempre morou no campo e sempre foi à cidade estudar (41%). Esta situação reflete a negação da escola rural por parte dos pais, que sempre optaram por enviar os filhos à cidade (o transporte rural estava disponível desde 1968, embora em menor escala.)
- O segundo contingente (39,5%) refere-se às situações das crianças que sempre moraram na zona rural de Araraquara mas frequentaram primeiro algumas séries nas escolas rurais, para depois utilizarem o transporte para frequentar escolas urbanas; esta situação foi chamada no estudo de "complementariedade" de

educação, ou seja, da utilização complementar de escola rural-escola urbana. Dentro destes grupos, a maior incidência foi das crianças que estudaram até a 3a. ou 4a. série na zona rural, antes de começarem a estudar na cidade.

- Quando foram consideradas apenas crianças que sempre moraram na zona rural de Araraquara (excluindo as que moraram na cidade ou em outros municípios), o contingente dos que sempre frequentaram escolas urbanas mostrou-se elevado (55%), maior portanto que o contingente que optou por estudar um pouco na zona rural e um pouco na cidade.

Todos estes dados permitem verificar a importância que assumiu o transporte escolar no município, como viabilizador do acesso às escolas urbanas, as quais, conforme visto, foram preferidas pela maioria dos pais. Isto permitiu ao estudo reforçar a hipótese de que o transporte acelerou o esvaziamento das escolas rurais.

### **Recursos Alocados ao Transporte Escolar**

O auxílio transporte da Secretaria de Estado da Educação é distribuído aos municípios em parcelas semestrais. Dada a natureza econômica da operação, todo o controle do processo esteve a cargo da Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional - ATPCE, por meio do Grupo de Planejamento Setorial - GPS.

O GPS recebe das DRE os processos de solicitação do auxílio, do qual constam dados sobre os alunos a serem transportados, a escola frequentada e os custos incorridos, calculados de duas formas: se o veículo é da própria Prefeitura, há um tabela de custos que discrimina gastos com motorista, combustível, óleo e manutenção; se o veículo é contratado, há uma transcrição do contrato feito pela Prefeitura. Uma análise estatística dos processos chegados ao GPS em 1984 e 1990 mostrou que havia muitas distorções nos dados, no sentido de apresentarem variações acima do normal, ou de conterem incorreções evidentes, embora a maioria estivesse dentro de certos parâmetros de normalidade (Vasconcellos, 1990) (1). O GPS não dispunha, à época dos estudos, de nenhum técnico especializado em

---

(1) O estudo constatou, alguns casos de entre outros problemas, variações inexplicáveis entre os valores máximo e de percurso médio por aluno (14 para 1), valor solicitado por aluno (18 para 1) e custo quilométrico (15 para 1).

transportes, nem havia feito qualquer contacto com órgãos estaduais que tinham experiência nestas análises. O resultado principal do levantamento feito foi de que não havia nenhum controle de qualidade dos dados enviados pelas Prefeituras, o que sujeitava a concessão do auxílio transporte a inequidades inevitáveis. Ou seja, a distribuição dos recursos poderia estar sendo feita sem que os valores corresponderem às necessidades reais dos municípios solicitantes. Os montantes dedicados ao transporte escolar, no cômputo geral do orçamento da Secretaria de Educação, eram relativamente reduzidos. Em 1984, por exemplo, os gastos com este auxílio corresponderam a 0,4% dos gastos totais na educação (Vasconcellos, 1985: 94). Quanto à relação entre os valores solicitados e os valores concedidos, a tabela 28 a seguir resume os dados.

TABELA 28 - AUXÍLIO TRANSPORTE NO ESTADO DE SÃO PAULO - Relação entre Valores Concedidos pelo Governo Estadual e Solicitados pelas Prefeituras (CEI).

ANO	RELAÇÃO (%)
1981	31,6
1982	32,5
1983	27,1
1984	40,1
1985	39,0
1986	26,7
1987	31,2
1988	19,8
1989	24,2

FONTE: Secretaria de Estado da Educação, GPS - ATPCE

Observa-se que o valor relativo, após atingir um máximo de 40,1% em 1984, começou a declinar até o final da década, quanto atingiu 24,2% do solicitado pela Prefeituras. Isto mostra que a maior parte dos gastos está sendo suportada pelos municípios, mesmo que se considere os erros nos dados de transporte, conforme

comentado anteriormente. É importante salientar que são comuns os atrasos no repasse dos recursos, o que reduz ainda mais o seu valor real.

Outro dado relevante refere-se ao custo médio por aluno transportado. Este dado pode ser obtido considerando as solicitações das Prefeituras, que são encaminhadas à SE no mês de Abril de cada ano. Como os processos não têm data de cálculo dos valores, assumiu-se aqui que os cálculos são feitos em Março, quando as aulas estão começando e as listas de alunos a serem transportados nas zonas rurais começam a ficar prontas. A Tabela 29 resume alguns dados.

TABELA 29 - ESTADO DE SÃO PAULO - TRANSPORTE ESCOLAR RURAL - Custos Médios por Aluno Transportado  
(Valor Solicitado pelas Prefeituras)

ANO	VALOR SOLICITADO (1) US\$	ALUNOS	CUSTO IMPLÍCITO US\$/Aluno-Ano
1981	12.636.899	72.514	174,3
1982	15.637.060	80.322	194,7
1983	12.474.870	86.419	144,4
1984	12.559.790	102.466	122,6
1985	15.642.667	112.676	138,8
1986	13.847.880	121.586	113,9
1987	26.582.607	129.533	205,2
1988	29.453.749	140.046	210,3
1989	42.117.829	169.576	248,4
1990	61.382.547	179.881	341,2

FONTE: Secretaria da Educação - GPS (Tabulação do Autor)

(1): Calculado com o valor do dólar de Março, pela FGV.

Pode-se observar que os custos por aluno-ano oscilaram muito no período. Devido ao fato dos agrupamentos incorrerem em aumento de custos, é conveniente separar a análise em duas fases, anterior e posterior a 1989. Na fase até 1988, o custo variou

entre US\$ 113,9 por aluno-ano em 1986 e US\$ 210,3 por aluno-ano em 1988, sendo a média igual a US\$ 163,0 por aluno-ano. Na fase seguinte, o custo aumentou muito, atingindo a média de US\$ 294,8 por aluno-ano. Este novo valor deve ser visto com cautela pois as Prefeituras estavam se organizando para garantir o transporte para os agrupamentos, situação que pode ter elevado os custos acima do normal. Analisando o custo pré-agrupamento (US\$ 163) vê-se que ele correspondia a um custo diário de US\$ 0,90 por aluno (considerando 180 dias letivos). É importante salientar que a grande variedade de situações - distâncias percorridas, veículos utilizados - faz com que haja grandes variações entre os custos dos municípios. Como regra geral, o transporte em linhas regulares - mediante o fornecimento de passes para os alunos - é o mais barato, mas são poucas as áreas rurais que possuem serviço regular de transporte (1): em 1991 o custo médio por aluno mediante passe correspondia a cerca de 45% do custo médio em veículos contratados ou próprios da Prefeitura

A análise dos dados do transportes escolar mostra que:

- a) A utilização do transporte como oferta indireta de escolarização é antiga, tendo-se iniciado na década de 50, para atender deslocamentos entre as cidades. Apenas em 1962 apareceu a preocupação com a zona rural, e só em 1967 foi feito o primeiro regulamento amplo do auxílio transporte.
- b) O transporte sempre foi municipalizado, no sentido de operado pelos municípios, embora com ajuda financeira do Governo Estadual. São utilizados veículos próprios, veículos alugados ou linhas regulares. O Governo Estadual tem contribuído com cerca de 30% a 40% do valor solicitado pelos municípios (sem considerar o efeito dos atrasos no repasse) o que mostra que estes arcam com a maior parte. A análise estatística dos processos mostrou que há grandes distorções nos dados, não captados pela S.E., o que produz inequidade na distribuição dos recursos e coloca em dúvida os procedimentos adotados.

---

(1) Em 1991, dentre 448 municípios que haviam entregue os dados em Março (ainda faltavam outros municípios), apenas 57 (13%), forneciam passes em linhas regulares; alguns deles inclusive, transportavam crianças em zonas urbanas periféricas (São José dos Campos, por exemplo).

- c) O transporte rural, desde a década de 70, serve alunos de todas as séries do 1o. grau, o que mostra que ele é usado pela população rural para todas as suas necessidades educacionais, inclusive no início do 1o. grau, para o qual há oferta física na zona rural. Não há discriminação por sexo. As distâncias médias são relativamente grandes e é alta a incidência de estudo noturno (embora minoritária).
- d) Cerca da metade dos alunos transportados frequenta aulas da 5a. à 8a. série na cidade, o que constitui um aumento efetivo de escolarização propiciado pelo transporte.
- e) O transporte vem crescendo rapidamente no Estado de São Paulo, em uma época em que a população rural tem permanecido inalterada. Apenas as regiões do Vale do Paraíba e do Vale do Ribeira não têm sistemas amplos de transporte escolar rural.

#### **RESUMO DAS OFERTAS DIRETA E INDIRETA**

Dada a grande quantidade e variedade das ações citadas no período analisado, é importante fazer um resumo cronológico.

Este resumo está apresentado no Quadro 5 a seguir, que contém informações sobre os fatores e a área preferencial de consideração (urbana ou rural).

Pode-se observar que as ações são muito variadas, atingindo tanto o ensino urbano quanto o rural. A princípio, elas podem ser divididas em seis grupos principais.

- a- Oferta direta de ensino: leis que definem os tipos de escola e a amplitude (séries) que serão ofertadas: consolidação das leis de ensino em 1947, criação das escolas de emergência em 1957, LDB em 1961, lei 5.672 de 1971, criação das UEAC em 1981, Constituição de 1988 e criação dos agrupamentos em 1989.
- b- Alteração das condições de promoção e de ensino: criação do Ciclo Básico - CB em 1983 e da Jornada Única - JU em 1987.

- c- Alteração das condições de administração do sistema: reforma do SE em 1976 e início da municipalização em 1984.
  
- d- Oferta indireta de ensino: lei do transporte para o ensino médio, em 1951; extensão do transporte à zona rural em 1962; regulamentos gerais do transporte em 1967 e 1977.
  
- e- Discussão com técnicos, problemas e administradores: Fórum de Educação de 1984 e Discussão da Reforma do Ensino Rural em 1988.
  
- f- Apoio ao educando (assistência médica, material escolar, transporte, merenda): Lei 5672 (1971) e Constituição de 1988).
  
- g- Financiamento da Educação: Constituição de 1946, Salário Educação em 1974, Emenda Constitucional em 1984 e Constituição de 1988.

**QUADRO 5**  
**EVOLUÇÃO GERAL DA LEGISLAÇÃO**

	1946	1947	1951	1957	1961	1962	1967	1967				
ÁREA DE CONSIDERAÇÃO PRINCIPAL	CONSTITUIÇÃO FEDERAL GASTOS MÍNIMOS COM EDUCAÇÃO	CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO ENSINO: ESCOLA ISOLADA	LEI DO TRANSPORTE - CICLO MÉDIO INTERMUNICIPAL	CRIAÇÃO DAS ESCOLAS DE EMERGÊNCIA	LEI DE DIRETRIZES E BASES (BRASIL)	EXTENSÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE À ZONA RURAL	1o. REGULAMENTO GERAL DO TRANSPORTE	CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ESCOLA DE 8 ANOS				
	1971	1974	1976	1977	1981	1983	1983	1984	1987	1988	1988	1989
LEI 5.692 OBRIGATORIEDADE DE 8 ANOS (BRASIL)	CRIAÇÃO DO SALÁRIO EDUCAÇÃO (BRASIL)	REESTRUTURAÇÃO DA S.E. PORTE	2o. REGULAMENTO GERAL DO TRANSPORTE	CRIAÇÃO DAS UEAC	CRIAÇÃO DO CICLO BÁSICO	EMENDA CONSTITUCIONAL No. 24 REESTABELECE VINCULAÇÕES	164 FÓRUM DE EDUCAÇÃO E INÍCIO DA MUNICIPALIZAÇÃO	CRIAÇÃO DA JORNADA ÚNICA	NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	DISCUSSÃO DA REFORMA ENSINO	CRIAÇÃO DOS AGRUPAMENTOS	

É feito também um resumo das ofertas direta e indireta de ensino para a população rural. O seu objetivo é mostrar a variação das possibilidades de escolarização da população rural paulista entre 1940 e 1950. Para isto, as matrículas rurais refletem a escolarização na zona rural e o número de alunos transportados reflete a escolarização na zona urbana (o número de transportados para escolas rurais, conforme visto, é muito pequeno). A soma dos dois valores produz assim o número de crianças rurais que têm acesso à escola, e que pode ser comparado à população rural (Tabela 30).

TABELA 30 - ESTADO DE SÃO PAULO: ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E EFEITO DO TRANSPORTE, 1940 - 1988

ANO	POPULAÇÃO	MATRÍCULA	ALUNOS	MATRIC. + ALUNOS	ÍNDICE (%) ESCOLARIZAÇÃO	
	RURAL	RURAL	TRANSPORTADOS	TRANSPORTADOS	SEM TRANSP.	COM TRANSP.
1940	4.012.205	159.244	-	159.244	3,97	-
1950	4.804.211	216.899	-	216.899	4,51	-
1960	4.827.417	324.007	-	324.007	6,31	-
1970	3.495.709	424.823	(1)	424.823	12,16	(1)
1980	2.844.334	307.294	74.327 (2)	381.621	10,80	13,42
1985	2.484.321	280.196	115.090	395.286	11,28	15,91
1988 (3)	2.300.000 (4)	243.010	143.336	386.346	10,56	16,80

(1) O transporte escolar rural já existia mas não há dados disponíveis.

(2) Só há dados oficiais para a CEI (72.514); o valor do Estado de São Paulo foi estimado considerando-se que o transporte na COGSP é cerca de 2,5% do transporte na CEI (média entre 1985 e 1988).

(3) Ano anterior à implantação dos agrupamentos de escolas rurais, que alteraram o padrão do transporte.

(4) Estimativa extrapolada a partir da tendência entre 80 e 85.

Pode-se observar que entre 1940 e 1960 - quando não havia transporte, o índice de escolarização aumentou de 3,97% para 6,31%, refletindo o grande aumento do número de escolas na zona rural. Este aumento já havia sido comentado por Beisiegel, em seu estudo sobre a expansão dos ginásios no estado (Beisiegel, 1964).

A partir de 1962 o transporte de alunos rurais passou a ser possível mas não há dados disponíveis: sem considerar o transporte, o índice de escolarização subiu para 12,16% da população rural em 1970. Note-se que estes índices referem-se a no máximo às 4 séries do 1o. grau, oferta disponível na zona rural. A partir de 1980, o transporte já era considerável - 75.000 alunos por dia - e a escolarização final subiu para 13,42%, reduzindo-se a escolarização na própria zona rural (de 12,79% em 1970 para 10,80% em 1980). Esta redução, conforme salientado, reflete a aceleração do esvaziamento das escolas rurais, que perderam muitos alunos, a favor de escolas urbanas servidas pelo transporte. Na década de 80, aumentou rapidamente o número de alunos transportados, mantendo-se a redução das matrículas na própria zona rural.

É importante ressaltar que, dentre os alunos transportados, cerca de 43% vão à cidade frequentar aulas de 5a. à 8a. série. Considerando-se que para estas séries a idade varia entre 10 e 14 anos - e que esta faixa de idade corresponde a 10% da população total - conclui-se que havia, em 1985, cerca de 250.000 crianças rurais entre 10 e 14 anos na zona rural, das quais 50.000 (20%) estavam sendo beneficiadas pelo transporte em sua escolarização complementar.

Em função da importância do transporte para o acesso à segunda parte do 1o. grau (5a. à 8a. série), é importante verificar a evolução da oferta de escolas e das matrículas rurais de 5a. à 8a. série (Tabela 31).

TABELA 31 - ESTADO DE SÃO PAULO: VARIAÇÃO NA OFERTA DE ESCOLAS RURAIS

DE 1o. GRAU COMPLETO E NAS MATRÍCULAS RURAIS DE 5a. A 8a. SÉRIES.

ANO	ESCOLAS		ALUNOS		ALUNOS POR ESCOLA	VARIAÇÃO (%)EM REL. A 1980
	1o Grau		5a. A 8a.			
	NA	I	NA	I		
1980	332	100	17.977	100	54,1	
1984	418	126	20.254	113	48,5	-10,4
1985	417	126	20.764	116	49,8	
1986	388	117	17.130	95	44,1	
1987	377	114	16.296	91	43,2	
1988	381	115	17.493	97	45,9	-15,2

FONTE: Secretaria da Educação, Anuários Estatísticos

Pode-se ver que a oferta de escolas aumentou 26% entre 1980 e 1985, período em que as matrículas da 5a. à 8a. série aumentaram 16%. Após 1986, caíram tanto a oferta quanto as matrículas. O resultado final do período 1980-88, com relação às matrículas rurais da 5a. à 8a. série é que elas diminuíram 15,2%. No mesmo período, as matrículas rurais da 1a. à 4a. série caíram 22,6%. Isto significa que o transporte provocou um esvaziamento maior na primeira parte do 1o. grau. Considerando no entanto a relação transporte-alunos da 5a. à 8a. série, pode-se concluir que em 1988 a contribuição do transporte para as matrículas urbanas nestas séries (cerca de 43% dos alunos transportados, ou seja, 60.000 crianças) já correspondia a quatro vezes o número das matrículas na própria zona rural.

Estes números permitem resumir a situação da população estudantil rural em 1988 (Tabela 32).

TABELA 32 - ESTADO DE SÃO PAULO: MATRÍCULAS URBANAS E RURAIS DA POPULAÇÃO ESTUDANTIL RURAL, 1988.

FASE	MATRÍCULAS					
	RURALS	%	URBANAS (TRANSPORTE)	%	TOTAL	%
1a. a 4a. Série	225.517	92,8	81.272	56,7	306.789	79,4
5a. a 8a. Série	17.493	7,2	62.064	43,3	79.557	20,6
TOTAL	243.010	100,0	143.336	100,0	386.346	100,0

Pode-se verificar que na zona rural, apenas 7,2% das matrículas eram relativas à fase entre a 5a. e a 8a. série. Nas escolas urbanas, o transporte fez com que as matrículas se dividissem quase igualmente. No cômputo final, 20,6% das crianças rurais estavam frequentando aulas entre 5a. e 8a. série, contra 79,4% entre 1a. a 4a. série.

Esta proporção era portanto muito mais alta que na década de 70 - quando a fase entre 5a. e 8a. série era acessível a uma pequena parcela, de cerca de 5% da população em idade escolar - mas ainda era menor que a verificada nas zonas urbanas: em 1980, por exemplo, as matrículas entre a 5a. e a 8a. série correspondiam a 66% das matrículas entre a 1a. e a 4a. série.

Observa-se também que, dos 386 mil estudantes que moravam nas zonas rurais, 143 mil (37%) estudavam na cidade, o que demonstra o impacto do transporte como oferta indireta de escolarização.

## **9. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA - FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO**

### **POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL**

É feito a seguir um resumo dos principais acontecimentos políticos e das principais medidas legais na área educacional no país, selecionando-se aquelas que permitem descrever o contexto que serve de base para a análise da política educacional rural no Estado de São Paulo.

A periodização destas medidas legais pode ser feita inicialmente pelo estabelecimento de limites fixados pelos grandes acontecimentos políticos nacionais. Neste sentido, podem ser identificados cinco fases principais.

A primeira delas corresponde à fase posterior à revolução de 1930 e anterior ao Estado Novo (1937). Esta é a fase de consolidação do Governo Getúlio Vargas e do início de um processo de industrialização do País, que colocou em conflito estruturas oligárquicas tradicionais - de base agrária - e novas estruturas, de base urbano-industrial. Neste período, aconteceu em 1931 a Reforma Francisco Campos, que criou o Conselho Nacional de Educação e organizou o ensino superior e o ensino secundário. Segundo Romanelli (1991), a reforma deixou marginalizado o ensino primário, o ensino normal e vários ramos de ensino médio (exceto o comercial), tendo uma preocupação de organização do ensino das "elites" (p. 142). Segundo a autora, os primórdios das mudanças educacionais desta fase podem ser vistos no movimento da chamada "escola nova" - cujo primeiro manifesto escrito teria sido o de Carneiro Leão, em 1909 - tendo sido apoiada também por Lourenço Filho, com seu documento "introdução à escola nova", de 1930. Paralelamente, foi grande a atuação da Associação Brasileira de Educação, criada em 1924 e que canalizou movimentos de pressão e discussão, em vários congressos.

Na fase seguinte, correspondente ao Estado Novo, consolidou-se o poder de Getúlio Vargas dentro de uma ordem autoritária. Devido à não inclusão do princípio do direito universal à educação na Constituição de 1937, bem como da nova ordem autoritária, o movimento renovador, na expressão de Romanelli (1991) entrou em

"hibernação" (p. 153). As maiores transformações do período são creditadas às reformas do Ministro Gustavo Capanema, as chamadas "leis orgânicas" dos ensinos industrial e comercial, que assentaram as bases para a preparação de mão-de-obra mais qualificada, em contexto de colaboração com a iniciativa privada. Adicionalmente, é muito importante a lei orgânica do ensino secundário, que criou o primeiro ciclo (ginásio) e o segundo ciclo (clássico e científico). Segundo a autora, tratava-se claramente de uma proposta elitista, de classe, no sentido de que se destinava a preparar as elites para acesso ao nível superior, constituindo-se, ademais, em continuidade das formas de exclusão popular vistas até então.

O terceiro período pode ser identificado como o período pós-guerra e anterior ao golpe de 1964. Neste contexto de democracia populista, começam a mudar as decisões a respeito do ensino. A primeira alteração pode ser vista na edição da Lei orgânica do ensino primário (1946), que criou o ensino primário fundamental (de 4 anos) e o ensino primário suplementar (2 anos), para adolescentes e adultos defasados, o qual, segundo a autora, contribuiu "efetivamente para a diminuição do analfabetismo, no final da década de 40 e toda a década de 50" (p. 161). Romanelli vê nesta tentativa um revigoramento da influência do movimento renovador, em função da inclusão da gratuidade e da obrigatoriedade, bem como pela introdução da idéia de descentralização. No mesmo ano, a nova Constituição estabeleceu, em seu artigo 169, a obrigatoriedade de aplicação pelo Governo Federal, de no mínimo dez por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A obrigatoriedade para Estados, Distrito Federal e municípios, era de no mínimo vinte por cento. E, no artigo 5, a Constituição fixou a necessidade de elaboração de novas leis e diretrizes para o ensino no país, que originou, logo após (1948), um primeiro projeto da "Lei de Diretrizes e Bases" feito pelo Ministério da Educação. Freitag (1978: 49) vê este projeto inicial como "expressão das preocupações populistas do novo governo" (após a queda de Vargas), na medida em que "abre algumas concessões às classes camponesa e operária... propondo a extensão da rede escolar gratuita". Em sua opinião, o projeto era "bastante progressista para a época", tendo sido engavetado e reaberto apenas em 1957, por meio de um novo projeto de lei. A discussão, iniciada com o ante-projeto da lei (1948), foi longa e tumultuada, demonstrando os conflitos em torno da questão dentro da sociedade brasileira. Grande parte das disputas giravam em torno das interpretações do texto Constitucional de 1946, com relação à organização dos sistemas de ensino e à discussão centralização-descentralização. No seu texto final,

além de declarações gerais sobre liberdade de ensino, direitos e deveres da pessoa humana - que consagravam ideais genéricos compatíveis com a nova ordem democrática - a LDB fixou uma estrutura para o ensino nacional que não levou à nenhuma alteração com relação ao esquema básico existente, ou seja, permaneceu a divisão entre o ensino primário de 4 anos, o ensino médio de 7 anos (ginásio e colegial) e o ensino superior.

O quarto período significativo é aquele que se seguiu ao golpe militar de 1964 e vai até o início do processo de redemocratização do país, no final da década de 70. Neste período, no contexto do regime autoritário militar, ocorreram alterações significativas, destacando-se quatro delas. Em primeiro lugar, a instituição do salário educação, em 1964, que alterou profundamente os mecanismos de financiamento da educação no país. Por meio dele, são recolhidos valores proporcionais às folhas de pagamento das empresas (1,4% no início e 2,5% a partir de 1975), havendo uma distribuição posterior entre os níveis federal e estadual. Segundo Velloso (1987), o salário educação é essencial para se entender a dinâmica do financiamento da educação no Brasil, pois trata-se de "fonte singular de recursos, no plano nacional, para a manutenção e a expansão do ensino de primeiro grau" (p. 103). Em segundo lugar, a Constituição de 1967, que no seu artigo 168 estabeleceu o prolongamento da obrigatoriedade de ensino primário de 4 para 8 anos, gratuito na rede oficial. Esta disposição, conforme salienta Freitag (1978: 73) antecipou o que seria posteriormente ditado pela Lei 5692, de 1971. Em terceiro lugar, o período propício ao crescimento dos órgãos federais de planejamento fez surgirem planos nacionais de educação. O primeiro deles - o Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974) é visto por Barreto (1991: 89) como privilegiando a educação de adultos, o ensino superior e a participação da iniciativa privada; no caso do 1o. grau, propôs a melhoria qualitativa, uma vez que admitia que a expansão escolar já havia sido feita na década anterior. Esta melhoria qualitativa visava combater os altos índices de evasão e repetência. Segundo a mesma autora, o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) reiterou a ênfase na qualidade de ensino e propôs projetos de iniciativa do governo central, para minimizar as diferenças de desempenho da educação entre regiões e entre as áreas rurais e urbanas. Nesta época, deve-se destacar também o "Pró-Município", programa federal iniciado em 1975, cujas ações estavam previstas no II Plano Setorial de Educação e Cultura. Zago (1980: 26) vê a proposta como uma tentativa de articulação entre os Estados e seus municípios, nos quais o programa identifica o "maior estrangulamento" do

ensino, principalmente rural. Barretto (1991: 95) salienta que, frente à pequena expansão dos municípios paulistas no ensino fundamental, o Estado de São Paulo não foi incluído nos recursos do programa. Adicionalmente, houve a reforma do ensino de 1o. e 2o. graus, feita pela Lei 5692, de 11/08/1971, cujas principais determinações para os propósitos deste trabalho, referem-se à obrigatoriedade do ensino de 8 anos e à descentralização. A obrigatoriedade de 8 anos de ensino eliminou o "estrangulamento" antes existente na passagem do curso primário para o ginásial, juntando-os em um único grupo. A grande questão diz respeito à viabilização das "intenções" na zona rural brasileira. Segundo Beisiegel (1974, p. 3, rodapé), "enquanto isto não ocorre (a democratização efetiva), porém, o sistema escolar continua mantendo uma elevada margem de não entendimento disfarçado, presente em maior escala, entre as comunidades rurais e as camadas inferiores das áreas urbanas". Romanelli também se refere ao mesmo problema (1991, p. 251), afirmando que "uma das condições para que se implante a reforma é a integração de recursos humanos e materiais. Isto está muito longe de ser conseguido na maior parte de nossa zona rural, onde o isolamento das famílias e das escolas é quase total". A descentralização, por sua vez, apareceu na Lei 5.692 como recomendável e de implantação progressiva, tendo influenciado a política educacional paulista.

Finalmente, a periodização da legislação do ensino no Brasil pode ser terminada com as alterações ocorridas no período de redemocratização do país, a partir do início da década de 80. Em contexto de abertura política e de agravamento das disparidades econômicas inter-regionais e entre grupos sociais, geraram-se novas formas de relacionamento Estado-sociedade, que rediscutiram o modelo de desenvolvimento e as possibilidades de participação nas decisões. Neste sentido, o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos (1980-1985) considerou - no entender de Barretto (1991: 107) - a ligação entre pauperização e tensão social, propondo conseqüentemente, que o ensino das camadas marginalizadas rurais e urbanas periféricas fosse priorizado. Tentou-se, via participação, adaptar a escola às características da população atendida. Conforme salienta Cunha (1991: 393), os esforços foram concentrados no Nordeste e no Espírito Santo, por meio de dois programas, o PRONASEC (Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural) e o PRODASEC, para populações carentes urbanas, com grande ênfase para o "desenvolvimento comunitário".

Adicionalmente são relevantes duas outras ações. Em primeiro lugar a volta da vinculação da receita tributária para a utilização na educação, feita em 1983 (Emenda Constitucional no. 24 - Lei Calmon), que estabeleceu gastos mínimos com a área educacional, por nível de Governo: 13% para o Governo Federal e 25% para Estados e Municípios. Segundo Cunha (1991: 299), a emenda reestabeleceu o vínculo entre arrecadação e financiamento da Educação, constante da Constituição Liberal de 46 e retirada da Constituição Militar de 1967, tendo sido aprovada em função da situação política resultante das eleições diretas para governador em 1982. Em segundo lugar, as disposições da Constituição de 1988, que reafirmaram os princípios da obrigatoriedade, gratuidade e direito universal, definindo mais precisamente novos limites mínimos de utilização de recursos tributários para a educação e, adicionalmente, os auxílios suplementares ao educando, na forma de material didático, assistência médica e transporte.

## **A QUESTÃO DA EDUCAÇÃO RURAL**

A análise dos textos especializados na história da educação rural no Brasil mostra que ela há muito tempo faz parte da agenda do Estado, sendo objeto também de preocupação e de ações por parte do Poder Legislativo e da sociedade. Esta preocupação permanente com a educação rural resultou em um amplo conjunto de propostas, que foram sendo discutidas e às vezes implementadas ao longo do final do século passado e do presente século. Muitos autores analisaram detalhadamente a história destas propostas e o seu significado frente à realidade social e política do país (1). Não sendo objetivo desta tese a rediscussão da história destas propostas, ela está resumida aqui, à luz destes estudos citados.

Vários autores salientam que no século XIX a educação da população rural já constituía uma preocupação das autoridades. Segundo Beisiegel (1974: 5), a Constituição de 1824 (artigo 179) já previa a instrução primária gratuita e a lei de 13/10/1827 determinava "a criação de escolas de primeiras letras que fossem necessárias, em todas as cidades, vilas e lugarejos mais populosos do país". O autor enfatiza que a mera existência da lei não garantiu a implantação das escolas, uma

(1) Ver especialmente: Demartini, 1980; Zago, 1980; Paiva, 1987; Barreiro, 1991.

vez que, em sua opinião, "à falta de genuína necessidade de educação escolar, numa sociedade agrária, baseada no trabalho escravo, as variações retóricas que o tema da educação motivada não conduziam senão a medidas fragmentadas e de reduzida repercussão... (Beisiegel, 1974: 6). Continuando, o autor salienta que o tema da educação rural continuava presente em todo o Império em 1854: por exemplo, o Regulamento da instrução primária e secundária do Município da Corte reconhecia o direito à educação e obrigava a frequência às escolas primárias e, em 1864, uma outra lei propunha a obrigatoriedade da frequência para crianças entre sete e quinze anos de idade.

A mesma "desnecessidade" da escola no ambiente escravocrata é lembrada por outros autores (Calazans, Castro e Silva, 1981: 178), quando afirmam que a monocultura do açúcar "não precisava de mão-de-obra especializada". Szmrecsanyi e Queda (1978: 221) salientam também que a educação no Império era "urbana e ornamental", faltando interesse às classes dominantes para garantir a instrução popular. Quanto à população rural, segundo estes autores, o sistema educacional só começou a ser pensado depois da Abolição da Escravatura, quando começaram a alterar-se as condições prevaescentes, de "rusticidade da economia agrária e rigidez da estrutura social tradicional".

No período de passagem do Império para a República, começaram a surgir discussões e ações mais diretamente ligadas à educação popular. Demartini (1989: 6) nota que no relatório da Comissão Central de Estatística de Província de São Paulo, publicado em 1887, já estavam citados problemas ligados à falta de pessoal habilitado, à organização deficiente do ensino, às deficiências quantitativas e de materiais da escola e também à indiferença de parte considerável da população frente à educação. Segundo a autora, uma lei de 1892 já tornava obrigatório o ensino entre 7 a 12 anos, sendo que se previa a atuação de escolas "ambulantes", que deveriam servir as crianças situadas em um raio de 1 a 2 quilômetros do seu local de estacionamento. Demartini salienta no entanto que os critérios da lei não eram claros para as zonas rurais e que o problema tornava-se mais grave frente à resistência dos professores a trabalharem no campo: em 1899, 60% das escolas isoladas estavam ainda "vagas". Em função deste contexto, a autora salienta que a escola rural já era vista à época como relacionada ao êxodo rural, como fator de agravamento ou de suavização.

As transformações sociais e econômicas do final do século XIX e do início do século XX tiveram, segundo vários autores, influência marcante e determinante sobre o entendimento das elites a respeito da educação rural. Assim, quatro motivos principais são citados: o analfabetismo, a migração urbana, o aumento das colônias estrangeiras e as eleições. Demartini (1989), Antunha (1967) e Paiva (1987) vêem na "vergonha" do analfabetismo um motivo forte de mobilização das elites brasileiras a favor da educação das massas populares. O crescimento do êxodo rural, com o conseqüente aumento das populações urbanas periféricas, é considerado também por vários autores como um fator essencial na tentativa de instrumentalizar a educação rural para agir sobre o fenômeno. Assim, Zago (1980: 10) lembra que a difusão do ensino no meio rural começou a ser cogitada na primeira década do século XX, quando as migrações aumentaram de intensidade, ameaçando a estabilidade social e econômica. Maia (1982: 5) lembra que desde a década de 20 a urbanização acelerada preocupava as elites, principalmente pela pressão dos novos operários por direitos sociais e trabalhistas. E Paiva (1987: 126) salienta que frente ao conflito social as elites passaram a pensar em utilizar a educação na zona rural como mecanismo de contenção da migração, movimento que veio a constituir o que muitos autores denominaram de "ruralismo pedagógico".

Outro fator relevante nas discussões sobre a educação popular do início do século refere-se ao crescimento das colônias de imigrantes e de seu sistema próprio de ensino. De fato, conforme salienta Demartini (1989: 8), as tentativas de melhorar o ensino rural estavam ligadas mais fortemente ao medo das colônias estrangeiras e suas escolas sendo que, em 1916, houve várias sugestões para garantir a nacionalização do ensino rural, por meio da formação de professores, do ensino da língua nacional e da adaptação das escolas às características locais. Zago (1980: 11) cita inclusive o fechamento de escolas estrangeiras no sul do país, em 1917 e Antunha (1980: 193) salienta que as reformas educacionais de 1920 tiveram como um dos seus objetivos principais a adoção de medidas nacionalizadoras, utilizando-se das idéias de civismo e patriotismo, uma vez que "a existência de escolas estrangeiras desvinculadas da fiscalização e da autoridade nacional aparecia como um perigo para a integração dos seus alunos à vida nacional".

Finalmente, pode-se apontar um quarto motivo, referente ao interesse eleitoral. Segundo Zago (1980: 12), o voto do analfabeto era proibido desde 1882 e na opinião de Paiva (1987: 27), o crescimento do interesse pela educação na segunda

década do século XX estava ligado também ao objetivo de ampliar as bases eleitorais.

Conforme salientado, estas transformações sociais e econômicas fizeram com que as elites pensassem na educação rural como instrumento de controle. A principal expressão deste controle expressa-se pela tentativa de fixação do homem rural ao campo para evitar a migração para a cidade, o que se traduziu - em termos pedagógicos - no que alguns autores denominaram "ruralismo pedagógico". Segundo Szmrecsanyi e Queda (1978: 223), o ruralismo pedagógico pode ser entendido como derivado de uma proposta reformista, de modificação das precárias condições de vida da população rural, para aumentar sua produtividade e reduzir a sua mobilidade geográfica. Eles vêem o nascimento desta visão em autores do início do século, como Alberto Torres e Silvio Romero. Por seu lado, tanto Zago (1980: 13) quanto Werebe (1963: 113) vêem o ruralismo pedagógico principalmente pelo lado estratégico de sua proposição à época, ou seja, como uma oposição à escola existente, que era acusada de favorecer e incentivar o êxodo rural.

Mesmo nesta época, as propostas ruralistas encontravam opositores, dentro os quais Fernando de Azevedo. O educador, em uma de suas obras (Azevedo, 1937: 33) lamentava que a educação rural fosse a que mais se prestava à "exploração literária de espíritos superficiais", por uma visão romantizada, que "exalta liricamente a realidade mas se revolta quando o real tende a prejudicar esta exaltação". O autor lutava, no fundo, contra a idéia que considerava errada de tentar fixar o homem no campo sem que ocorressem transformações sociais e econômicas a seu favor. Insistia, portanto, que a educação rural não era apenas uma questão pedagógica e que deveria ser pensada em seu caráter transformador: "a educação rural deve tender a elevar ao nível das cidades a mentalidade rural, estendendo até os campos os bens materiais e espirituais da cidade... mas se não se estenderem ao campo os benefícios e estímulos da civilização, a educação rural só contribuirá para deslocar as populações do campo para a cidade: (Azevedo, 1937: 47). Trata-se, portanto, na classificação proposta por Abraão (1986), de uma visão "reformista", que aceita o processo de urbanização e a dominação de sua cultura mas exige o desenvolvimento rural concomitante.

O surgimento e a intensificação das discussões sobre o papel da educação rural e o futuro da população rural propiciaram, além do desenvolvimento do "ruralismo

pedagógico", a organização do Estado e da sociedade em torno de ações concretas, consubstanciadas em propostas ou na organização de associações relacionadas ao problema da educação rural.

O primeiro marco institucional relevante refere-se à criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930. Segundo Szmrecsanyi e Queda (1978: 224) este fato mostra o aumento da participação do Governo Federal na questão educacional, que passou a ser crescente a partir da década de 30, embora concentrada nos problemas urbanos. Em 1932, segundo Zago (1980: 15), surge a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, que propõe a criação de "clubes agrícolas escolares", como "núcleos ruralistas". Em 1937, segundo o mesmo autor, surge a Sociedade Brasileira de Educação Rural, com os objetivos de propagar a educação rural e difundir a arte e folclore rurais: Maia (1982: 6), afirma que esta sociedade tinha também os objetivos de "difusão ideológica da disciplina e do civismo". Em 1938, em mais um posicionamento do Estado, surge o INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, que inicia a participação oficial do Estado na análise da questão educacional. Na década de 40, segundo Barreiro (1990: 91), ocorre o declínio do "ruralismo pedagógico", passando a firmar-se um movimento de grande impacto, baseado na técnica do "desenvolvimento da comunidade": nesta época inicia-se um intenso relacionamento entre o Brasil e os EUA, para a execução de campanhas comunitárias nas zonas rurais. Em 1942, é inclusive firmado um convênio entre os dois países, para o aumento da produção de alimentos e a redução da "pressão comunista", já dentro do clima da II Guerra Mundial, sendo que em 1945 acontece um acordo bilateral sobre a educação rural, que origina a "Comissão Brasileira Americana de Educação das Populações Rurais - CBAR", reunindo técnicos dos dois países.

Na mesma época, em 1946, o INEP inicia grande programa de construções escolares no meio rural, financiado pelo Fundo Nacional de Ensino Primário, criado em 1942 (Zago, 1980: 20). O programa incluía escolas rurais com residência para o professor e escolas rurais normais com internato.

Pouco depois, em 1952, nasce a Campanha Nacional de Educação Rural - CNER. Este movimento, estudado em detalhes por Barreiro (1990), foi institucionalizado em 1956 (decreto 38.955) e tinha por objetivo "difundir a educação de base no meio rural brasileiro" (artigo 1o.). O artigo 2o. atribui também o objetivo de "levar aos

indivíduos e às comunidades conhecimentos teóricos e técnicos indispensáveis a um nível de vida compatível com a dignidade humana e com os ideais democráticos ... a compreenderem os problemas peculiares do meio em que vivem... formarem uma idéia exata de seus deveres e direitos individuais e civis e a participarem, eficazmente, do progresso econômico e social da comunidade a que pertencem". Torna-se claro, segundo a autora, que os mentores da lei "têm convicção de que, através da educação se resolveriam os problemas sociais, culturais e econômicos existentes entre as populações rurais". Neste sentido, a educação teria um fim em si mesma, "acobertando determinações estruturais:, já que as condições precárias da população rural eram vistas como resultado do primitivismo e do atraso cultural (Barreiro, 1990: 111).

A CNER criou durante a sua existência muitas entidades, por meio das quais desenvolvia suas ações. As principais eram as "missões rurais" e os Centros Sociais de Comunidade, que contavam com médicos, agrônomos, assistentes sociais, educadores e especialistas. Fundou, igualmente, clubes agrícolas, centros de treinamento do cooperativismo e clubes femininos para tarefas manuais e de artesanato. A ação da CNER durou cerca de 10 anos, até 1962. Completado todo este ciclo de intervenções e propostas para a educação rural, a população rural, no entender de Szmrecsanyi e Queda (1978: 226) continuou "abandonada", com um precário sistema de ensino, justificado pelos custos reduzidos das escolas isoladas e pela dispersão da população rural. Por seu lado, Beisiegel (1974: 3) salienta que o sistema escolar (do Estado de São Paulo) continuou a manter uma elevada margem de "não atendimento disfarçado", presente, em maior escala, nas zonas rurais e nas áreas periféricas das zonas urbanas.

A década de 60 marca o início de uma alteração na mobilização em torno da questão. A rápida urbanização do país - e principalmente de São Paulo - fez com que as atenções se voltassem cada vez mais para os problemas urbanos e, dentre eles, o da educação das populações urbanas. Dentro do mesmo contexto, aumentaram as preocupações com a educação dos adultos analfabetos, que constituem grande parte das populações urbanas periféricas recentes, de origem rural (ou de cidades menores). O fato mais relevante da época pode ser identificado no Programa Nacional de Alfabetização, criado pelo Decreto 53465, de 21 de Janeiro de 1964. Segundo Manfredi (1978: 43), este programa teve raízes em 1961, na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, que originou um sistema de educação de adultos por

"escolas radiofônicas", oficializado por decreto federal em Março do mesmo ano, criando o MEB - Movimento de Educação de Base. Manfredi salienta a abrangência do programa (atingiu 11 Estados em um ano) e a sua utilização como canal expresso, não só de grupos políticos da "esquerda cristã" (sic) - que o utilizaram em trabalhos de desenvolvimento comunitário e de sindicalização rural - como de organizações como a UNE - União Nacional dos Estudantes - que se envolveu na educação de adultos, como uma das áreas de dinamização do movimento estudantil. Dado importante a respeito do programa é que ele incorporou o método pedagógico do professor Paulo Freire, que vinha sendo desenvolvido em várias cidades nordestinas (principalmente de Pernambuco) desde 1955 (Manfredi, 1978: 63).

Com o golpe militar de 1964, os programas foram interrompidos e só iriam ressurgir mais tarde com a criação do MOBREAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização, em 1969, com uma conotação de educação de adultos de áreas urbanas.

A questão propriamente dita do ensino rural ficou assim por muito tempo "hibernada", uma vez que as discussões que ocorreram se concentraram nos problemas da alfabetização de adultos e nos acordos MEC-USAID, relativos principalmente ao ensino universitário. Apenas em 1971, com a lei 5692 que instituiu o ensino fundamental de 8 anos, o problema do ensino rural voltou à cena, mas mesmo assim discretamente: o artigo 11 abriu a possibilidade de que as férias nas escolas rurais fossem feitas na época de colheita.

Em 1975, o programa federal "Pró-Município" retomou indiretamente a questão do ensino rural, na medida em que identificou nos municípios o principal ponto de estrangulamento do ensino e, dentro deles, o ensino rural; tratava-se, no entanto, conforme já comentado, de um programa que era dedicado aos estados mais pobres do país, não incluindo São Paulo.

A recolocação do problema rural nas discussões ocorreu com mais força no final da década de 70. O principal instrumento desta priorização foi, no plano federal, o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980/1985), citado anteriormente. Segundo Cunha (1991: 393), o plano "propunha-se a dar prioridade às populações carentes do meio rural e das periferias urbanas, visando corrigir, pela indução governamental, os problemas sociais gerados pelo desenvolvimento econômico". Conforme salienta o autor, a política educacional da época pretendia-se participativa,

concebida a partir dos problemas da comunidade, para que se evitasse uma oferta de ensino "estranho ao ambiente" ou "deturpador de suas características culturais". Neste sentido, um dos programas criados pelo Plano Setorial - o PRONASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-educativas e Culturais para o meio rural - tinha, segundo Cunha, o objetivo de "proporcionar oportunidades de educação básica combinadas com diversas modalidades de formação especial, principalmente de educação para o trabalho, de fortalecimento da organização social e econômica, de desenvolvimento cultural da população e de desenvolvimento comunitário" (Cunha, 1991: 393). À mesma época, em 1981, surgiram em São Paulo as UEAC - Unidades de Ensino de Ação Comunitária - na forma de escolas rurais de emergência, em que o professor mora no próprio local, trabalhando em dois turnos e tendo grande envolvimento com a comunidade. No entanto, se no plano federal o programa com enfoque comunitário teve vida razoavelmente longa - gerando, inclusive, a criação pelo Governo Sarney da Secretaria Especial de Ação Comunitária, em 1985 - o programa das UEAC em São Paulo avançou timidamente, ao ponto de, em 1986, corresponderem a apenas 5% da oferta de escolas na zona rural do interior paulista.

No mesmo período do III Plano Setorial Federal ocorreram as eleições diretas para governador e, com elas, uma alteração nas relações políticas entre os níveis de governo. Em São Paulo, especialmente, iniciou-se no Governo Montoro uma grande discussão sobre descentralização, em que a questão da educação assumiu importância singular. O principal fato do período, sob o ponto de vista da educação rural, foi a realização do FORUM Paulista de Educação, em 1984. Neste Forum, ocorreu uma sessão especial sobre educação rural, em que foram apresentados trabalhos de toda a rede da Secretaria da Educação, expressando a opinião de centenas de professores e administradores escolares (1). A realização deste Forum e a consolidação das suas sugestões marcaram um momento de grande importância política para a educação rural, na medida em que foram produzidos documentos-síntese em que eram diagnosticados os principais problemas do ensino rural, e propostas várias soluções.

Finalmente, em 1988, a questão do ensino rural voltou à cena principal, por determinação do Secretário da Educação: a FDE - órgão de estudos da Secretaria de Educação - recebeu a incumbência de estudar uma reforma do ensino rural e

(1) Ver descrição no Capítulo 7.

promoveu um grande estudo do problema, com discussões que abrangeram, segundo o relato dos técnicos, milhares de professores e técnicos em educação. O trabalho baseou-se também, em grande parte, nas propostas do Fórum de Educação de 1984 e resultou na proposta de agrupamento das escolas rurais o qual, conforme descrito no capítulo 7, alterou profundamente o programa do ensino rural paulista.

A década de 80 terminou, portanto, com a implantação em larga escala do projeto dos agrupamentos de escolas rurais, em que sobressaíam-se os objetivos de (a) enriquecimento do currículo, para ampliação das oportunidades educacionais; (b) melhoria das condições de ensino, por meio principalmente da eliminação da multisseriação; (c) integração escola-comunidade e (d) integração do ensino regular com a aprendizagem de noções agropecuárias. Voltou-se, portanto, ao espírito da Consolidação do Ensino Paulista de 1947, que definiu que as escolas isoladas deveriam se transformar em "granja escolar", com um programa "adaptado às necessidades e conveniências locais" e na qual o professor "organizará trabalhos práticos de cultura, criação, pesca, indústrias rudimentares e outras atividades rurais" (artigos 192 e 194). Voltou-se, igualmente, às propostas "participativas e comunitárias" do III Plano Setorial de Educação (1980/85) e à idéia das UEAC, criadas em 1981. Trata-se, evidentemente, de uma volta qualitativamente diferente - na medida em que o decreto dos agrupamentos e suas justificativas têm um conteúdo diferenciado com relação às propostas anteriores - mas que guarda grande relação com idéias antigas, que sempre gravitaram em torno da questão do ensino rural: a atribuição de uma especificidade ao rural, em oposição ao urbano, e a consequente tentativa de aproximar o conteúdo do ensino e das práticas coletivas da realidade que seria característica deste ambiente.

## **O CICLO DA QUESTÃO**

A análise da questão ao longo do tempo permite então que se visualize o seu ciclo vital, conforme proposto anteriormente. Neste sentido, a primeira conclusão relevante é a de que a educação rural, no Brasil e no Estado de São Paulo, constitui uma questão de ciclo longo, em torno de 100 anos, período correspondente à idade da República. A sua sobrevivência no tempo, é, portanto, surpreendente, pela vitalidade que apresenta. Mesmo considerando períodos em que ela esteve

"hibernada" - seja por motivos de repressão política, seja por motivos econômicos estruturais - a questão da educação rural aparece como algo que aflores periodicamente, desencadeia ações por parte dos agentes envolvidos e reflui, para renascer logo após.

A análise da história da questão mostra que o seu ponto inicial pode ser localizado no final do século passado, com a Abolição da Escravatura e a Proclamação da República. De fato, a abolição alterou as relações de trabalho para um grande contingente de pessoas e a Proclamação da República iniciou um processo de descentralização política e de alteração do padrão do relacionamento político no país, com a criação de instâncias de discussão e decisão até então inexistentes. Com a imigração estrangeira do final do século e o processo - ainda tímido - de industrialização, aumentou o êxodo rural e começaram a crescer as cidades mais importantes, levando à emergência dos primeiros conflitos sociais urbanos e à consequente reação das elites no sentido de "evitar" a fuga do campo. Nascia o primeiro produto histórico relevante da questão, que formou o que foi denominado por uma série de estudiosos de "ruralismo pedagógico". Esta forma de encaminhar a questão da educação rural, portanto, nasce com muita força e tem uma natureza de reação às mudanças sociais em curso, no sentido de tentar mudar a direção dos movimentos populacionais de urbanização. O seu conteúdo pedagógico - de ruralização do ensino e da prática educacional - revela uma visão dualista, que esconde os seus verdadeiros propósitos bloqueadores.

Esta fase ainda infantil do ruralismo pedagógico foi seguida por outra diferente, após a revolução de 1930. Com a centralização do poder e a formalização da ação abrangente do Estado na área educacional, tornou-se possível instrumentalizar melhor a ação na área rural, e o ruralismo pedagógico ganhou em abrangência e eficiência. Após a emergência do Estado Novo em 1937 e - principalmente durante a II Guerra Mundial - o ruralismo pedagógico adquiriu um caráter também instrumental, mas desta vez com outros propósitos: afastar as idéias socializantes do meio rural brasileiro, por meio de ações coordenadas em torno de noções de "trabalho e pedagogia comunitárias".

Com a democratização do pós-guerra, as propostas para a educação rural radicalizaram-se no tocante à abordagem comunitária, com grande ajuda de técnicos norte-americanos, agindo principalmente por meio da Campanha Nacional de

Educação Rural, que avançou até as vésperas do golpe de 1964. Já na fase do regime militar, a intensidade do processo urbanizador reduziu a força das discussões sobre o rural, que ficaram hibernadas politicamente - dada a repressão política sobre as organizações populares - e economicamente, dada a diminuição quantitativa da população rural e da sua expressão econômica. Finalmente, no início da década de 80 ela ressurgiu, dentro do contexto de redemocratização do país, assumindo novamente a forma do trabalho comunitário. No entanto, ela reapareceu com componentes adicionais, ligados aos movimentos paralelos de municipalização, dentre os quais a municipalização do ensino fundamental adquiriu grande importância. No caso específico do Estado de São Paulo - que passou por um processo de modernização agrícola e de enriquecimento relativo do Interior frente à Região Metropolitana - o movimento municipalista ganhou grande expressão e a questão da educação voltou à cena, por meio dos projetos de agrupamentos de escolas rurais. Apesar destes projetos, sob alguns aspectos, estarem ligados a idéias antigas de valorização do campo em si e de vinculação das propostas e práticas pedagógicas à realidade rural, eles também estão marcados pelo reconhecimento da nova força política e econômica do interior e da sua zona rural, dentro de uma nova divisão do processo de acumulação de capital no Estado de São Paulo. Neste sentido, a questão da educação rural, que vinha sendo objeto há 100 anos de propostas de controle e redirecionamento, passou a ser objeto de uma redivisão real de poder, que a recolocou em cena em outras circunstâncias. O campo, depois de ter suas aspirações controladas e bloqueadas de várias formas - e de ter rompido este bloqueio, no caso de São Paulo, pela viagem até a escola urbana com o uso do transporte - conseguiu a oferta escolar na própria zona rural, dentro da nova redivisão de forças. O campo, depois de ir à cidade por décadas, voltou ao campo. A viabilização do ensino completo de 1o. grau na própria zona rural, apesar de parcial, representa assim um ponto de inflexão importante no ciclo da questão e leva a uma indagação essencial: estará esta viabilização sinalizando o final de um longo ciclo histórico, à medida em que desaparece a separação econômica e cultural entre o urbano e o rural? Ou, como afirma Queiroz (1978: 308), sempre haverá objeto para a sociologia rural e, conseqüentemente, para a continuidade do ciclo da questão da educação rural? Para tentar responder a estas indagações, é necessário analisar em detalhes as fases do ciclo, o que é feito a seguir.

## 10. FASES E PERFIL DA POLÍTICA PÚBLICA

A Política Pública analisada compreendeu, conforme definido na proposta inicial do trabalho, o período prioritário entre 1971 - quando foi estabelecida a obrigatoriedade de ensino fundamental de 8 anos - e o final da década de 80, quando começaram a ser implantados os agrupamentos de escolas rurais. É um período longo em que houve participação intensa de vários agentes ligados à questão e que, portanto, não pode ser analisado como um período único. É necessário tentar identificar as fases típicas da política e analisar as suas características principais, na tentativa de construção do "perfil" adotado na metodologia proposta.

O conceito de fase é naturalmente subjetivo e subentende a existência de diferenças essenciais nas características da política, que permitem que o seu encadeamento no tempo seja separado em partes. Tratando-se de uma política de educação rural, há vários elementos que poderiam a princípio ser utilizados para a identificação da separação entre as fases: dentre os elementos internos, poder-se-ia utilizar, por exemplo, as principais leis, as principais medidas administrativas ou as características da oferta; dentre os elementos externos, poder-se-ia utilizar, por exemplo, as mudanças políticas Federais ou Estaduais, ou as transformações sociais e econômicas verificadas entre a população rural.

Qualquer que seja o critério de definição das fases, ele incorrerá em subjetividade e perda de riqueza com relação a uma análise múltipla, que fizesse várias divisões sucessivas e encadeadas. No entanto, partiu-se do princípio que esta divisão múltipla seria complexa e de difícil exposição e entendimento, optando-se por uma divisão que considerasse a melhor combinação possível entre os elementos de avaliação explorados ao longo do texto. Neste sentido, a divisão de fases foi estabelecida considerando-se os seguintes conceitos:

- a- Contexto Econômico: representado pelo tipo predominante de economia agrícola, conforme a descrição do Capítulo 4.

- b- Contexto Cultural - Ideológico: refere-se à valorização da escola pela população rural, que está condicionada pelo desenvolvimento da economia, pela forma de representação das diferenças entre o rural e o urbano e pelo conhecimento concreto das condições do ensino rural.
- c- Contexto Político: refere-se tanto ao contexto político geral do país, quanto ao contexto específico no qual se inserem as esferas locais de poder, dos municípios do interior paulista, conforme analisado no Capítulo 2.
- d- Distribuição do Poder Inter-Governamental: refere-se ao grau de concentração do poder nos níveis Federal, Estadual e Municipal.
- e- Nível de Procura Educacional: refere-se aos reflexos da valorização do ensino citada anteriormente, expressos pela procura educacional efetiva por parte da população rural.
- f- Oferta Educacional: refere-se à oferta física (no espaço) e à oferta de ensino (número de séries), direta ou indireta.

Estes elementos considerados estão dispostos no Quadro 6 a seguir, pois ele permite uma melhor visualização do processo no tempo. No quadro, os limites temporais definidos no início do trabalho foram ajustados, em função dos estudos feitos. A primeira fase vai de 1947 (Consolidação da Leis do Ensino Paulista), até 1961 (que antecede a criação do transporte para a cidade). A segunda fase vai de 1962 (criação do transporte) até 1971 (ensino fundamental de 8 anos). A terceira fase vai de 1972 até 1982, quando começa a redemocratização nos estados. A quarta fase vai de 1982 a 1988, quando tem início o programa de agrupamentos. A última fase é posterior à implantação dos agrupamentos. É importante ressaltar que, para esta última fase, ainda não há dados suficientes para fazer uma caracterização definitiva, sendo os elementos apontados no quadro uma expressão das tendências que vêm sendo verificadas até agora.

## QUADRO 6

### Fases Adotadas e Conceitos de Análise

CONCEITO	1947 A 1961	1962 A 1970	1971 A 1981	1982 A 1988	PÓS 1988
ECONOMIA AGRÍCOLA	TRADICIONAL	EM MODERNIZAÇÃO	EM MODERNIZAÇÃO	TRANSIÇÃO PARA AGRO-INDÚSTRIA	AGRO-INDÚSTRIA MODERNA
DIFERENÇAS ENTRE O RURAL E O URBANO	GRANDES	EM REDUÇÃO	EM REDUÇÃO	REDUZIDAS	DILUÍDAS
PROCURA EDUCACIONAL	BAIXA	CRESCENTE	CRESCENTE	ALTA	ALTA
OFERTA EDUCACIONAL					
- FÍSICA . DIRETA	CRESCENTE	AMPLA	AMPLA	DIMINUINDO	DIMINUINDO
. INDIRETA (Transporte)	NULA	INICIADA	CRESCENTE	ALTA	ALTA
- ENSINO (SÉRIES) . DIRETA	BAIXA	BAIXA	BAIXA	CRESCENDO	ALTA
. INDIRETA (Transporte)	NULA	INICIADA	CRESCENTE	ALTA	ALTA
CONTEXTO POLÍTICO - GERAL	DEMOCRÁTICO	AUTORITÁRIO PÓS 64	AUTORITÁRIO EM TRANSIÇÃO	DEMOCRÁTICO EM CONSOLIDAÇÃO	DEMOCRÁTICO CONSOLIDADO
DISTRIBUIÇÃO DO PODER INTER- GOVERNAMENTAL	PODER CONCENTRADO NOS NÍVEIS ESTADUAL E FEDERAL	PODER CONCENTRADO NOS NÍVEIS ESTADUAL E FEDERAL	PODER CONCENTRADO NOS NÍVEIS ESTADUAL E FEDERAL	PODER ESTADUAL AMPLIADO E MUNICIPALIZAÇÃO AVANÇADA	MUNICIPALIZAÇÃO AVANÇADA

Como roteiro de análise, serão utilizados conceitos propostos nos capítulos anteriores, organizados de forma a contemplar os aspectos relevantes para atingir os objetivos definidos. Assim, a estruturação da análise foi definida da forma como se segue:

**Descrição das Fases:** feita conforme os conceitos adotados anteriormente, ou seja, o Contexto Econômico, o Contexto Cultural-Ideológico, o Contexto Político, a forma de Distribuição de Poder Inter-Governamental, o Nível de Procura Educacional e a Oferta Educacional.

### **Descrição e Análise da Política Pública**

- **Formulação:** Agentes principais e seus recursos  
(Processo) Fatores de mudança e expansão do ensino (sociais, econômicos e estratégicos).
  
- **Substância:** Áreas e fatores educacionais de incidência das ações;  
Tipo de estratégia adotada e objetivos com respeito às eventuais compensações e à natureza dos impactos desejados.
  
- **Implementação:** Recursos legais, econômico-financeiros e administrativos  
(processo)
  
- **Impactos:** Apropriação por parte dos envolvidos  
Tipo de impacto e relação com a equidade  
Eficiência social, econômica e administrativa

É feita a seguir a descrição e análise das cinco fases, conforme roteiro proposto.

### **Primeira Fase: 1947 a 1961**

O desenvolvimento agrícola do Estado de São Paulo ainda era marcado pelo declínio do café, pelo aumento de culturas de algodão, citrus e cana-de-açúcar, além de milho e arroz, em um estágio caracterizado por uma tecnologia tradicional, com relações de trabalho baseadas no colonato. Embora tenha havido um esforço de pesquisa avançada na área do algodão, ainda não se constituía um processo de modernização agrícola (IEA, 1971), que era então incipiente. Em termos políticos, o período é caracterizado pela redemocratização do pós-guerra, mas com grande

concentração de poder nos níveis federal e estadual. Na área educacional, sobressaem-se o Ministério da Educação e a Secretaria de Estado da Educação, estando as determinações principais da área educacional federal baseadas na Constituição de 1946, e na Lei de Diretrizes e Bases do Ensino, de 1961, que mantiveram o ensino primário de quatro anos e o ensino médio de 7 anos; no nível estadual, a principal legislação era constituída pela Consolidação do Ensino Paulista, de 1947, que definiu a escola isolada, acompanhada, em 1957, da criação da "escolas de emergência", formando o modelo bipolar ao qual Beisiegel atribui as qualidades de "flexibilidade" no atendimento da demanda (Beisiegel, 1974: 09). As condições específicas do desenvolvimento econômico, político e social do Estado de São Paulo levavam, à época, à uma visão dicotomizada da relação rural-urbano, traduzida, no plano simbólico, por uma verbalização da superioridade do urbano e, no plano político, por ações de "modernização" do rural e de sua adaptação às determinações do "ruralismo pedagógico".

Estas condições faziam com que a procura educacional por parte da população rural fosse limitada. De fato, tanto as características tradicionais do processo produtivo - que requeriam apenas conhecimentos rudimentares - quanto a visão dualista da relação rural-urbano, determinavam uma procura limitada a uma escolarização elementar. Esta procura foi então atendida pela complementação entre escola isolada-escola de emergência, cuja oferta aumentou rapidamente: entre 1951 e 1962, o seu número passou de 5.885 para 10.937 (aumento de 86%), enquanto a população rural aumentou cerca de 11%. Adicionalmente, ainda com relação à oferta, deve-se citar a legislação que criou o transporte escolar entre as cidades do interior, em 1951 (Lei 1192), e que passou a viabilizar o acesso ao ensino médio (posterior ao primário) às classes médias urbanas em cuja cidade não houvesse oferta. Conforme se verá adiante, esta oferta indireta esteve ligada ao processo de ampliação dos ginásios no Estado de São Paulo, estudado por Beisiegel (1964), precedendo-o, e tendo relação direta com o processo verificado posteriormente na zona rural.

Como se deu então a formulação da política? Em primeiro lugar, deve-se analisar os agentes que dela participaram. Neste sentido, acredito que as hipóteses de Beisiegel e Demartini devam ser aproximadas, separando-se-as no entanto quanto às suas implicações para a população rural, se diretas ou indiretas. Assim, Beisiegel, em dois momentos distintos, atribui duas explicações sobre os processos de expansão do

ensino paulista. No estudo sobre a educação de adultos defende a importância das elites na formulação das políticas educacionais, referindo-se principalmente ao período entre o fim do século XIX e o início do século atual: "as tentativas de implantação e desenvolvimento da educação elementar para todos aparecem na história das instituições educacionais do meio (Beisiegel, 1974: 41). Em outro estudo, sobre a expansão dos ginásios no estado, o autor mostra a importância crucial do Deputado Estadual, como ator político privilegiado, na mediação de interesses entre os setores representativos da sociedade e a Administração Pública da Educação (Beisiegel, 1964: 198). E Demartini, por seu lado, levanta a hipótese de que, ao contrário da tese defendida por Beisiegel, a procura educacional por parte da população rural é antiga - atingindo o período inicial do século - e foi traduzida politicamente pela ação do fazendeiro "coronel", visto por ela como o principal agente e, de certa forma, "inovador", ao atender às pressões da demanda. (Demartini, 1989: 52). Proponho, assim, que estas três hipóteses sejam reordenadas historicamente, pois juntas representam a melhor explicação sobre o processo de expansão do ensino nesta fase. Neste sentido, parece-me que Beisiegel está correto ao atribuir às elites um papel essencial, principalmente na passagem entre os dois séculos: de fato, seja pela limitação das formas de expressão política, pelo alto índice de analfabetismo ou pela identificação das elites com os processos de desenvolvimento dos países europeus, a sua influência na determinação das políticas foi crucial, e constituiu-se numa "ação civilizatória", que ocorreu em consonância com a expansão da cidadania social e, conseqüentemente, da defesa da educação como direito. Isto não quer dizer - como se verá adiante - que esta ação civilizatória efetivamente atendeu ao direito à educação, mas sim que ela foi determinante para a conformação do discurso oficial sobre a educação e para o estabelecimento de formas mínimas de expansão do ensino no país, e particularmente no Estado de São Paulo. Esta visão da importância das elites não deve no entanto ser vista como oposta à constatação da existência de interesse por parte da população rural, defendida por Demartini. Isto porque a afirmação de Beisiegel é contundente apenas quanto à antecipação das ações com relação às pressões, o que não exclui a existência destas últimas. Por outro lado, se a extensa documentação utilizada por Demartini demonstra com clareza a existência das pressões por educação, isto não exclui a hipótese de antecipação das ações das elites. Trata-se, na realidade, de dois processos simultâneos, mas que se diferenciam em função dos poderes desiguais dos agentes: enquanto as elites do início do século tinham alto nível de controle

sobre as instituições e o processo político, a população rural encontrava-se dispersa, sem formas eficientes de representação.

Mesmo com a supremacia das elites no início do século, acredito que os "coronéis" se tornaram, a partir de certo período, o principal agente de ligação entre as pressões da população rural e a política de oferta de escolas. Mas é importante lembrar, como faz a autora, que o interesse do "coronel" estava ligado à importância crescente da escola como "moeda de negociação" com os trabalhadores, o que fez com que ele se tornasse um agente ativo, interferindo não só na localização das escolas, como também na seleção e nas atividades dos professores. Assim, à medida em que foi aumentando a população rural e foi se firmando a importância da economia agrícola, o "coronel" foi acentuando o seu poder tornando-se, como mostrou Vitor Nunes Leal (1947), o centro do processo de negociação política, incluindo-se nesta a oferta de escolas rurais. Deve-se notar no entanto, que esta oferta era limitada sempre à escolarização elementar. O encadeamento aqui proposto entre as duas teses tem o seu ponto final na passagem do poder do "coronel" para o Deputado Estadual. De fato, com o declínio do poder de base agrária e a remodelização do pós-guerra, mudaram as relações de poder, fazendo com que as antigas bases exclusivas de poder local fossem penetradas por novos agentes, ligados aos poderes Federal e Estadual. Dentre eles, sobressaiu-se o Deputado Estadual, uma vez que a expansão física e educacional por meio dos ginásios passou a depender da atuação Legislativa. Ocorreu, então, que os Deputados se tornaram o principal fator de definição na criação dos ginásios nas cidades do interior, o que excluiu a zona rural: o novo poder de base urbana se impôs e as pressões das classes médias por uma maior escolarização foram canalizadas para a expansão urbana dos ginásios. Esta expansão, conforme comentado, foi precedida da organização de um sistema de transporte intermunicipal, que, à semelhança do processo posterior na zona rural, denunciava a procura por uma maior escolarização. Este transporte foi inclusive proposto e aprovado pelos Deputados Estaduais. Posteriormente, com a disseminação dos ginásios, este transporte viria a perder a sua importância.

Conclui-se, portanto, com relação a esta parte, que se por um lado a oferta de escolas na zona rural teve grande participação dos chefes políticos locais, isto garantiu uma escolarização apenas elementar, na própria zona rural: este é o impacto "direto" comentado anteriormente. O impacto indireto ocorreu por ação dos Deputados os quais, ao promoverem a expansão dos ginásios, abriram as

possibilidades de extensão da escolarização complementar aos moradores das zonas rurais em fase posterior (conforme descrição a seguir).

Os principais fatores de expansão do ensino foram, portanto, a difusão da cidadania ligada ao direito à educação, operada pelas elites, no início do século; os fatores econômicos do desenvolvimento (ainda limitado) da economia agrícola, operada pelos "coronéis", em torno de uma oferta direta e limitada na própria zona rural, até a II Guerra; os fatores econômicos ligados à urbanização e à valorização das funções urbano-industriais, operados pelos Deputados, por meio da expansão dos ginásios nas cidades, no período após a II Guerra.

Não pode ser identificado o fator de difusão temporal, uma vez que os habitantes rurais tinham baixa escolarização. Pode-se, no entanto, vislumbrar a presença da difusão espacial, conforme salientado por Sposito (1982: 05): "a ampliação da rede de ginásios ... mobilizava as populações, que reivindicavam a criação do ginásio estadual para a sua cidade".

Feita a análise da formulação da política, deve-se avaliar agora a sua substância. Quanto à oferta direta na zona rural, pode-se concluir que o modelo "escola isolada - escola de emergência" teve o objetivo de incidir principalmente sobre os fatores internos de localização e distância até a escola, imprimindo um padrão limitado em termos pedagógicos, pelas dificuldades causadas pela multisseriação, pelo isolamento e pela precariedade de recursos materiais e de ensino. Adicionalmente, a oferta não incidiu sobre os fatores externos, principalmente sobre as condições de vida da população usuária. Trata-se, portanto, de uma democratização quantitativa (Azanha, 1979), caracterizando uma estratégia seletiva (IIEP, 1981) e compensatória (Izquierdo, 1988), para ampliar as possibilidades de escolarização de uma população específica. Esta democratização, conforme mostrado anteriormente, foi garantida por um amplo aumento das escolas de zona rural: entre 1940 e 1960, o número de escolas praticamente triplicou, para um aumento populacional de cerca de 20%. Consequentemente, a área de abrangência de cada escola reduziu-se acentuadamente, diminuindo as distâncias a serem percorridas à pé e levando a um aumento de cerca de 103% nas matrículas. Esta grande transformação mostra que a democratização foi efetiva e que a apropriação da oferta foi positiva, sinalizando uma compatibilidade entre a ação do Estado e as expectativas da população rural. Em consequência, a taxa bruta de escolarização (matrículas por habitante) passou de

4% em 1940 para 6,7% em 1960; se considerada apenas a população na faixa etária entre 7 e 10 anos (cerca de 10% do total), esta taxa passou de 39,6% para 67,1%, nas mesmas datas. Deve-se notar, no entanto, que este aumento de escolarização não tornou as condições de ensino equitativas entre as populações rural e urbana, uma vez que a expansão dos ginásios nas cidades criou nova e ampla diferença.

### **Segunda Fase: 1962 a 1970**

Esta segunda fase pode ser caracterizada, inicialmente, como de início do processo de modernização agrícola no Estado de São Paulo. De fato, é nesta época que se observam as grandes transformações estruturais no uso da terra agrícola e nas relações de trabalho na agricultura. Por um lado, começaram a verificar-se as características da modernização, por meio do uso crescente de máquinas, implementos, fertilizantes e sementes, e pelo consequente aumento da produção e do seu valor total, cada vez mais concentrada nos produtos "modernos" (IEA, 1971). Por outro lado, foram aprovados a sindicalização rural (1962), o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e o Estatuto da Terra (1964). Em decorrência, iniciou-se um intenso processo de transformação política, que trouxe à cena o trabalhador rural - como ator em legitimação - e a questão da reforma agrária. Paralelamente, devido às alterações nas relações de produção, um enorme contingente de trabalhadores rurais foi desmobilizado, acelerando o processo de urbanização. Politicamente, a fase é marcada pela volta ao autoritarismo em 64 e pela concentração do poder no nível Federal, traduzida tanto em termos políticos quanto econômicos: a criação de um conjunto de mecanismos novos de financiamento das políticas - inclusive as educacionais - reforçou o poder central e tornou importante a sua burocracia.

Na visão de Castro (1988: 67), os mecanismos automáticos de transferência de recursos interferiram nas antigas relações clientelísticas e fizeram surgir um novo padrão de relacionamento, baseado na cooptação e na barganha. Iniciava-se, portanto, um novo processo de decisão nas políticas públicas, que marcaria profundamente as suas ações nas duas décadas posteriores, até a redemocratização de 1982. Em termos legais, a Constituição Federal de 1967 ampliou a escolarização básica de 4 para 8 anos.

A fase pode ser caracterizada também pelo início do processo de diluição das diferenças simbólicas entre o rural e o urbano. Neste sentido, a grande ampliação dos meios de comunicação organizada pelo poder central autoritário começou a desfazer as fronteiras internas do país, abrindo espaço para a formação do mercado nacional, na nova fase do desenvolvimento capitalista. No interior do Estado de São Paulo, começou a disseminar-se o uso da televisão.

Consequentemente, tanto a difusão da informação - sempre conectada à noção social da cidadania e da educação (Marshall, 1975) - quanto as alterações nas relações de produção no campo, fizeram com que começasse a se alterar a demanda educativa da população rural. Devido à baixa institucionalização democrática (O'Donnell, 1988) e às variadas formas de repressão desta população, a demanda foi atendida mais uma vez pela interferência de um agente especial, o mesmo identificado por Beisiegel na expansão dos ginásios; foram os Deputados Estaduais que, por meio da alteração da legislação existente, ampliaram o direito de transporte antes restrito às classes médias urbanas, para que fosse incluída a população rural "reconhecidamente pobre". Esta legislação, aprovada em 1962, abriu então as portas para que o acesso aos novos ginásios criados nas cidades fosse também possível à população rural. Embora não haja dados precisos sobre o seu impacto, sabe-se que o sistema movimentava cerca de 10 mil alunos por dia na década de 60 (urbanos e rurais). Por outro lado, a ocorrência de uma primeira legislação específica (1967), mostra a relevância do tema: o Governo Estadual chegou a cogitar da implantação de um sistema estatal de transporte - com 110 veículos - mas desistiu e organizou um detalhado esquema de apoio financeiro aos municípios, que deveriam pleitear recursos e operar "com terceiros". Mas o fato mais relevante da regulamentação é que passava a ser incluído expressamente o transporte intramunicipal, ou seja, exatamente aquele que poderia atender aos interesses da população rural. Pode-se ver aqui, novamente, a noção de difusão espacial da educação já aludida anteriormente pela citação de Sposito (1982): a criação dos ginásios em algumas cidade levou à pressões para que a população rural isolada também pudesse a eles ter acesso, embora de forma indireta.

Qual seria a "substância" da política nesta fase? Ela se expressa basicamente pela ação sobre os fatores internos de escolarização ligados à oferta educacional indireta (séries disponíveis na cidade), permanecendo intocados vários fatores ligados ao

ginásios urbanos pode ser vista como uma estratégia seletiva para a população urbana, a criação do direito ao transporte pode ser vista como uma estratégia seletiva compensatória para a população rural. Neste sentido, deve-se observar que ocorreu uma apropriação positiva das duas ofertas: tanto as matrículas rurais continuaram a crescer - atingindo 12,1% da população em 1970 - quanto a oferta de transporte começou a ser utilizada para a frequência às escolas urbanas. Pode-se falar em democratização quantitativa e qualitativa parcial, na medida em que o acesso a séries não disponíveis na zona rural e a escolas urbanas com melhores condições de ensino permaneceu restrita à parte da população. Permaneceram, portanto, condições não equitativas de escolarização. A política educacional, portanto, teve uma eficiência social limitada para a população rural, mas pode ser caracterizada como de alta eficiência sob o ponto de vista econômico: a manutenção das escolas isoladas e de baixo custo e os dispêndios com o transporte eram reduzidos, tanto em função das limitações impostas aos políticos municipais (1), quanto do reduzido número de alunos transportados.

### **Terceira Fase: 1971 a 1981**

Esta fase é caracterizada pelo amadurecimento do processo de modernização da agricultura paulista, e pela continuidade do esvaziamento da zona rural. De fato, entre 1970 e 1980, para um aumento de apenas 7% na área cultivada no estado, observou-se um aumento de 63% na produção e de 71% no valor desta produção (Muller 1985: 51). Em 1980, os produtos "modernos" (IEA, 1971) já eram responsáveis por 46% do valor global da produção agropecuária. Paralelamente, a população rural diminuiu 19% com relação a 1970, sendo que ampliou-se consideravelmente a quantidade de trabalhadores volantes, que atingiram, em 1980, o valor de 278 mil pessoas (Silva, 1990: 20-31). O contexto político marcou-se pela continuidade do autoritarismo, que entrou em fase de transição para a democracia apenas no final da década. Continuou portanto alto o grau de concentração do poder no nível federal. A promulgação da lei 5672, em 1971, estabelecendo as novas bases do ensino e determinando a obrigatoriedade do ensino de 8 anos para todos, transpôs para os estados - notadamente São Paulo - a tarefa de adaptar os seus sistemas escolares às novas exigências. Consequentemente, o aparelho estadual

---

(1) O Governo Estadual limitava o valor pleiteável e impunha uma série de controles às contas (ver Capítulo 8).

assumiu nova importância, o que resultou, em 1976, em uma grande reformulação administrativa. As relações políticas gerais, no entanto, continuaram caracterizadas pela "baixa densidade institucional" (O'Donnell, 1988), tornando a nova "engenharia institucional" (Castro, 1988), originada da concentração do poder no nível federal e dos processos de urbanização e industrialização, predominantemente marcada por relações de clientela e de patrimonialismo (Nunes, 1991).

Em função da disseminação dos meios de comunicação, o processo de diluição das diferenças simbólicas entre o rural e o urbano aprofundou-se, assim como aumentou a procura educacional por parte da população rural, que se utilizou de forma crescente do sistema de transporte escolar para a cidade.

Frente a estas características, como se deu a formulação da política educacional? Ao contrário do papel exercido pelos Deputados no período democrático do pós-guerra, agora são os Prefeitos que assumirão o papel mais relevante. Esta relevância é conjuntural, derivada da natureza clientelística já apontada nas relações políticas e da fragilidade do Poder Legislativo, limitado em seu âmbito de atuação. O Prefeito vai tornando-se assim, conforme antecipado por Vitor Nunes Leal (1947) e lembrado por Nunes (1991), o foco central das relações de poder, substituindo o antigo papel do "coronel", e fazendo a intermediação entre os interesses locais e o poder central (federal e estadual, dependendo de cada situação específica). E como o Prefeito implementou a política educacional no que tange à população rural? Ele o fez por meio da manutenção e ampliação do sistema de transporte escolar, que atendeu ao interesse crescente dos habitantes rurais pela escolarização completa de 1o. Grau. Esta ação é inclusive uma resposta à não-ação do governo estadual que, na década de 70, parou de investir na ampliação da rede escolar rural: esta estabilizou-se no início da década e começou a reduzir-se no seu final. Esta hipótese baseia-se também em várias outras considerações. Inicialmente, deve-se notar que o principal fator de expansão de ensino nesta fase foi o aumento da procura educacional propiciado pela modernização da agricultura, que tornava cada vez mais necessário um nível mais elevado de especialização, que superasse os limites impostos pela escolarização elementar da zona rural. Devido à "não-ação" do Governo Estadual - que também constitui uma forma de ação em política pública - a única forma de atender às pressões e expectativas da população rural era transportá-la para as cidades. Ocorreu, então, o aumento acelerado do sistema de transporte, que em 1981 já servia 72 mil crianças por dia. O transporte apareceu, portanto, como uma

solução eficiente e funcional: evitou que o governo estadual precisasse atuar sobre a rede escolar rural, e otimizou o uso da rede urbana, canalizando a expectativa de escolarização da população rural. Não se trata também, como propõe Rizzoli (1987: 98), de interpretar o fornecimento do transporte como uma estratégia para fixação do homem ao campo. O transporte abre o acesso ao mundo urbano e supre as expectativas de escolarização complementar, contribuindo para acelerar o êxodo rural, enquanto permanece a grande diferença de qualidade entre o ensino rural e o urbano. Os Prefeitos que criaram e mantiveram o transporte não ignoravam esta tendência e, ao contrário, investiram cada vez mais no transporte. Ele só começou a refluir, conforme se verá adiante, quando o ensino na zona rural começou a parecer de melhor qualidade na visão da população, com a criação dos agrupamentos.

Mas sendo a rede urbana também estadual (majoritariamente), não terá sido o transporte no fundo uma estratégia do poder estadual? Acredito que não, por dois motivos básicos. Em primeiro lugar, porque o transporte espalhou-se rapidamente por todo o estado (à exceção dos Vales do Paraíba e do Ribeira, conforme se verá adiante), independentemente de orientação do governo estadual ou de alinhamento político -partidários: em 1981, 390 municípios já tinham sistema de transporte escolar (68% do total). Ou seja, o transporte veio corresponder a uma expectativa generalizada, de base estrutural-econômica, em torno do aumento das possibilidades de escolarização, e não teria atingido tal grau de disseminação caso fosse apenas uma estratégia do governo estadual para otimizar sua rede urbana. Mesmo tendo sido funcional para este nível de governo, a disseminação do transporte estava, na realidade, em consonância com o novo padrão de procura educacional por parte da população rural. O segundo argumento básico é de natureza econômica: conforme mostrado anteriormente, o custo declarado do transporte escolar era elevado, da ordem de US\$ 174 por aluno-ano em 1981, e a contribuição da Secretaria de Estado da Educação correspondia, à época, a cerca de um terço dos custos. Ou seja, o sistema foi, desde o momento em que começou a disseminar-se, financiado majoritariamente pelo Prefeito.

O período apresentou ainda algumas ações da política educacional que requerem explicitação para se poder analisar a sua substância. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que a Secretaria de Estado da Educação passou por uma profunda reorganização, em 1967, quando foram instituídas as Divisões Regionais de Ensino. Estas mudanças sinalizaram três posicionamentos importantes: em primeiro lugar, a

regionalização da Administração Estadual, por meio das Divisões e das Delegacias Regionais; em segundo lugar, a formalização de vários órgãos internos de Planejamento e Assessoria educacional; e, finalmente, a definição de órgãos relativamente independentes para administrar as construções escolares (CONESP) e o financiamento das ações mais importantes, ligadas não só às construções, como à merenda, ao material escolar e ao transporte (FUNDESP). Tratou-se, portanto, de uma macro-especialização, que diversificou o aparelho do estado - física e funcionalmente - em resposta ao próprio processo de desenvolvimento acelerado da economia e da especialização de funções no Poder Público.

Paralelamente, o Estado empreendeu uma ação alternativa na oferta de ensino, por meio da criação das Unidades de Ensino de Ação Comunitária - UEAC em 1981, que alteraram o padrão vigente das escolas isoladas e de emergência. Estas escolas foram criadas com o objetivo explícito de propiciar uma programação ligada diretamente à comunidade, em períodos mais longos de interação professor - aluno, uma vez que ele passaria a residir no local e trabalhar em dois períodos todos os dias. Implantadas em sua maior parte nos Vales do Ribeira e do Paraíba (72% do total), tiveram, no entanto, pouco impacto na oferta geral de ensino do estado.

Pode-se concluir, portanto, que a substância da política educacional da fase descrita foi dada por ações que procuraram incidir sobre a limitação do acesso à segunda parte do 1o. grau por parte da população rural (transporte), sobre a suposta insuficiência da relação professor-aluno-comunidade nas escolas rurais tradicionais (UEAC) e sobre os fatores intrinsecamente ligados à administração do ensino (reforma da Secretaria da Educação). Como se deu a apropriação de algumas destas ações por parte dos agentes? Em primeiro lugar, deve-se avaliar a apropriação do transporte e da escola: enquanto o uso do transporte começou a aumentar, o uso das escolas rurais começou a diminuir, iniciando um processo de apropriação negativa do ensino rural, que perduraria por muito tempo. Ou seja, a população começou a trocar a escola rural pela urbana, fazendo uma opção clara que se reafirmaria no tempo: entre 1970 e 1980, o número de matrículas rurais diminuiu 27%, enquanto a população diminuiu apenas 19%. Este efeito geral pôde ser visualizado mais especificamente para o caso de Araraquara, em que 55% das crianças que sempre moraram em sua zona rural frequentaram, desde o início, apenas escolas urbanas (Vasconcellos, 1985). A negação da escola rural mostra, conforme afirma Campos, que "mesmo sem canais de expressão ... a população

avalia e toma decisões sobre os serviços ... (1987: 87). Ou como lembra Carnoy (1985: 47), "os movimentos reagem à subordinação ... não se deve subestimar a consciência dos grupos dominados...".

#### **Quarta Fase - 1982 a 1988**

A quarta fase pode ser caracterizada por um avançado processo de modernização agrícola no Estado de São Paulo, com a maior parte das transformações no uso da terra e nas relações de trabalho já realizadas. A diminuição da população rural continuou, embora em ritmo mais lento (pelos dados disponíveis), tendo-se firmado uma tendência à consolidação de um modelo baseado na agro-indústria. Consequentemente, a diluição da separação simbólica entre o rural e o urbano atingiu um estágio avançado, iniciando-se uma reversão que se consolidaria na fase seguinte: o Interior começou a ser mais importante sob o ponto de vista econômico e tudo o que diz respeito ao rural começou a ser valorizado. A procura educacional por parte da população rural continuou muito elevada, denunciada pelo aumento rápido do transporte para a cidade: se em 1981 eram transportadas 72 mil crianças por dia, em 1988 este valor passou a 140 mil; dos 390 municípios com transporte em 1981, em 1988 eram encontrados 476 (83% do total). Paralelamente, as matrículas rurais voltaram a cair (10% entre 1980 e 1985), assim como o número de escolas rurais (16% entre 1978 e 1985).

Estas transformações ocorreram em um contexto político de redemocratização, e de municipalização tendencial. De fato, as eleições para os governos estaduais em 1982 alteraram as relações de poder, com a consequência de reforçar o nível estadual e, consequentemente, suas relações com o nível municipal.

Estas mudanças influíram portanto na formulação da política educacional. Assiste-se, nesta fase, à emergência de dois agentes que se tornariam cruciais na determinação das ações: a burocracia educacional e os professores. Assiste-se, igualmente, à emergência de um outro ator - as associações de representação dos interesses locais - embora de forma tímida. A emergência da burocracia como agente relevante decorre do próprio processo de especialização do desenvolvimento capitalista - e da necessidade decorrente de aperfeiçoamento do aparelho do Estado - bem como da reformulação administrativa da Secretaria de Educação, ocorrida na fase anterior, em

1976. Assim, esta burocracia, trabalhando nos órgãos de Planejamento e Assessoria da política educacional internos à S.E., em agências especiais responsáveis pelos programas (CONESP, FUNDESP) ou em órgãos da administração indireta (como a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE), transformou-se em elemento essencial na definição de políticas, utilizando não apenas a sua posição de poder, como o poder derivado do seu "saber específico"; esta burocracia esteve presente em todas as decisões relevantes da política, referentes à criação do "Ciclo Básico", da "Jornada Única", dos programas de descentralização das construções escolares e da merenda. Os professores, por outro lado, passaram a adquirir uma importância crescente, que se consolidou dentro do processo de discussão dos problemas educacionais do estado, promovido pelo governo eleito em 1982. No que toca especificamente ao ensino rural, esta participação encontraria um ponto máximo no FÓRUM de Educação do Estado de São Paulo, realizado em 1984, e cujas sugestões foram posteriormente utilizadas na preparação da grande reforma do ensino rural, promovida pela FDE a partir de 1988 (programa dos "agrupamentos").

Finalmente, a representação dos interesses da população começou a formalizar-se dentro deste processo de descentralização, seguindo as tendências gerais do processo político brasileiro e reforçadas, no Estado de São Paulo, pela política do governo eleito, a respeito da "participação comunitária". No âmbito educacional, esta participação foi canalizada pela criação das Comissões Municipais de Educação, que continham representantes dos poderes Executivo e Legislativo, do sistema educacional e das APM. A limitação inicial da eficácia destas comissões, na visão de Maia (1989: 287) estaria ligada principalmente à falta de uma definição precisa das suas atribuições, à conseqüente limitação da sua atuação, e à sua constituição não representativa de todos os segmentos da população.

A expansão da oferta de ensino pode, nesta fase, ser atribuída a dois fatores essenciais: o fator econômico e a difusão espacial. O fator econômico, já citado, refere-se ao aumento da procura educacional frente às alterações nas relações de produção e à necessidade de um padrão mais diversificado e ampliado de escolarização. Na explicação da fase entre 1971 e 1981, argumentei que o crescimento do transporte tinha sido funcional tanto para o governo municipal, quanto para o governo estadual, e que ele tinha sido sustentado basicamente pela ação do Prefeito Municipal. Retomo aqui o argumento, com o reforço da importância do fator econômico, em função da grande expansão que continuou a ser observada

no sistema de transporte, na fase entre 1981 e 1988. E a prova da relação entre o desenvolvimento econômico e a procura educacional na zona rural está ligada às diferenciações entre as regiões e à não-ocorrência do transporte em certas áreas do estado. De fato, o sistema de transporte escolar espalhou-se rapidamente por todo o estado, à exceção de duas regiões: o Vale do Paraíba como um todo e o Vale do Ribeira, em algumas de suas partes, mais próximas do sul do Estado. E os dados econômicos da modernização agrícola mostram claramente uma grande diferenciação entre os níveis de riqueza - traduzidos pelo valor da produção agropecuária - e a ocorrência de transporte: o valor desta produção por habitante é menor nas regiões do Vale do Paraíba e do Vale do Ribeira. No Vale do Paraíba, por exemplo, apenas 5% dos municípios tinham transporte escolar, contra 75% dos municípios das regiões mais desenvolvidas do Estado. E, sabendo-se que esta região tem partes altamente industrializadas - entre Jacareí, São José dos Campos, Caçapava e Taubaté - deve-se acrescentar uma conclusão suplementar: a procura educacional, viabilizada pelo transporte, ocorreu em grande parte em função do desenvolvimento da economia agrícola, e não da economia industrial urbana. Sob outro ângulo - e analisando o segundo fator de expansão do ensino - pode-se levantar a hipótese adicional de um processo de difusão espacial do transporte, ou seja, de que sua instalação em uma série de municípios foi desencadeando atitudes semelhantes nos vizinhos, até que o processo se generalizou em todo o estado. Trata-se de um "mimetismo" semelhante ao verificado nas cidades pequenas que desejavam também a construção dos ginásios, no período estudado por Beisiegel.

Analisada a formulação da política educacional, como podem ser avaliadas a sua substância e os seus impactos? Neste sentido, deve-se ver que, ao lado da manutenção de uma estratégia seletiva-compensatória para a população rural (transporte), surgiram estratégias universais, na forma da implantação do Ciclo Básico, da Jornada Única e da Municipalização da merenda escolar. De fato, enquanto o Ciclo Básico incidiu sobre o fator interno ao ensino, representado pelos critérios de promoção (procurando terminar com o "bloqueio" na passagem do 1o. para o 2o. ano primário), a Jornada Única incidiu sobre o tempo de permanência na escola e de relacionamento professor-aluno (período de 6 horas, com reforço de merenda), combinação que, na opinião de Gatti (1990: 74) tem um potencial claro de melhoria das condições gerais de ensino, podendo ser aplicado a todo o sistema. Da mesma forma, a municipalização da merenda constituiu uma estratégia universal, com objetivos de reduzir os custos médios e aumentar a eficiência do serviço. Nos

dois casos iniciais, desde que atingida toda a rede escolar, fica caracterizada também uma estratégia de democratização qualitativa, que não havia, até esta fase, sido experimentada.

Finalmente, deve-se notar a apropriação negativa da escola rural. Nesta fase ela atinge o seu auge histórico, representado, em 1988, pelo "piso" mínimo de 243 mil matrículas rurais, e sendo acompanhado pelo aumento incessante do transporte para a cidade, que atingiu, no mesmo ano, a cifra de 143 mil crianças. Ou seja, frente à opção entre escola rural e escola urbana, grande parte da população já optava pela viagem cotidiana até a cidade. Considerando-se que cerca de 43% dos transportados frequentavam classes entre a 5a. e a 8a. série, pode-se estimar que, em 1988, cerca de 60 mil habitantes rurais já estavam tendo sua escolarização ampliada fora da zona rural. Isto representava um aumento de 254% com relação aos habitantes rurais que conseguiam esta escolarização adicional nas 381 escolas completas de 1o. grau localizadas na própria zona rural. Conseqüentemente, a taxa de escolarização bruta, dada pela relação entre as matrículas rurais e urbanas (por meio de transporte) e a população rural, já atingia 16,8%, contra os 12% verificados em 1970. Considerando-se a estimativa de população rural em 1988 (2,3 milhões) e o contingente na faixa escolar de 7 a 14 anos (470 mil pessoas), pode-se concluir que os habitantes rurais que estudavam já atingiam 82% deste contingente, valor equivalente a quatro vezes o índice verificado em 1940.

#### **Quinta Fase: Pós 1988**

A fase pós 1988 pode ser caracterizada, no plano econômico, como um processo de desenvolvimento agrícola consolidado em torno do modelo da agroindústria, embora permanecessem áreas do estado com agricultura mais tradicional (Vale do Paraíba) ou com condições geográficas e ecológicas específicas (Vale do Ribeira). O contexto político pode ser definido como o de uma democracia consolidada pela nova Constituição de 1988 - e pela posterior eleição presidencial livre - mas com características marcantes de democracia "delegativa" e não "participativa" (O'Donnell, 1988), dada a baixa institucionalização das formas de representação e decisão. Permaneceram, portanto, as condições históricas de dominação de processos clientelísticos e patrimonialistas de governo os quais, no nível municipal, tiveram grande impacto na formulação das demandas sociais e, conseqüentemente,

da política pública. Apesar das características "delegativas", deve-se enfatizar que a municipalização de várias funções de governo e de vários programas sociais (mesmo que parcialmente) ocorreu conjuntamente a uma maior participação das associações e movimentos de defesa dos interesses da população. A diluição das diferenças simbólicas entre o rural e o urbano atingiu o seu auge, com a consolidação da inversão citada anteriormente: o enriquecimento do Interior levou, no plano simbólico, à revalorização do campo invertendo, até certo ponto, a sua "inferioridade histórica" com relação ao urbano. Em contexto de alta demanda educacional por parte da população rural, o número de alunos transportados para a cidade chegou perto dos 200 mil em 1990, quase igualando o número de matrículas na zona rural. A oferta caracterizou-se pela manutenção de grandes sistemas de transportes escolar, pela redução das escolas rurais tradicionais e pelo surgimento de um novo tipo de oferta, na própria zona rural, dada pelos agrupamentos. A formulação da política, nesta fase, quanto ao projeto dos agrupamentos, mostra pela primeira vez na história da educação rural o resultado de um processo de interação abrangente de vários dos agentes que fizeram parte da política educacional ao longo do tempo. Vislumbra-se aqui o surgimento de um processo de decisão educacional "descentralizado", nos moldes descritos por Archer (1984: 119), em que ocorre uma interação muito maior dos agentes, em relação ao processo centralizado. De um lado, os professores e intelectuais da educação, cujas propostas feitas no Fórum de Educação de 1984 foram recuperadas. De outro lado, os teóricos da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, encarregada da preparação da proposta. Adicionalmente, um grande número de funcionários de médio escalão do sistema educacional (supervisores de ensino, assistentes). E, finalmente, um grande número de representantes de interesses locais, na forma de Prefeitos, vereadores e líderes comunitários. Estes agentes gravitaram em torno do projeto dos agrupamentos em momentos distintos: em 1988, quando o projeto foi discutido e definido e nos anos seguintes, quando as propostas concretas foram discutidas com os representantes municipais. Apesar da rapidez da formulação da proposta (um ano) a sua aceitação por parte dos municípios leva a crer que, de certa forma, ela correspondeu a algumas expectativas dos agentes. De fato, embora os convênios prevíssem auxílio financeiro por parte do governo estadual, cerca de 340 municípios aderiram ao programa sem este auxílio, dentre 415 que o adotaram em seu primeiro ano de vida (1989).

Vários são os fatores de expansão que estão por trás destas ações, e que podem ser analisados. Em primeiro lugar, pode-se lembrar que, devido à generalização das

comunicações e à diluição das diferenças simbólicas entre o rural e o urbano, a conquista da cidadania social relativa ao direito à educação pode ser considerada em estágio avançado, tendo como consequência uma tendência à garantia de escolarização completa de 1o. grau na própria zona rural: embora as democratizações quantitativa e qualitativa estejam ainda longe de serem alcançadas, a perspectiva dos agrupamentos reforça a hipótese. Por outro lado, à semelhança do verificado em outros países que passaram por grandes projetos de agrupamentos, começou a ocorrer uma pressão pela expansão dos agrupamentos por difusão espacial. A este respeito, o caso citado de Piratininga é exemplar: regiões da zona rural que não contavam ainda com agrupamentos fizeram pressões junto à Prefeitura para que também o obtivessem. É importante observar, no entanto, que este caso reflete uma situação em que a população fez uma apreciação positiva dos agrupamentos, uma vez que há casos - como o de Itararé, comentado anteriormente, e outros da região de Sorocaba - em que a implantação dos agrupamentos tem enfrentado resistências e, em algumas situações, tem levado a pressões para a sua desativação (normalmente devido aos problemas causados pelo planejamento inadequado do transporte). Paralelamente, pode-se falar de um fator de expansão de ensino que até aqui não foi verificado na prática, em função dos dados disponíveis: trata-se da difusão temporal que, no caso dos agrupamentos, pode estar sendo relevante. Isto se explica pelo fato de que a escolarização da população rural tem aumentado continuamente nas últimas décadas, permitindo a ocorrência de processos de influência dos "educados" sobre aqueles "em processo de educação". A este respeito, a entrevista com o presidente da associação dos viticultores de Porto Feliz é elucidativa: os seus esforços pelo aumento da escolarização dos filhos e dos jovens locais aparecem, no seu discurso, apoiados na sua própria experiência de escolarização.

Apesar da ocorrência destes fatores de expansão, parece-me que esta fase mostra a importância de um outro fator, superior aos demais (embora com eles se combine): trata-se do fator estratégico conjuntural da descentralização. De fato, é a crise financeira do Estado nos seus dois níveis mais centrais - federal e estadual - aliada à redivisão do poder provocada pelo enriquecimento relativo do interior paulista, que leva à necessidade política da descentralização. Esta descentralização, por sua vez, permite na área educacional o redirecionamento da oferta na zona rural, com o atendimento - potencial, convém repetir - das expectativas da escolarização completa de 1o. grau.

Pelas análises feitas conclui-se que a substância da política pública foi dada no período por uma tentativa de interferir em vários fatores de escolarização, destacando-se aqueles ligados à multisseriação, à precariedade das instalações e do material didático, e à abrangência curricular. Neste sentido, ocorreu uma nítida melhoria da "tecnologia educacional", em uma estratégia seletiva para a população rural. Note-se, a este respeito, que o projeto de agrupamento paulista não incidiu sobre a oferta urbana, como ocorreu no maior projeto de agrupamento do mundo, verificado nos EUA neste século. A estratégia do agrupamento traz implícita, portanto, uma busca da democratização qualitativa do ensino além, evidentemente, da sua democratização quantitativa.

## 11 - ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: RESUMO HISTÓRICO E PERSPECTIVAS

As análises realizadas permitem fazer um resumo das possibilidades históricas de escolarização da população rural e levantar hipóteses sobre as perspectivas para o seu desenvolvimento futuro.

A primeira consideração importante diz respeito ao chamado "ciclo" da questão. Os dados e documentos analisados mostraram com clareza que a questão tem um ciclo longo - em torno de 100 anos - fazendo parte constante da agenda do Estado. Esta participação não teve evidentemente a mesma importância ao longo do tempo, uma vez que as discussões sobre a educação rural adquiriram uma dinâmica própria e apresentaram um conteúdo diretamente ligados às características específicas de cada época, no que tange aos aspectos políticos, econômicos e sociais: conforme salienta Paiva (1987: 19), existe uma relação entre os movimentos da sociedade e educação, ou seja, o desenvolvimento do sistema educacional acompanha o movimento histórico do País. Adicionalmente, conforme lembra Carnoy (1985: 47), a política pública de educação é moldada por interações que variam em função das características históricas da sociedade, sendo que as políticas de uma determinada época são sempre condicionadas pelas ações das políticas anteriores. Neste sentido, a história secular da questão da educação rural foi marcada por uma sequência de políticas diferenciadas, em que o Estado - e todos os agentes com interesses na questão - utilizaram os recursos disponíveis para direcionar as ações pretendidas.

Apesar das diferenças marcantes entre as várias fases do encaminhamento da questão - analisadas nos capítulos 9 e 10 - pode-se concluir que há elementos comuns a todas elas, cuja explicitação permite o seu entendimento histórico mais completo, e, principalmente, a exploração das hipóteses sobre os seus desdobramentos futuros.

Inicialmente, deve-se lembrar que a questão da educação rural ocorreu sempre ligada a um contexto de condições precárias da população rural, em termos sociais e econômicos. Esta situação só veio a alterar-se recentemente, no Estado de São Paulo, em função do processo avançado de modernização da agricultura, e sempre limitada à parcela da população que permaneceu na zona rural, em áreas mais

desenvolvidas. Trata-se historicamente, portanto, de uma questão de "pobres, isolados e excluídos".

Em segundo lugar, deve-se notar que a questão sempre foi enfocada pela ótica dualista, de uma separação explícita entre o "urbano" e o "rural", tendo como consequência prática mais relevante o desenvolvimento do "ruralismo pedagógico", como proposta de educação moldada em torno da suposta especificidade do rural, e como estratégia de manutenção da população rural no campo. Mesmo a proposta dos agrupamentos rurais, feita em uma fase de diluição evidente das diferenças entre o rural e o urbano, apresenta, conforme salientaram Whitaker e Antuniassi (1992: 15), sinais de valorização das "especificidades" do rural. Esta valorização, embora atenuada na proposta oficial, transparece claramente nos discursos de atores relevantes (prefeitos, professores) e na visão da imprensa.

Finalmente, é importante assinalar que a longa sequência de políticas educacionais no Estado de São Paulo, apesar de levar a um aumento constante das oportunidades educacionais para a população rural, não conseguiu eliminar a negação persistente do direito à educação básica: para a população rural, a oferta escolar (física e de ensino) constitui mais um direito "objetivo" do que "subjeto" (Ferrari, 1977: 123), ou seja, um direito formal que não encontra expressão política concreta. Neste sentido, o longo ciclo da questão constitui um exemplo contundente de manipulação, em que um direito é afirmado insistentemente nas leis e nos discursos, enquanto é negado insistentemente na prática.

Como se pode então resumir o desenvolvimento histórico da questão? Procurarei fazê-lo utilizando-me dos conceitos e da metodologia exposta anteriormente, iniciando pela análise dos fatores de expansão do ensino e dos agentes principais desta expansão.

Os fatores de expansão mais importantes foram a cidadania (e a difusão da informação), o desenvolvimento econômico e a descentralização. De fato, a análise histórica mostra que, desde o fim do século passado, a visão da educação como um bem que deve estar disponível a todos espalhou-se rapidamente. Nas palavras de Paiva (1987: 20), o movimento pela educação acabou "adquirindo uma dinâmica própria", de auto-valorização, "decorrente da universalização de alguns direitos ... e gerou por suas vez medidas educacionais e tendências de expansão da educação

entre as populações". A grande expansão quantitativa verificada em grande parte do mundo (Meyer e Ramirez, 1977) e a própria expansão acelerada da oferta educacional no Brasil mostram claramente que a difusão da informação e a penetração do conceito (mesmo que vago) de "cidadania social" (Marshall, 1975) ligada à educação foram elementos essenciais.

Estes fatores, no entanto, são insuficientes para explicar a expansão das oportunidades educacionais no nível de detalhe desejado. De fato, é no fator econômico que devem ser buscadas as explicações complementares para o caso estudado. Neste sentido, deve-se notar inicialmente que, conforme comentado no capítulo 4, tanto a literatura internacional, quanto a nacional, enfatizam a relevância das condições sócio-econômicas da população rural para a determinação da procura educacional e das condições efetivas de acesso à escola. De fato, conforme salientaram vários autores nacionais (Caldeira, 1960; Fukui, Sampoio e Brioschi, 1980; Antuniassi, 1983; Demartini e Lang, 1985; Martins, 1975) a visão da importância da escola e a sua conseqüente inclusão no projeto de vida dependem da posição do sujeito no processo produtivo; adicionalmente, as suas condições materiais de vida condicionam fortemente as possibilidades de frequência regular. Assim, embora a importância atribuída à escola possa ser considerada como generalizada entre a população rural já no começo do século (Demartini, 1979), inclusive pela força da difusão e da ampliação do conceito de educação como cidadania, a função da escolarização e as possibilidades concretas de frequência às aulas são fortemente condicionadas pela posição do sujeito: de maneira geral, os trabalhadores temporários ou aqueles submetidos a relações de trabalho mais próximas do antigo colonato vêem a escola como forma de sair do campo e têm mais dificuldade de frequentá-la; por outro lado, os trabalhadores inseridos na modernização agrícola em condições estáveis e os proprietários, vêem a escola como forma de progresso na atividade agrícola, como afirmação do trabalho rural, e têm condições mais favoráveis de frequência às aulas. Estas considerações gerais, que retratam de forma adequada o processo verificado na zona rural paulista, são importantes para analisar a fase mais recente do desenvolvimento agrícola do estado e suas implicações para a procura educacional. Neste sentido, deve-se lembrar que foram os processos de modernização capitalista e, dentro dele, de modernização agrícola do Estado de São Paulo - este iniciado na década de 50 e acelerado entre os anos de 60 e 80 - os fatores mais importantes para o aumento da procura educacional nas áreas rurais e a conseqüente expansão das oportunidades.

De fato, a modernização agrícola implica no uso de novas tecnologias e insumos, no conhecimento de técnicas diversas e no domínio de uma quantidade mínima de informações, que superam aqueles propiciadas pela escolarização básica tradicional da zona rural, representada pela escola isolada multisseriada. Assim, a rapidez da modernização do campo paulista implicou na alteração das exigências com relação à mão de obra remanescente e das próprias expectativas desta mão-de-obra com relação à escola. É basicamente por este motivo que a procura educacional mudou de patamar, passando do nível do antigo curso primário (3 a 4 anos) para o nível do "ginásio". Se, em um primeiro momento, esta nova procura foi satisfeita para as classes médias urbanas - por meio do transporte escolar interurbano, a partir de 1951, e por meio da grande expansão da rede física dos ginásios no período da redemocratização do pós-guerra - em um segundo momento ela foi também atendida para a população rural, por meio exclusivamente do transporte para a cidade, que se iniciou oficialmente em 1962 e experimentou taxas elevadas de crescimento posteriormente. Os processos de modernização capitalista e agrícola desencadearam, portanto, um aumento da procura educacional, que se generalizou progressivamente pelo estado, à exceção de duas regiões: os Vales do Paraíba e do Ribeira. E, como sustentação da hipótese levantada, pode-se verificar que estas duas regiões são as exceções que confirmam a regra. De fato, enquanto o Vale do Ribeira tem características geográficas e demográficas específicas - com grande dispersão populacional e baixas densidades - o Vale do Paraíba caracteriza-se por ser a região em que a modernização agrícola foi menos acentuada: nela, o valor per capita da produção agropecuária é o menor das regiões agrícolas do estado. Esta constatação permite, também, uma consideração adicional de reforço à tese; de fato, não é exclusivamente o desenvolvimento industrial que provoca o aumento da procura educacional por parte da população rural, pois o desenvolvimento agrícola tem também grande importância. O desenvolvimento industrial é um fator explicativo essencial para a migração rural-urbana, como aconteceu com grande intensidade em todo o estado e no Vale do Paraíba, mas não consegue explicar isoladamente o novo patamar de procura educacional na zona rural; nesta, como ocorrido nas demais regiões do Estado de São Paulo, a modernização agrícola elevou a procura educacional por parte da população ligada às formas mais modernas de produção, demanda atendida principalmente pela oferta indireta propiciada pelo transporte até a cidade. Paralelamente, no Vale do Paraíba, a modernização foi mais superficial, mantendo-se atividades tradicionais como a pecuária leiteira, e desenvolvendo-se

apenas timidamente a agroindústria. Em que pese a penetração dos meios de comunicação e sua força de diluição das diferenças entre o rural e o urbano - que ocorreu no Vale do Paraíba da mesma forma que no restante do estado - a mudança menos profunda nas atividades agrícolas permite afirmar, com Queiroz (1967: 90) que no Vale do Paraíba ainda permanecem "traços da civilização caipira", mais condizentes com a procura educacional predominante em todo o estado nas primeiras décadas do século.

Adicionalmente, o fator mais relevante para a expansão da última fase - pós 88 (agrupamentos de escolas rurais) - pode ser identificado na crise financeira dos níveis federal e estadual e na tentativa de acomodação das pressões políticas pela municipalização e suas consequências em termos de descentralização (Cassassus, 1990). De fato, este fator estratégico-conjuntural tornou-se essencial frente à nova divisão do poder entre as esferas de governo, que por sua vez esteve ligada a duas mudanças profundas: a redivisão de recursos propiciada pela Constituição de 1988 e o aumento da importância econômica do interior paulista, frente à Região Metropolitana. Neste sentido, a Constituição de 1988, seguindo um longo percurso histórico de pressões pela municipalização, redividiu os recursos entre os três níveis de governo, aumentando a participação dos níveis estadual e municipal, em detrimento do nível federal. Embora esta alteração não tenha sido seguida das adaptações necessárias nas estruturas responsáveis pelos serviços públicos - mantendo uma indefinição que reduziu a eficiência do processo e exacerbou os conflitos entre os níveis de governo - ela simbolizou uma transferência real de poder, iniciando uma nova fase de reordenamento das agências do Estado encarregadas dos serviços públicos e, dentre eles, da educação. Estas mudanças ocorreram simultaneamente ao enriquecimento relativo do interior paulista, fruto de processos de desconcentração industrial e de modernização agrícola iniciados muito antes. Esta coincidência levou, no plano da política educacional, à reacomodação das forças entre os níveis de governo, gerando uma descentralização crescente a partir da década de 80, mais especificamente a partir do governo estadual eleito em 1982. Embora esta descentralização tenha sido representada por ações relevantes em várias áreas da política educacional - construção de escolas, distribuição de merenda - o seu momento crucial para os objetivos da tese pode ser identificado no processo de decisão sobre o agrupamento de escolas rurais. E esta identificação pode ser feita tanto no sentido do processo da política, quanto de sua substância (Hill e Bramley, 1986: 18). De fato, o processo de discussão e implantação dos agrupamentos

caracterizou-se pelo aprofundamento das relações entre o Estado e os agentes interessados, fazendo com que as decisões dependessem de amplas negociações; adicionalmente, a substância da política pode ser representada por uma alteração qualitativa profunda, na medida em que, pela primeira vez na história da educação rural, ocorreu uma oferta generalizada de escolarização de 1o. grau localizada na própria zona rural. Estas duas transformações essenciais refletem portanto uma necessidade de reordenação interna do Estado, frente à nova conjuntura, e sinalizam uma diferenciação na importância da educação rural dentro da agenda do Estado: conforme salientam Hill e Bramley (1986: 47), a nova priorização ocorreu em função da nova "legitimação" da questão. De fato, a importância do interior revalorizou a "cultura rural" e inverteu a sua submissão histórica à "cultura urbana", inclusive porque esta passou a ser associada com pobreza, marginalidade e violência.

A especificidade do processo de agrupamento no Estado de São Paulo, com relação a processos semelhantes ocorridos em outros países, permite reflexões importantes para os objetivos da tese. Segundo estudos da UNESCO (UNESCO, 1958; Hallak, 1977), o agrupamento de escolas rurais é praticado em todo o mundo por centenas de países, evidentemente com grande variação na abrangência dos programas e nos recursos envolvidos. Para os objetivos da tese, acredito ser mais interessante destacar dois casos singulares, relativos à Índia e aos EUA. O caso Indiano, relatado por Naik (1963) é importante por mostrar o processo de um grande país do Terceiro Mundo, enquanto o caso norte-americano, relatado principalmente por Sher (1977), representa o maior e mais antigo programa de agrupamento escolar do mundo.

Segundo Naik, a controvérsia sobre as escolas rurais unidocentes na Índia começou na década de 20, com a publicação de dois estudos gerais feitos por autoridades governamentais. Nestes estudos, já era criticada a precariedade da escola rural, sendo pela primeira vez proposto o agrupamento em torno de núcleos centrais, para os quais passariam a convergir os alunos. As propostas alcançaram rapidamente a adesão de muitos estados Indianos - levando ao fechamento de um grande número de escolas isoladas - mas enfrentaram também uma forte oposição de grupos de intelectuais e educadores, que reagiram contra este fechamento, em função da importância do professor para a comunidade e do receio de aumentar o analfabetismo nas pequenas vilas. Esta oposição levou à proposta diversa de reforma das escolas unidocentes, como meio de preservá-las e adaptá-las à realidade Indiana. Observa-se, neste processo, a oposição entre duas racionalidades: a de agrupar para

aumentar a eficiência geral da educação, e a de reformar a escola unidocente para preservar a sua relação com a comunidade, e garantir um outro tipo de eficiência no processo educacional. Observa-se, igualmente, que o processo Indiano já refletia as alterações econômicas verificadas no País, trazidas pela colonização inglesa e pelo crescimento da influência ocidental.

O caso norte-americano, por seu lado, reflete, na opinião de Sher (1977) as necessidades de padronização trazidas pelo processo de desenvolvimento capitalista. Iniciado ainda no século XIX, o processo de agrupamento ("consolidation", na terminologia inglesa), experimentou rápido crescimento, ao ponto de, em 1880, todos os estados já terem definido legalmente o seu programa. Apoiados por recursos financeiros do governo federal, os agrupamentos foram sendo feitos aos milhares, acompanhados de grandes programas de transporte escolar (o maior sistema do mundo), em meio a intensas discussões sobre a sua real necessidade, à semelhança do ocorrido na Índia. No caso dos EUA, conforme salientado pelo autor, foi especialmente importante a reação das comunidades locais à perda da escola. Apesar das reações, o processo foi vitorioso (1), tendo reduzido as escolas unidocentes de 148 mil para apenas 2 mil, entre 1930 e 1970. As principais conclusões de Sher sobre a ocorrência histórica dos agrupamentos nos EUA estão ligadas ao desenvolvimento agrícola e industrial. De fato, conforme salientado por ele, o surgimento do "agribusiness" no pós guerra reforçou consideravelmente o apoio aos agrupamentos e o processo de desenvolvimento urbano-industrial impôs um modelo "urbano" de escolarização, que pretendia ser hegemônico em todo o território do país. Na sua visão, o movimento pró-agrupamentos estava em sintonia com o desenvolvimento econômico, em que os conceitos de padronização, centralização e especialização eram essenciais: deve-se lembrar que o processo norte-americano abrangeu tanto as escolas rurais quanto as urbanas, e que as novas escolas agrupadas tinham um forte componente simbólico, representado não apenas pelas técnicas e equipamentos utilizados, mas também pela imponência da construção. Conclui-se portanto, que o caso dos EUA reflete uma padronização em massa do sistema educacional, dentro de um processo de intenso desenvolvimento e modernização capitalista (na cidade e no campo), com forte componente simbólico ligado às visões de progresso, organização e padronização.

---

(1) Isto não significa que o resultado educacional tenha sido melhor, conforme salientado pelo próprio Sher no seu estudo, e por outros estudos (Monk e Haller, 1986; Bell e Sigsworth, 1987).

Voltando então ao caso paulista pode-se verificar que ele não está se processando sob uma intensa controvérsia, conforme ocorrido na Índia e nos EUA. Na realidade, a decisão sobre os agrupamentos contou com elevado apoio por parte da comunidade educacional, bem como pelos Prefeitos que optaram pela adoção da proposta, conforme comentado anteriormente. É importante observar, no entanto, que parte desta concordância deve-se à evidente precariedade da oferta educacional na zona rural, bem como à inexistência de experiências anteriores. Esta fase consensual, à medida em que o processo for avançando, pode levar ao surgimento de conflitos na interpretação dos resultados efetivos dos agrupamentos, conforme já ocorre nas apreciações de Whitaker e Antuniassi (1992). Por outro lado, observa-se no caso paulista que ele tem se limitado às zonas rurais, o que o faz diferente do processo norte-americano. Neste sentido, ele é muito mais um projeto de compensação das condições precárias do ensino na zona rural, que tornou-se viável historicamente em função da conjuntura específica da redistribuição do poder inter-governamental, e da revalorização do rural, frente ao urbano. Isto não significa que ele também não tenha fortes componentes simbólicos ligados às idéias de modernização e progresso, que são evidentes na grandiosidade da escola do Bom Retiro, em Porto Feliz. Não significa, igualmente, que ele não traga implícita uma "mensagem" de melhoria educacional e pedagógica, como sustentação principal do discurso de justificação, à semelhança do caso norte-americano. Mas, fundamentalmente, ele deve ser visto como originado das necessidades de descentralização frente às pressões municipalistas e de atendimento dos anseios da população rural paulista frente às suas expectativas com relação à modernização capitalista.

Finalmente, é importante salientar a relevância do fator de difusão espacial. Esta difusão, no entender de Sposito (1982: 94), pode ser vista no processo de expansão dos ginásios no Estado de São Paulo, estudados por Beisiegel (1964): a criação de ginásios nas cidades maiores levava a pressões para sua criação nas cidades menores. Este mesmo fator pode ser transplantado para o caso da utilização do transporte pela população rural, sob dois aspectos: em primeiro lugar, pela busca da expansão (por via indireta) dos ginásios existentes nas cidades, para que fossem acessíveis à população rural; e, em segundo lugar, pela própria expansão do transporte em todo o estado e as possibilidades de comparação que propiciava entre os municípios. Mais recentemente, o mesmo fator pode ser identificado nas pressões pela expansão das novas escolas agrupadas, para áreas não atendidas.

Vistos os principais fatores de expansão do ensino é necessário resumir algumas considerações sobre os agentes desta expansão. Devido à longevidade da questão e às grandes alterações políticas e econômicas no país, é natural que sejam identificados vários agentes relevantes, tanto como formuladores diretos das políticas - o Poder Executivo, a burocracia, os professores - quanto os indiretos, na forma do Poder Legislativo, das associações de classes e dos grupos sociais afetados. Considerando as análises feitas quando da separação das fases da política educacional, pode-se propor uma identificação dos agentes mais relevantes de cada fase, e seu encadeamento no tempo, vis-a-vis o desenvolvimento econômico e político brasileiro. Assim, pode-se identificar as elites brasileiras do início do século (Beisiegel, 1974) como os agentes principais da expansão escolar (mesmo limitada), baseada na visão da educação como "bem universal". A estas elites urbanas deve-se acrescentar as elites rurais estudadas por Demartini (1979), na forma do "coronéis" que começaram a viabilizar a educação rural básica como forma de atração de mão-de-obra e de exercício do poder local, dentro de um contexto geral autoritário e de uma economia predominantemente agrícola, que prevaleceu até as vésperas da II Guerra Mundial. Com a redemocratização do pós-guerra, o amadurecimento da industrialização e o aumento da procura educacional pelas classes médias, o agente principal tornou-se o Deputado Estadual (Beisiegel, 1964), que fazia a "dupla mediação" entre os anseios destas classes médias e as limitações da Administração Pública. Posteriormente, no período autoritário de 1964 a 1981, o Deputado foi substituído em sua posição primordial pelo Prefeito Municipal o qual, dentro da "nova engenharia institucional" criada pela concentração do poder no nível federal (Castro, 1988), tornou-se o centro do poder local, consolidando as novas relações clientelistas e patrimonialistas que moldam as decisões das políticas (Nunes, 1991: 86), dentro de um contexto de baixa institucionalização, característico da "democracia delegativa" brasileira (O'Donnell, 1988). A estas fases em que ocorre uma predominância clara de um determinado agente, seguiu-se a última fase, da redemocratização de 1982, em que se iniciou uma relação de vários agentes, nas quais se sobressaíram o Prefeito Municipal, a burocracia da educação, os professores do sistema e representantes da população, principalmente através das Comissões Municipais de Educação. Esta é a fase que inaugurou uma nova divisão de responsabilidades, que ocorreu paralelamente ao processo de descentralização do ensino.

A identificação destes agentes principais em todas as fases traz necessariamente à mente a indagação a respeito das pressões populares por educação e suas formas de manifestação. Neste sentido, conforme salientado anteriormente, a história da educação é marcada por tentativas de desqualificação da pressão popular (Campos, 1992: 74), em função da suposta supremacia da reivindicação quantitativa sobre a qualitativa, e pela falta de estudos sistemáticos sobre o problema. Nesse sentido, as análises feitas, em que pese o fato de sofrerem as consequências desta falta, puderam constatar que de fato a pressão popular por educação no meio rural expressou-se sempre de forma indireta. Ao contrário do que mostraram os estudos de Sposito (1982) e Campos (1985), sobre movimentos urbanos para a melhoria do acesso à educação, na zona rural paulista não têm sido registrados movimentos organizados com os mesmos propósitos. Não se trata, conforme salienta Kowarick (1979: 21), da prova de uma suposta "apatia" da população, mas da ocorrência de formas diferenciadas de pressão. Estas formas podem ser divididas em dois tipos. Em primeiro lugar, aquelas que utilizam os canais políticos existentes (clientelísticos, personalistas) e encontram sua satisfação por intermédio da ação direta de outro agente, que detém poder real de influência na política pública. Foi assim no caso dos "coronéis" estudado por Demartini, como também no caso dos Deputados Estaduais e dos Prefeitos Municipais, cujas ações foram também mediadas pelo líderes políticos locais, principalmente nas regiões mais desenvolvidas e nos períodos mais recentes, em que aumentou a importância do voto na determinação do Poder Executivo. Em segundo lugar, as formas de pressão "indireta", traduzidas pela apropriação da oferta escolar e seu significado para os formuladores da política educacional: este é o caso, por exemplo, da "apropriação negativa" da escola isolada pela população rural a partir da década de 60, que sinalizou a sua rejeição à oferta existente e a sua valorização da escola urbana. É o caso, igualmente, da apropriação "positiva" que tem sido verificada em muitas escolas agrupadas novas, e que sinaliza uma revalorização da educação na própria zona rural, em detrimento da escola urbana.

Estas formas diferenciadas de pressão, no entanto, precisam ser analisadas também frente ao contexto político brasileiro. De fato, conforme salientado por Tedesco (1985: 41), a dificuldade de expressão da demanda por educação está ligada à exclusão da população do processo político, fato que adquire uma dimensão maior ainda no caso específico da zona rural. Adicionalmente, deve-se salientar, com Medeiros (1982: 12), que a emergência do trabalhador rural como ator legítimo é

relativamente recente, podendo ser localizada, para efeitos de análise, nas discussões sobre a reforma agrária na década de 60. De forma semelhante, Santos (1987: 69), ao discutir a cidadania no Brasil, lembra que devido à vinculação desta à existência de uma ocupação oficial ("cidadania regulada", de base ocupacional), os trabalhadores rurais foram por muito tempo "pré-cidadãos", com a consequência adicional de não alcançarem a legitimidade como demandantes de ações das políticas públicas. As legislações trabalhistas, que alteraram as condições de vida do trabalhador rural, começaram a ser adotadas apenas na década de 60, e dentro de uma fase de modernização agrícola no Estado de São Paulo que já provocava o deslocamento de grandes contingentes populacionais para as cidades. Assim, os únicos movimentos sociais de expressão na zona rural - dos trabalhadores volantes e dos "sem terra" - acabaram tendo influência limitada no processo geral, terminando por serem absorvidos sem levarem a transformações estruturais na economia agrícola e na propriedade da terra.

Estas considerações sobre os fatores de expansão do ensino e os agentes principais permitem concluir que os processos de formulação e implementação da política educacional caracterizaram-se, na maior parte do período estudado, pela centralização, nos termos propostos por Archer (1984: 117): o sistema educacional centralizado é aquele em que as demandas da base precisam ser canalizadas até os níveis superiores, para serem processadas e gerarem as decisões a serem repassadas às bases. Neste tipo de processo, as elites e a burocracia adquirem papel primordial, como condutoras das principais decisões, o que de fato ocorreu com relação à educação rural no período longo entre o início do século e a redemocratização de 1982. Apenas a partir desta data, e em função da descentralização da educação, é que o processo mostra outro perfil, ocorrendo uma redivisão de responsabilidades sobre as decisões. É importante notar, no entanto, que esta redivisão se dá sobre a base de uma "democracia delegativa" (O'Donnell, 1988), em que a baixa institucionalização permite a permanência e o reforço de relações de clientela. A diversidade das situações encontradas, portanto, faz com que seja necessário adotar a proposta de Alford e Friedland (1985) para a análise do Estado contemporâneo, combinando características das visões pluralista, elitista e classista: o Estado deve ser visto como um espaço contraditório dos seus aspectos capitalistas, burocratizantes e democratizantes, que é ocupado por redes estruturais e organizacionais que controlam os recursos, e que opera também como arena de

decisão, dentro da qual vários grupos competem, obtendo resultados em função dos seus poderes relativos.

Finalmente, deve-se abordar os resultados efetivos da política educacional. Neste sentido, como pode ser resumida a sua substância? Em termos gerais, pode-se concluir que na maior parte do período, ou seja, até a redemocratização de 1982, a política baseou-se no aumento da oferta de oportunidades de escolarização, dentro de uma perspectiva de democratização quantitativa, e seguindo uma estratégia seletiva e compensatória. Assim, mesmo na fase anterior à II Guerra, a oferta de escolas na zona rural aumentou significativamente, levando à sua generalização no território estadual no início da década de 60. Esta oferta era, no entanto, limitada a 3 ou 4 séries do 1o. grau, em escolas isoladas e multisseriadas. Na fase seguinte, a substância da política permaneceu a mesma, com a diferença de que passou-se a ampliar a oferta de modo a cobrir a segunda parte do 1o. grau, praticamente inexistente na zona rural, por meio do transporte escolar até a cidade. Mais uma vez, trata-se da perspectiva de democratização quantitativa do ensino, embora se possa considerar a eventual democratização qualitativa, na medida em que os alunos transportados passaram a ter acesso a um ensino de melhor qualidade nas zonas urbanas. A partir de 1982, as ações da política educacional começaram a introduzir objetivos qualitativos na oferta direta para a população rural, por meio da adoção do "ciclo básico" e da "jornada única". E, finalmente, em 1988, a política educacional investiu claramente nos aspectos quantitativos e qualitativos, ao criar as escolas agrupadas, que eliminaram a multisseriação, ampliaram o currículo e melhoraram as condições gerais de ensino e aprendizagem.

Quais foram então os resultados efetivos desta política? Pode-se concluir que, na fase anterior à década de 60, a oferta direta de escolas isoladas na zona rural aumentou significativamente a escolarização da população, com relação à situação anterior, de um analfabetismo praticamente generalizado. Esta escolarização limitava-se, no entanto, a 3 a 4 séries do 1o. grau, e sob condições reconhecidamente precárias de ensino e aprendizagem. A partir da década de 60, a oferta de transporte para a cidade foi sendo progressivamente ampliada, tendo-se espalhado por quase todo o estado e possibilitando um aumento de escolarização para parte considerável da população rural: no final da década de 80, cerca de 150 mil estudantes eram transportados para a cidade diariamente, sendo que um pouco menos da metade deles frequentava aulas entre a 5a. e a 8a. série. Pode-se afirmar que este último

contingente representava cerca de 20% da população entre 10 e 14 anos, retratando o impacto do transporte na escolarização. Como resultado final de todo processo ocorrido entre 1940 e 1988, observou-se que a parcela da população rural em idade escolar (7 a 14 anos) matriculada no campo e na cidade passou de 19,4% para 82%, retratando um grande aumento nas possibilidades de escolarização.

Estes aumentos de escolarização não permitem concluir, no entanto, que esteja havendo equidade na distribuição das oportunidades educacionais. De fato, permanecem diferenças importantes entre a oferta nas áreas urbanas e rurais. Permanece, em um certo sentido, um "sincronismo defasado": as áreas urbanas estão sempre um pouco à frente das rurais. De fato, se na primeira metade do século a escolarização era quase inexistente na zona rural e limitada às 4 primeiras séries nas zonas urbanas, após a II Guerra ambas as regiões aumentaram sua escolarização média: o processo de generalização das escolas isoladas garantiu alguns anos de escolarização para a população rural, enquanto o processo de expansão dos ginásios garantiu uma escolarização adicional às populações urbanas. Mais tarde, conforme salientou Beisiegel (1964), as pressões das classes médias urbanas começaram a se dirigir à escolarização de segundo grau, aspiração que começa agora a ser captada em algumas regiões rurais de economia avançada, como a região de Porto Feliz analisada anteriormente.

Pode-se concluir, portanto, que a política educacional aumentou continuamente as oportunidades reais de escolarização da população rural, mantendo no entanto, uma diferença quantitativa nas taxas efetivas em relação às áreas urbanas e um "descompasso" entre os horizontes da oferta, causado, em parte, pelas próprias expectativas da população, conforme se localize em regiões urbanas ou rurais.

Esta diferenciação geral, no entanto, não esgota a avaliação das inequidades. É necessário analisar mais detalhadamente como se deu a distribuição das oportunidades educacionais dentro da própria zona rural e para a população que está ligada às atividades agrícolas. Neste sentido, deve-se inicialmente identificar os grupos nos quais se dividiu a população rural que habitava o território paulista nas primeiras décadas do século. Adotando uma separação conforme o destino destas populações, pode-se identificar inicialmente a parcela que foi para a cidade. Dentro desta, estão o contingente que se integrou ao mercado urbano de trabalho (saindo

portanto das considerações da tese) e o grupo que não se integrou: neste caso estão tanto os trabalhadores volantes quanto os "sem-terra", que iniciaram movimentos políticos de reivindicação. Por outro lado, estão as parcelas que permaneceram no campo, separadas segundo proprietários e não proprietários de terra. Assim, dos grupos identificados, devem ser retidos quatro: os trabalhadores volantes, os "sem-terra" assentados em áreas especiais, os trabalhadores rurais permanentes, e os proprietários de terra agrícola. Como estes grupos podem ser vistos frente à política educacional? Inicialmente, pode-se verificar que os trabalhadores volantes, ao mudarem para a cidade, passaram a frequentar escolas urbanas, sendo que a sua escolarização mostra a permanência do impacto do fator trabalho, nas suas atividades familiares. Estudando a situação escolar dos filhos de trabalhadores volantes de São Manuel - SP, Jorge (1984: 28) mostra que sua escolarização final é inferior ao restante da clientela, devido principalmente à necessidade de trabalhar: nas quatro primeiras séries do 1o. grau, a participação destas crianças era de 19% do total, enquanto nas quatro últimas séries ela reduziu-se para 5% do total.

Os trabalhadores assentados, por seu lado, enfrentam condições precárias de vida, estando sujeitos a uma oferta de ensino normalmente limitada à zona rural, conforme mostra o estudo de Antuniassi e Andrade (1991). Os trabalhadores rurais permanentes, por sua vez, estão submetidos à oferta de escolas nas zonas rurais - de emergência e, mais recentemente, agrupadas - ou nas cidades, por meio do transporte escolar. Os proprietários de terra - além de meeiros e parceiros - estão também submetidos às mesmas condições dos trabalhadores rurais permanentes. A análise da política educacional mostra, portanto, que principalmente na sua fase mais recente - em que vem se consolidando a implantação dos agrupamentos - existe a possibilidade clara da geração de diferenças marcantes entre as condições de escolarização deste grupos citados. Estas diferenças podem ser acentuadas principalmente no caso dos proprietários ligados à agro-indústria, que valorizam a escolarização dos filhos, interferem no processo de decisão sobre a oferta de ensino e acabam tornando-se os destinatários naturais dos agrupamentos maiores e mais bem equipados. Em algumas situações, como no próprio caso de Porto Feliz, as condições de aprendizagem e a qualidade do ensino ofertado na zona rural são inclusive superiores às de muitas escolas urbanas. Esta situação, no entanto, ocorre simultaneamente à permanência das escolas de emergência multisseriadas, que estão instaladas em áreas mais distantes ou em regiões menos desenvolvidas. A coexistência destes dois tipos de oferta na zona rural caracteriza uma situação de

inequidade. Vendo-se o processo em um período longo - entre 1940 e 1985, por exemplo - observa-se que a modernização agrícola e o desenvolvimento industrial/urbano levaram a uma diminuição acentuada da população rural, a qual, após atingir um valor máximo de 4,8 milhões de pessoas em 1960, está hoje em torno de 2,5 milhões. Este contingente que permaneceu no campo está sujeito, conforme visto anteriormente, a relações de trabalho mais estáveis, inserido em uma economia moderna de agro-indústria e contando, a partir de 1988, com uma possibilidade real de oferta de escolarização completa de 1o. grau na própria zona rural. Ou seja, o processo de desenvolvimento, que deslocou do campo milhões de pessoas, acabou reservando aos que nele permaneceram a possibilidade de melhores condições de vida com relação às que estão sendo experimentadas pelos que foram para a cidade, principalmente os volantes e os "sem-terra". Sob o ponto de vista objetivo dos resultados históricos práticos, estes últimos são os "derrotados" do processo de modernização. Por seu lado, aqueles que se inseriram na modernização capitalista no campo, dentro das novas relações de trabalho e de propriedade, são os "vitoriosos", em que pese as diferenças internas à população rural salientadas anteriormente.

A este respeito, a situação de Porto Feliz é paradigmática. No município estão representados hoje três dos grupos populacionais citados: os pequenos e médios proprietários que se dedicam ao cultivo moderno da uva - a "elite" citada anteriormente; os trabalhadores e sítiantes que permanecem ligados à economia agrícola tradicional e em cujas áreas houve grande penetração da cana-de-açúcar; e os assentados no núcleo de Porto Feliz II, após um processo de invasão de terras em 1985. A cada um destes contingentes está relacionado um padrão de oferta de ensino: enquanto os viticultores contam com uma das melhores escolas agrupadas do estado, com classes de 1a. à 8a. séries, a região ocupada pela cana continua apenas com as escolas de emergência unidocentes e multisseriadas, e o assentamento de Porto Feliz II conta com uma escola própria de 1a. à 4a. série, com duas professoras, sinalizando um padrão intermediário, que de certa forma resultou, na visão de Antuniassi e Andrade (1991), da maior "visibilidade" adquirida pela população assentada no seu processo de reivindicação.

Conclui-se, portanto, que a fase mais recente do ciclo da questão é caracterizada por uma alteração profunda no processo de decisão e na substância da política educacional. No entanto, ela não representa o término do ciclo, na medida em que

permanecem diferenças entre as possibilidades de escolarização nas áreas urbanas e rurais, e podem ser geradas novas desigualdades internas à população rural. Adicionalmente - como demonstram o discurso de alguns agentes relevantes e a visão da imprensa - mantêm-se no projeto dos agrupamentos, resquícios de uma perspectiva dualista que gravita em torno da suposta especificidade do rural. Por último, deve-se lembrar, com Queiroz (1978) e Whitaker e Antuniassi (1992), que a penetração das relações de produção capitalistas no campo, apesar de sua grande força transformadora, não implica na homogeneização total entre o rural e o urbano, na diluição completa de todas as suas diferenças concretas e simbólicas, permanecendo - como ocorre até em países do capitalismo avançado - áreas de resistência e de identificação de um "mundo rural". No caso específico do Estado de São Paulo, a revalorização do rural reforça essa possibilidade.

Feito o resumo histórico das possibilidades de escolarização e dos impactos da política educacional para a população rural, é importante fazer considerações sobre as suas perspectivas. Neste sentido, deve-se inicialmente enfatizar que as duas questões básicas que afloram naturalmente se referem às garantias do novo patamar de oferta de ensino representado pelos agrupamentos e da distribuição equitativa das oportunidades de acesso à educação. Expresso de outra forma, trata-se de discutir as possibilidades e limitações de uma política educacional que mantenha a aproximação entre as oportunidades educacionais das populações urbana e rural, e evite ou minimize a geração de inequidades dentro da própria zona rural, conforme salientado anteriormente.

A análise destas possibilidades e limitações será feita em duas áreas: política, e de planejamento e operação. Na área política, a análise deve ser feita em torno do processo de descentralização política e educacional, e seus efeitos. Conforme salientado, o processo de regionalização da Secretaria de Educação completado em 1976 caracterizou-se, na terminologia proposta por Martins (1984), como uma "desconcentração" ocorrida dentro de uma mesma esfera de governo. Apenas com a redemocratização de 1982, é que se pôde ver o início de um processo de descentralização, em que foram transferidos recursos e poderes entre níveis diferentes de governo. Esta descentralização ocorreu em várias frentes, destacando-se a ampliação das bases de discussão sobre as construções escolares, em 1983, a municipalização da merenda e a criação dos Conselhos Municipais de Educação, em 1984, o processo de discussão sobre os agrupamentos, em 1988 e o projeto de

municipalização do ensino fundamental em 1989. Note-se que o transporte escolar não está nesta lista, uma vez que sempre foi municipalizado, ou seja, planejado e operado pelos próprios municípios, embora com ajuda financeira do governo estadual.

O amadurecimento da descentralização corresponde a movimentos históricos bem definidos, no Brasil e na América Latina. No caso brasileiro, conforme relata Maia (1989: 36), a descentralização como proposta política apareceu no período anterior à Proclamação da República, como oposição à centralização do Império, sendo incorporada à prática republicana pela adoção do princípio federalista. O federalismo, no entanto, não ocorreu de fato, mantendo-se uma relação de "mútua sustentação" política com o governo central. Assim, o movimento descentralizador só ganhou importância real após a II Guerra Mundial, refluindo com o autoritarismo de 64, e ressurgindo no final da década de 70, quando se iniciou o processo de redemocratização. A sua força, neste período, estava ligada ao surgimento da Frente Municipalista Nacional e à sua atuação na Assembléia Constituinte, cujas decisões alteraram profundamente as relações inter-governamentais e a distribuição de recursos. No campo educacional especificamente, deve-se também lembrar que as idéias municipalistas são antigas, encontrando apoio principalmente nas propostas de Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, embora com conotações diferentes.

No caso da América Latina, descrito por Cassassus (1990: 12), a descentralização tornou-se tema obrigatório na área educacional, frente à sua generalização espacial e à sua elevação ao status de "consenso", que foi notável por sua rapidez. Na visão do autor, pode-se identificar dois tipos de consenso. Em primeiro lugar, o consenso "utópico", caracterizado pela vinculação entre diversidade e democracia, fazendo com que seja estabelecida uma relação automática - e questionável - entre descentralização e democratização. Em segundo lugar, o consenso "de política", representado pela auto-crítica das próprias autoridades educacionais frente à insatisfação com o sistema educacional, e que pode ser visualizada, no caso paulista, por meio da pressão exercida pelos professores rurais e pela burocracia educacional desconcentrada, para a mudança no ensino rural.

Cassassus levanta também outras questões importantes. Em primeiro lugar, indaga-se sobre os motivos da disposição dos governos centrais de transferirem parcelas do poder e pergunta se, por trás deste movimento não haveria, na realidade, um

reforço do governo central, baseado no enfraquecimento dos governos locais. Em segundo lugar, Cassassus questiona a base técnica da descentralização, argumentando que ela não é expressão de uma "racionalidade técnica", mas o resultado de um processo complicado de decisão, com entrecruzamento de critérios técnicos e políticos de agentes diferentes, dentro e fora do Estado, inclusive a própria burocracia estatal.

Em termos mais operacionais, é importante incluir uma reflexão sobre as dimensões de um processo de descentralização. Neste sentido, o estudo da Unicamp - NEPP (1990), identifica, em primeiro lugar, a dimensão econômico-financeira, que diz respeito à transferência de recursos. Em segundo lugar, a dimensão política, que se refere ao grau de complementariedade e cooperação entre os níveis de governo, e que assume importância crucial no caso brasileiro e, mais especificamente, paulista. Nesta mesma dimensão, é relevante também a análise da convivência das formas tradicionais de representação política com as novas formas que surgem, principalmente no caso de descentralização com geração de autonomia local efetiva. Finalmente, existe a dimensão administrativa, que diz respeito à graduação das alterações, à flexibilidade das mudanças e propostas, à capacitação progressiva dos poderes locais e regionais e à definição de mecanismos de avaliação e supervisão dos serviços prestados.

Em função das considerações feitas, é possível fazer uma primeira análise das perspectivas e limitações do processo. E, neste sentido, a principal indagação diz respeito às possíveis relações entre descentralização e democracia, na forma do consenso "utópico" imaginado por Cassassus (1990). De fato, a descentralização em si não garante a democratização do processo decisório, o que pode ter implicações relevantes para a política educacional e seus impactos. A principal preocupação diz respeito à produção de desigualdades, em função da diferença de poderes entre os agentes (Unesco, IIEP, 1981: 41) e frente à ausência de um poder central "equalizador". Estas considerações são especialmente importantes quando se considera o processo político brasileiro, no sentido da permanência das relações de clientela, da dificuldade de expressão das demandas populares e da baixa institucionalização da sociedade, em um quadro de "democracia delegativa" (O'Donnell, 1988). Adicionalmente, deve-se atentar para as possibilidades de instrumentalização destas decisões a favor de grupos mais organizados e influentes, como é o caso tendencial dos agrupamentos para a nova "elite" rural de pequenos e

médios proprietários ligados à agro-indústria. Finalmente, deve-se apontar as limitações da nova divisão de responsabilidades sobre as decisões, que está organizada em torno do Prefeito Municipal, da burocracia da educação (estadual e municipal) e dos Conselhos Municipais de Educação. Estes conselhos, conforme advertiu Maia (1989: 287), têm sido implantados em apenas uma parte dos municípios, tendo ainda influência pequena nas decisões. Adicionalmente, suas atribuições não permitem grande liberdade de ação, e sua composição não consegue refletir todos os interesses ligados à educação.

Por outro lado, o tipo específico de descentralização também afeta o resultado. Conforme lembra Brooke (1989: 29), "é um erro imaginar que os objetivos da educação ... possam ser conseguidos da mesma forma e no mesmo grau através de um único processo de descentralização ... não existe um contínuo de mudanças que ofereça ganhos em todas as frentes ... o arranjo organizacional da administração condiciona o alcance dos seus objetivos ... cada tipo de descentralização afeta os caminhos por onde os avanços e perdas serão maiores ou menores".

Estas limitações recolocam em cena, de certa forma, a mesma polêmica antiga sobre a queda de qualidade no ensino em função da sua expansão quantitativa, mas agora expressa em termos da oposição entre municipalização e centralização : se, por um lado, a descentralização pode aumentar a eficiência pela maior proximidade com relação aos problemas, pode também levar a uma queda na qualidade do ensino, em função das dificuldades locais .

A análise do planejamento e da operação do sistema educacional mostra que há limitações também em outras áreas, que envolvem considerações importantes. A primeira delas diz respeito à finalidade do planejamento em si e da sua natureza: conforme adverte o IIEP (Unesco-IIEP, 1981), o planejamento deve ser visto como um instrumento de intervenção na realidade, para reduzir as desigualdades, colocando em discussão as perspectivas "liberal" e "intervencionista". Adicionalmente, deve-se lembrar que, de acordo com as análises feitas anteriormente, é preciso rejeitar o enfoque dualista do rural e do urbano, e compreender que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil implicou em alterações profundas no meio rural, com a interpenetração de valores e o desenvolvimento de formas de dependência e dominação. Portanto, o planejamento educacional aqui discutido não pode ignorar esta realidade, nem propor o retorno às idéias de "mundo rural bucólico" ou de

"comunidade". Ele constitui apenas uma proposta de intervenção sobre uma realidade complexa, para reduzir as inequidades que podem ser geradas, dentro do processo de modernização capitalista e agrícola no Brasil. É importante considerar também que a reflexão parte do princípio de que a criação dos agrupamentos, apesar dos problemas enfrentados, constitui uma alteração profunda na oferta de ensino para a população rural, que tem perspectivas de democratização quantitativa e qualitativa. Conforme lembram Whitaker e Antuniassi (1992: 23), os agrupamentos apresentam muitas vantagens com relação às escolas de emergência, principalmente no tocante à eliminação da multisseriação, à maior socialização dos alunos, à possibilidade de enriquecimento do professor e do currículo, à melhora geral nas condições de ensino e aprendizagem, e à oferta de ensino de primeiro grau completo na própria zona rural. Neste sentido, o planejamento educacional deve considerar o agrupamento como uma realidade que precisa ser trabalhada para se firmar como possibilidade de escolarização para a população rural, à semelhança do que ocorre há muito tempo em países de todo o mundo (Unesco, 1958; Hallak, 1977; Izquierdo, 1988). Isto não significa, evidentemente, ignorar as suas limitações, nem pretender sua universalização indiscriminada.

As demais questões relevantes têm uma natureza mais prática. A primeira diz respeito às condições para a efetivação do processo de planejamento descentralizado, que necessita de uma divisão clara de responsabilidades entre os agentes e da definição de recursos. Esta divisão, conforme comentado, não está bem caracterizada e ainda permanece uma tensão a respeito do financiamento das ações, principalmente no caso das construções ou reformas de prédios escolares. O processo de decisão sobre os agrupamentos, realizado no período 1988-89, ao lado das medidas de descentralização da educação, abriram as possibilidades de um novo relacionamento entre os governos estadual e local, assim como entre os agentes interessados na política educacional. No entanto, permanecem os problemas de capacitação técnica dos municípios, uma vez que muitos deles não dispõem de recursos humanos e materiais necessários ao planejamento em si e à operação posterior. Esta situação pode levar a erros na avaliação dos custos de construção e manutenção, na definição do novo padrão de oferta e na análise dos problemas operacionais do transporte. Consequentemente, pode-se comprometer o projeto, obrigando alguns municípios, como ocorrido na Índia (Naik, 1963), a repensar e eventualmente desativar os agrupamentos.

A segunda questão importante refere-se à compatibilização entre a eficiência do sistema educacional e a equidade na distribuição das possibilidades de acesso à escola. Conforme advertem Morryl e Symons (1977), a eficiência está ligada principalmente à relação entre custos e produtos, o que favorece um certo grau de concentração da oferta em agrupamentos, para otimização. Embora a economia de escala não tenha sido comprovada nos grandes agrupamentos dos EUA (Sher, 1977), as dimensões dos agrupamentos paulistas - menores que os norte-americanos - permitem concluir que ocorre uma economia de escala, quando o planejamento é adequado e considera todos os tópicos importantes (Hallak, 1977). Esta economia de escala está baseada, evidentemente, na consideração de todos os benefícios que passam a ser auferidos pelos alunos - mesmo que de difícil quantificação - principalmente aqueles relativos ao fim da multisseriação e à melhoria das condições de ensino e aprendizagem. No entanto, a concentração em torno de agrupamentos pode ser incompatível com a equidade no acesso, à medida em que, por exemplo, a oferta mais completa de escolarização esteja limitada a alguns locais, ou as distâncias a serem percorridas pelos alunos sejam muito diferentes, impondo desconforto excessivo a uma parcela deles.

Estes problemas levam à necessidade de abordar outras questões. Inicialmente, a respeito da definição da estrutura física da oferta. Conforme salientado em vários documentos sobre experiências internacionais (Hallak, 1977; Sher, 1977), existe sempre uma grande dificuldade de negociação política em torno da localização dos novos agrupamentos; no Estado de São Paulo, estes conflitos estão sendo verificados, conforme mostra claramente o caso de Itararé descrito anteriormente. Na realidade, a decisão de agrupar implica em uma perda real para as populações que ficam privadas de sua escola original, sem a garantia de que a nova escola será satisfatória (Whitaker e Antuniassi, 1992: 25). As resistências só são vencidas quando o agrupamento mostra-se melhor do que a oferta educacional anterior, e quando o sistema de transporte mostra-se seguro e confiável, conforme visto em Itararé. Adicionalmente, é importante lembrar que o agrupamento confere um novo "status" ao bairro que recebê-lo, tanto no sentido objetivo de um novo "equipamento social" à disposição daquele local, quanto no sentido mais simbólico, frequentemente associado às suas características físicas, diferenciadas das escolas de emergência. Portanto, a decisão de sua localização implica em uma disputa de poder entre interesses regionais, com a frequente intermediação de lideranças políticas.

Paralelamente, deve-se atentar para o problema da convivência com as escolas de emergência. No Estado de São Paulo, permanecem em operação cerca de 3.500 destas escolas, em condições normalmente precárias de ensino e aprendizagem. Esta convivência é inevitável, seja por motivos econômicos, seja devido à existência de áreas rurais muito isoladas e com baixíssima densidade populacional. O desafio existente é então o da reordenação geral da oferta para a população rural, de forma a minimizar a inequidade da distribuição do acesso à educação. E a saída pode ser o investimento na qualidade de ensino da escola de emergência, por meio da melhoria efetiva das condições de trabalho e remuneração dos professores, e das condições de estudo e aprendizagem. Esta reformulação deve ser feita em consonância com a estruturação dos agrupamentos, de forma a criar uma relação de complementariedade eficiente entre escola de emergência - escola agrupada, como componentes de uma oferta integrada para a população rural, sem quebra de qualidade interna. Ou seja, deve-se pensar tanto na eliminação da tendência histórica da política educacional em São Paulo, de apresentar soluções provisórias que se tornam permanentes (Beisiegel, 1974), quanto na garantia de que não se criará um novo modelo bipolar desigual, entre uma escola tradicional de emergência para os trabalhadores rurais mais pobres, e a nova escola agrupada para os pequenos e médios proprietários inseridos no processo de modernização agrícola.

Finalmente, resta analisar a questão do transporte escolar em si, e da sua participação nos direitos correspondentes à cidadania moderna do "Estado de Bem Estar". Conforme definido na introdução da tese, trata-se de uma nova visão do transporte dentro da política educacional, que supere a visão parcial de "auxílio". Esta revisão não tem apenas consequências políticas, mas também administrativas e financeiras, uma vez que implica em uma alteração na distribuição dos recursos para a educação.

Neste sentido, deve-se lembrar que a tentativa de alterar a visão do transporte no contexto dos auxílios ao educando esbarra em reações de professores, da burocracia educacional e de intelectuais ligados à educação, muitos deles contrários a qualquer tipo de auxílio. Melchior, por exemplo, ao discutir o financiamento de políticas educacionais (1992: 120), afirma que "...como a grande maioria da população é assalariada ... a sobrevivência se vê continuamente ameaçada ... aí o Estado paternalista se propõe a sanar as mazelas sociais ... oferecendo merenda, material didático, transporte etc ... os recursos são retirados principalmente do salário dos

professores ... quanto mais aumentar a parcela para ações suplementares, mais diminuirão os recursos alocados para investimento e para pessoal ". Ou seja, trata-se da visão dos auxílios - e do transporte - como elementos "estranhos" à educação, que retiram recursos do lado "bom" dos investimentos. De fato, o transporte escolar vem sendo tratado como auxílio suplementar ao educando desde a Lei 5692, de 1971, tendo sido reafirmado na nova Constituição Federal de 1988. Está inserido, portanto, no mesmo grupo da assistência médica e odontológica, do material escolar e da merenda. Consequentemente, os recursos necessários à sua efetivação têm tido sua origem discutida, tendendo-se a considerar que os recursos constitucionais de aplicação obrigatória no ensino fundamental não devam ser utilizados nos auxílios aos educandos. Esta visão é parcial e desvia a atenção sobre a essência do problema: o transporte é parte auxiliar ou componente da educação? A resposta está na análise das relações entre a oferta educacional por parte do Estado e o direito de acesso da população. Na realidade, considerando que a oferta educacional é uma obrigação Constitucional do Estado, observa-se que a necessidade de transporte surge quando esta oferta é tal que cria distâncias entre casa e escola que não podem ser percorridas à pé. Isto significa que o Estado, ao decidir-se pela implantação da escola (ou pela não implantação), impõe o padrão físico das distâncias, sendo portanto responsável por suas consequências. Neste sentido, a dependência do transporte impede a escolarização, caso ele não seja fornecido : sob o ponto de vista do direito de acesso à educação, a escola distante não existe como oferta, é apenas "virtual". Nestas circunstâncias, negar o transporte é negar o acesso à educação. Ele não pode, portanto, ser considerado um auxílio, mas uma obrigação e, como tal, inerente ao direito à educação, como ocorre nos países europeus, em muitos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (Unesco, 1958), e nos EUA, que tem o maior sistema de transporte escolar do mundo.

Consequentemente, não pode ser colocado no mesmo grupo da merenda, da assistência médica e do material escolar, que constituem efetivamente auxílios: a implantação da escola não tem nenhuma interferência sobre as condições de saúde, alimentação e disponibilidade de material escolar por parte dos alunos, mas tem impacto vital para a definição de suas possibilidades efetivas de acesso .

A aceitação do transporte como direito não deve, no entanto, levar ao seu uso indiscriminado. Ele é apenas um componente do planejamento educacional (Hallak, 1977; Izquierdo, 1989), que deve ser utilizado para garantir o direito de acesso à

escola a populações dispersas ou isoladas, ou para otimizar o uso de escolas, em sistemas agrupados como o que vem sendo implantado em São Paulo. Deve ser objeto de um planejamento cuidadoso, para garantir segurança e eficiência à operação, além de equidade no acesso às escolas. Para isto, existem procedimentos técnicos plenamente desenvolvidos (Vasconcellos, 1991), que podem ser utilizados por todos os municípios. A história do crescimento do transporte escolar rural no Estado de São Paulo, e sua adoção por quase a totalidade dos municípios, é uma prova concreta desta possibilidade.

Finalmente, é importante lembrar as relações entre transporte e cidadania. Embora o planejamento do transporte seja uma atividade basicamente técnica, a discussão está na sua concepção como direito, dentro da perspectiva da cidadania social (Marshall, 1975), e dentro de um "Estado de Bem Estar". Lembrando novamente a terminologia proposta por Hill e Bramley (1986), o caso brasileiro pode ser visto como o de um "Estado Positivo", em transição para um "Estado de Seguridade Social" ou seja, de uma situação de mera intervenção para proteção dos interesses do capital, para outra em que alguns "mínimos sociais" sejam garantidos à população (Draibe, 1990: 19). A educação básica de primeiro grau para a população rural e, dentro dela, o transporte necessário para garantir este direito, são componentes destes mínimos obrigatórios. Trata-se, utilizando as expressões de Castro (1988: 35), de componentes de uma política social, como ação de governo para redistribuição de renda e dos benefícios sociais, visando a integração à cidadania plena, "face às desigualdades estruturalmente produzidas pela economia de mercado".

## 12. CONCLUSÃO

Analisando o percurso histórico da política educacional e suas repercussões para as possibilidades de escolarização da população rural paulista, foi possível atingir os objetivos traçados para a tese: descrever o encadeamento desta política em suas várias fases, preencher a lacuna deixada pela ausência de estudos sobre o papel do transporte escolar, analisar o significado do projeto de agrupamento de escolas rurais, e avaliar as limitações e perspectivas da política pública no futuro.

A análise da história da política educacional mostrou que a "questão" do ensino rural está presente na agenda do Estado há mais de 100 anos, sendo trabalhada, como política pública, de formas diversas, sempre em função das características sociais, políticas e econômicas de cada época. Apesar da grande variedade das ações tomadas pelo Estado - como foco central da política - e pelos agentes interessados na questão, pode-se concluir que ela apresentou ao menos três características comuns a todas as fases. Em primeiro lugar, ela pode ser caracterizada como uma política pública para "pobres, isolados e excluídos", representados por uma população rural que sempre viveu em condições sociais e econômicas precárias, dispersa geograficamente, com alto grau de mobilidade espacial e sem canais eficientes de expressão e defesa dos seus interesses. Em segundo lugar, ela sempre foi baseada em uma perspectiva dualista, da identificação de uma suposta especificidade do rural, à qual se deveria dedicar soluções determinadas, inclusive no sentido estratégico de manter o homem no campo: este foi o caso do "ruralismo pedagógico", que marcou a política educacional rural por décadas. Finalmente, ela pode ser caracterizada como um processo de manipulação em larga escala, na medida em que manteve uma grande distância entre o discurso e a realidade, no tocante à garantia efetiva do acesso da população rural ao ensino.

A formulação e a implementação da política ocorreram em meio a níveis variados de procura educacional por parte da população rural, e a formas diversas de expressão e encaminhamento destes interesses. Neste sentido, pode-se concluir que sempre houve, desde o início da questão, algum nível de procura pela educação formal e letrada, a ser atendida pelo Estado. Esta procura foi se alterando ao longo do tempo, em função de vários fatores, levando a reposicionamentos por parte do Estado e dos agentes interessados, na direção da ampliação da oferta escolar. Conseqüentemente,

o longo ciclo da questão mostra uma expansão contínua das oportunidades de escolarização da população rural, ligada a alguns fatores essenciais. Inicialmente, ao processo de difusão de informações e de conscientização sobre o direito à educação como componente da cidadania social. Este fator básico esteve presente em todo o ciclo da questão, operando como uma força permanente de expansão do ensino, mesmo que na prática esta expansão fosse tímida. Uma característica importante deste fator diz respeito à sua adaptação às expectativas de cada época: nas primeiras fases do ciclo, ele operou para garantir a escolarização básica de três a quatro anos na zona rural e, nas fases seguintes, para ampliá-la para oito anos. A sua atuação ocorreu simultaneamente à modernização industrial e agrícola e à grande expansão dos meios de comunicação na zona rural, que foram gradualmente diluindo as diferenças simbólicas entre o rural e o urbano, e universalizando a consciência da necessidade de um novo patamar de conhecimentos, para uma inserção mais eficiente nas novas relações de produção.

Apesar da sua relevância, a difusão da educação como direito não é capaz de explicar isoladamente a procura educacional por parte da população rural. De fato, a modernização capitalista e, em segundo plano, a modernização agrícola, constituem os fatores mais importantes para esta explicação, notadamente nas fases intermediárias do ciclo, a partir da década de 60. Elas ampliaram a procura educacional pois passaram a requerer um nível superior de conhecimentos que fossem capazes de lidar com as novas necessidades do mercado de trabalho. No Estado de São Paulo, estes processos de modernização estão na base da migração rural-urbana e do aumento específico da procura educacional por parte da população remanescente no campo. Em todas as regiões do estado, à exceção dos Vales do Ribeira e do Paraíba, a modernização agrícola alterou a procura educacional prevalecente - de uma escolarização básica de quatro anos- elevando-a para os oito anos do primeiro grau. Na falta de uma oferta direta na zona rural, este novo patamar de demanda foi satisfeito pela criação de um grande sistema de transporte escolar, que passou a operar em praticamente todo o território estadual (à exceção das duas regiões citadas).

Finalmente, pode-se concluir que na fase mais recente do ciclo a expansão educacional teve um caráter mais político, no sentido de uma redivisão de poderes entre os níveis de governo. Em função da crise financeira dos governos federal e estadual, da pressão pela municipalização dos serviços básicos e do enriquecimento

do interior paulista, passou a ocorrer um processo de descentralização, que resultou em uma maior participação dos poderes locais na definição da política educacional. Além das alterações no processo de decisão sobre as construções escolares, no fornecimento de merenda e no planejamento escolar com a inclusão dos Conselhos Municipais de Educação, a descentralização foi exercitada no projeto dos agrupamentos, que levou a alterações profundas no padrão de oferta de ensino à população rural. Conseqüentemente, passou a ser organizada, pela primeira vez no longo ciclo da questão, uma oferta completa de ensino de primeiro grau na própria zona rural, com a eliminação da multisseriação e a introdução de melhorias significativas nas condições de ensino e aprendizagem. Estas alterações, mesmo que parciais e incompletas, sinalizam uma mudança radical na política, que pode ser creditada à nova divisão de poderes causada pelo enriquecimento do interior paulista e à revalorização do rural frente ao urbano.

Como resultado final, pode-se ver que, embora a difusão da educação como direito tenha sido essencial em sua ação permanente, ela foi complementada pelas novas exigências da modernização capitalista e, conjuntamente, pela redivisão de poderes entre os níveis de governo. Portanto, os "anti-ruralistas" que viveram a questão em suas fases iniciais e intermediárias, apesar de vencidos à época pela corrente dominante do ruralismo pedagógico, estavam corretos em suas críticas e advertências. Conforme dizia Fernando de Azevedo (Azevedo, 1937: 37) "é preciso colocar o problema da educação rural nos termos exatos, e perder a ilusão das possibilidades de fixação dos grupos rurais ... o movimento da área rural para as cidades, pelas exigências de melhores padrões econômicos de vida ... tende a diminuir e até cessar somente quando surgem novas fontes de recursos nas regiões abandonadas ... enquanto persistir o isolamento e o abandono não haverá meios de fixação". Ou seja, a história mostrou que apenas quando ocorreu uma alteração real nas condições de vida da população rural - dentro da modernização agrícola do Estado de São Paulo - é que foi possível "segurar o homem no campo". E, mesmo assim, aqueles que ficaram constituem apenas uma parcela da população original, na medida em que grande parte dela foi deslocada para as cidades, não podendo vivenciar o processo em suas fases mais recentes.

Outra conclusão importante da tese refere-se ao processo da política pública de educação, dentro do qual pode-se identificar uma sequência de formas de ação e de agentes que sinalizam, em termos gerais, uma passagem lenta mas contínua da

centralização para a descentralização, do clientelismo para a institucionalização, do individualismo para a democratização nas decisões. De fato, após períodos longos de centralização da política educacional nos níveis federal e estadual, ocorreu uma descentralização progressiva, que amadureceu na década de 80. Conforme analisado no capítulo 11, este processo não está terminado e encontra dificuldades de natureza econômica, política e administrativa; mas deverá prosseguir, impulsionado pelo enriquecimento do interior paulista e pela revalorização do "mundo rural", dentro da nova fase de modernização capitalista regionalizada, que fortalece os pólos de desenvolvimento espalhados pelo território do estado.

Por outro lado, o processo de decisão na política analisada passou lentamente do uso de formas clientelísticas para outras mais institucionalizadas, na medida em que o desenvolvimento político-social alterou o poder dos agentes mais relevantes. Assim, a partir da influência predominante das elites em geral e das elites agrárias em particular (o "coronel" das primeiras décadas do século), que tiveram papel preponderante na expansão da oferta de ensino, entraram em cena outros agentes, que se caracterizaram por uma forma menos personalista e mais "institucionalizada" de decisão, no sentido de estar aberta a pressões e influências de setores organizados da sociedade e do próprio Estado. No período pós II Guerra Mundial, pode-se identificar o Deputado Estadual e sua "dupla articulação", entre os interesses da população e da Administração Pública (Beisiegel, 1964), na expansão dos ginásios nas cidades do interior, que tiveram influência, por difusão espacial, na demanda educacional da população das pequenas cidades e das áreas rurais. No período autoritário pós-64, pode-se identificar o Prefeito como foco principal da ação, pela concentração de poder em suas mãos. Apesar do reforço de alguns aspectos clientelísticos nas decisões, o exercício deste poder precisou de alguma forma ser dividido com outros setores além daqueles ligados diretamente ao Executivo: tanto as associações representativas da população, quanto a burocracia educacional e os professores - que adquiriram influência crescente - foram de certa forma inseridos nas decisões educacionais, em um processo lento que adquiriu importância maior na década de 80, dentro do processo de redemocratização. Neste período, portanto, pode-se identificar um processo decisório mais aberto e mais "institucionalizado", com a participação de setores antes marginalizados. Estas mudanças, embora limitadas, sinalizam uma democratização, em que pese o legado autoritário e clientelístico do processo político brasileiro.

Ainda na esfera do processo decisório, é importante lembrar que a pesquisa mostrou que ele não passa pela ocorrência de movimentos sociais coordenados, à semelhança do que se verifica nas áreas urbanas. A história das greves no campo paulista, no período da redemocratização do pós-guerra mostrou a predominância das lutas trabalhistas como foco central. Adicionalmente, os movimentos sociais verificados no período autoritário - dos volantes e dos "sem-terra" - não privilegiaram diretamente demandas educacionais, atendo-se mais a reivindicações trabalhistas ou à luta pela posse da terra. Neste sentido, seja pela existência de formas de exclusão da população rural do cenário político, seja pelo isolamento e pela dificuldade de mobilização ou seja ainda pela rapidez do processo de modernização agrícola e das suas consequências para as relações de produção, a procura educacional foi manifestada principalmente por meios indiretos: canalizada por agentes que detinham o poder sobre as decisões (o "coronel", o Deputado, o Prefeito) ou expressa por intermédio da apropriação das decisões da política educacional, cujo sinal "negativo" ou "positivo" indicava a direção das expectativas da população, como nos casos da rejeição às escolas isoladas e, mais recentemente, da aprovação da escola agrupada.

Se o processo da política educacional mostra esta lenta transformação, a sua substância também mostra a passagem entre as democratizações quantitativa e qualitativa do ensino. A maior parte do ciclo da questão é caracterizada pela busca da democratização quantitativa, dada pela expansão das escolas e do acesso a elas, por intermédio do transporte. No final do ciclo, já na década de 80, a política educacional para a população rural passou a incorporar ações de democratização qualitativa, por meio do Ciclo Básico, da Jornada Única e do agrupamento de escolas rurais.

No primeiro caso, a análise mostrou que o transporte desempenhou papel essencial, constituindo uma decisão das lideranças locais, em atendimento às pressões pelo aumento da escolarização. Mais do que isto, o transporte representou uma forma eficiente de descentralização, pois permitiu a cada município planejá-lo e operá-lo de acordo com as suas necessidades - arcando inclusive com os maiores custos, mesmo frente ao reduzido apoio do governo estadual - e garantindo a escolarização adicional para a população rural, que não seria possível sem o transporte. Fato importante também é que o transporte sempre antecedeu a oferta física das escolas procuradas pela população: na década de 50, ele foi criado para servir as classes

médias urbanas que procuravam os ginásios nas cidades maiores, e que depois foram disseminados em todo o interior; e, na década de 60, o transporte foi criado para servir a população rural que procurava os ginásios urbanos, cuja oferta equivalente começou a ser garantida mais amplamente na própria zona rural no final da década de 80, com os agrupamentos. A diferença é que o transporte interurbano perdeu a sua finalidade (no nível do primeiro grau), enquanto o transporte rural continuará necessário, não só para garantir o acesso de populações isoladas às escolas urbanas, como para operacionalizar o funcionamento dos agrupamentos, na ausência de transporte público regular na zona rural. Todos estes fatores reforçam a tese de que o transporte não é um "auxílio" ao educando mas um componente essencial do direito à educação. No segundo caso, a análise mostra que tanto o ciclo básico, quanto a jornada única e principalmente os agrupamentos representam um potencial efetivo de melhorias nas condições de ensino e aprendizagem da população rural.

A análise da oferta de escolarização mostrou que ocorreu um aumento significativo nas oportunidades de acesso à escola por parte da população rural. Permanece, no entanto, um "sincronismo defasado", que mostra uma diferença persistente entre as oportunidades educacionais nas regiões urbanas e rurais. No entanto, deve-se lembrar que o resultado concreto da política educacional reduziu esta defasagem, aproximando os níveis de escolarização destas duas regiões. Este é um fato válido para o Estado de São Paulo, em função dos processos de modernização capitalista e agrícola, o que o faz muito diferente da maioria dos estados brasileiros, nos quais as condições de educação para a população rural são semelhantes às da primeira metade do século. Por outro lado, deve-se lembrar também que a situação de São Paulo é semelhante à verificada em países desenvolvidos, que reduziram acentuadamente as diferenças de escolarização entre as áreas urbanas e rurais. Não se deve esquecer, no entanto, que o aumento das oportunidades de escolarização ocorreu dentro de um processo de desenvolvimento que deslocou do campo um grande contingente de pessoas ou seja, ele beneficiou apenas aqueles que permaneceram na zona rural, e que de alguma forma inseriram-se na modernização agrícola. Sob este ponto de vista, a política não beneficiou as parcelas que não puderam ou não aceitaram se incluir na modernização.

Finalmente, pode-se concluir lembrando que, apesar das limitações impostas pela modernização capitalista no campo, existe espaço para o exercício do planejamento

educacional. Este espaço deve ser ocupado em torno da busca da equidade nas oportunidades de acesso à escola e na qualidade do ensino ofertado. Para isto, vários obstáculos precisam ser enfrentados e superados. Em primeiro lugar, a decisão sobre a localização e o tipo de oferta educacional, que corre o risco de não ser democrática (apesar da descentralização), favorecendo setores mais poderosos ou influentes, como os grupos rurais organizados em torno da agro-indústria. Para isto, é necessário garantir a representação de todos os setores interessados e afetados pela política educacional. Em segundo lugar, deve-se atentar para a questão da divisão de responsabilidades entre os níveis de governo e, conseqüentemente, dos custos envolvidos nas ações. Apesar da realidade do processo de descentralização, valem aqui as advertências de Azanha (1984: 142), a respeito das suas limitações: como será a transferência efetiva do poder decisório do nível estadual para o municipal, dada a estrutura existente na Secretaria da Educação, que ainda detém parcela considerável do poder de planejamento e financiamento da política? Adicionalmente, quais são os municípios que têm condições efetivas de assumir esta descentralização e como garantir aos que não têm estas condições o acesso mínimo à estrutura de planejamento estadual? Paralelamente, considerando que há resistências à municipalização por parte de lideranças locais e do professorado (Barreto, 1991) - em função da responsabilidade final sobre o financiamento e o custeio do sistema - como superá-las em torno de um projeto comum?

Deve-se considerar também as limitações gerenciais e administrativas, tanto aquelas que se referem à capacidade das agências locais de assumirem as novas tarefas implícitas na municipalização, quanto as que se relacionam à garantia de eficiência na organização, no custeio e no controle da oferta de ensino. Estas limitações são particularmente preocupantes pois, conforme mostrou Draibe (1988: 17) a respeito do caso brasileiro, existe sempre o perigo de serem reproduzidas características históricas das políticas sociais no Brasil, referentes à superposição de órgãos e à fragmentação institucional excessiva.

Adicionalmente, é importante lembrar que a criação dos agrupamentos, se por um lado representa um potencial efetivo de melhoria na oferta e na qualidade do ensino na zona rural, por outro lado cria uma convivência problemática com as escolas de emergência que permanecem funcionando, nas mesmas condições precárias historicamente verificadas. O grande desafio está portanto na organização da oferta

geral de modo a evitar a inequidade no acesso à educação, entre os grupos ou regiões que dispõem de escolas agrupadas ou de emergência, o que requer a reestruturação destas últimas, de modo a que os dois tipos de oferta complementem-se adequadamente.

Conclui-se, portanto, que o longo ciclo da questão, apesar de ter apresentado um ponto relevante de inflexão na criação dos agrupamentos, não está terminado. Apesar da grande força transformadora da modernização capitalista no campo, a diluição das diferenças concretas e simbólicas entre o rural e o urbano não será total, permanecendo, como salientou Queiróz (1978: 308), um campo de existência e de reflexão sobre o rural. Adicionalmente, conforme demonstrado, o novo padrão de oferta traz implícita a possibilidade de geração de desigualdades no acesso à educação dentro da população rural, conforme o poder relativo dos setores que a compõem, o que manterá aberta a discussão sobre as ações na política educacional.

Estas conclusões permitem uma reflexão final sobre a situação específica da escola de emergência de Taubaté, cuja história foi contada no início da tese. De fato, o esforço realizado naquela época pelas pessoas que se envolveram na criação da escola inseria-se no quadro de difusão da educação como direito da cidadania social, como pressão difusa na sociedade, operacionalizada por setores da elite por nós representada. O contexto econômico regional - de uma agricultura tradicional, com modernização apenas incipiente - aliado à apatia da burocracia da educação e ao conservadorismo das elites políticas locais, resultava em um quadro desfavorável para a expansão da oferta de ensino. Neste sentido, a escola de emergência São Pedro pode ser entendida como uma exceção, cujo potencial eventualmente transformador estava limitado por fatores condicionantes regionais de natureza política e econômica. O "lumpem proletariado agrário" que a frequentava tinha perdido sua identidade e sua ligação com a terra, inserido em um processo de modernização que, embora incipiente, era fortemente caracterizado pela exploração, pela exclusão e pela alienação. As demais escolas de emergência da região, frequentadas por filhos de trabalhadores rurais permanentes, também refletiam a mesma limitação, mantendo-se o sistema educacional regional com as características das primeiras décadas do século e, conseqüentemente, muito diferente do que já podia ser encontrado nas demais regiões do estado. Se, por um lado, a modernização industrial e a urbanização já haviam deslocado grande parte da população rural para a cidade, a permanência da agricultura tradicional impedia que a

procura educacional no campo se elevasse acima do patamar próprio da difusão da educação como cidadania, que constituiu um processo generalizado em todo o estado. Neste sentido, as famílias da escola de emergência São Pedro e a maioria das demais famílias da região, não haviam encontrado o seu "Porto Feliz".

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAÃO, José Carlos, O educador a caminho da roça: notas introdutórias para uma conceituação de educação rural, Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Imprensa Universitária, 1986
- ABRANCHES, Sérgio Henrique, Governo empresa estatal e política siderúrgica no Brasil, São Paulo, Fundap, 1977 (Apostila).
- The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil, Ithaca, Cornell University, 1985 (tese).
- ALAIX, Ramós, Educacion basica en America Latina, in Educacion Basica Rural en America Latina, separata de 1a. revista Interamericana de Desarrollo Educativo, no. 97, ano XXVIII, Washington, Depart. de Assuntos Educativos, Secretaria Geral de 1a. OEA, 1984
- Alford, P.R. e Friedland, R., Powers of Theory: Capitalism, the state and democracy, EUA, Cambridge University Press, 1985.
- ANTUNHA, Heládio C.G., A Reforma de 1920 da instrução pública no Estado de São Paulo, São Paulo, USP - Faculdade de Educação, 1967 (Tese).
- ANTUNIASSI, Maria Helena Rocha, Trabalhador infantil e escolarização no meio rural, Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- ANTUNIASSI, M.H.R. e ANDRADE, M.R. Oliveira, Trabalho e Escolarização das Crianças em Núcleos de Reforma Agrária no Estado de São Paulo, Reforma Agrária, São Paulo, (21): 29-38, Maio/Agosto 1991.
- ARCHER, Margaret Scotford, Social origins of educational systems, Inglaterra, Sage, 1984.

- ARELARO, Lisete Regina Gomes, A extensão do ensino básico no Brasil: o avesso de um direito democrático, São Paulo, USP - Faculdade de Educação, 1988 (Tese).
- AZANHA, José M. Pires, Obstáculos Institucionais e democratização do ensino em São Paulo, Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, 10(1): 138-145, 1984.
- \_\_\_\_\_ Democratização do ensino: vicissitudes da idéia no ensino paulista, Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (30): 13-20, Set/79.
- AZEVEDO, Fernando, A educação e seus problemas, São Paulo, Melhoramentos, 1937.
- BAUER e GERGEN, The study of policy formation, Nova Iorque, Free Press, 1968.
- BARREIRO, Iraide, A Campanha Nacional de Educação Rural, Campinas, UNICAMP - Faculdade de Educação, 1990 (tese).
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá, O ensino fundamental na confluência das políticas públicas em São Paulo, São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia, 1991 (tese).
- \_\_\_\_\_ O ensino rural paulista: desafios e propostas, Cadernos de Pesquisa. São Paulo, (56):11-18, Fev. 1986.
- BARRIGUERI, J. Cláudio, Subsídios à história das lutas no campo em São Paulo. (1870-1956), São Carlos, UFSC, 1981.
- BEISIEGEL, Celso de Rui, Ação política e expansão da rede escolar, Pesquisa e Planejamento, São Paulo, (08): 99-198, Dezembro de 1964.
- \_\_\_\_\_ Estado e Educação Popular, São Paulo, Pioneira, 1974.
- BELL, A. e SIGSWORTH, A., The small rural primary school, a matter of quality, Londres, the Falmer Press, 1987.

- BIRDSALL, Nancy, Public Inputs and Child Schooling in Brazil. Journal of Development Economics (18):87-99, 1985.
  - BORTOLOTTI, Maria Regina Silva, Entre a roça e a cidade (mobilidade social em São Carlos), São Paulo, USP - Faculdade de Educação, 1989. (Tese).
  - BOWMAN, Mary Jean, An integrated framework for analysis of the spread of schooling in developing countries, Comparative Education Review 28 (4): 563-583, Novembro de 1984.
  - BRANDÃO, Carlos Rodrigues, Da escola rural de emergência à escola de ação comunitária, in Arroyo, Miguel G (org), Da escola carente à escola possível, SP, Loyola, 1986: 127-153.
  - BROOKE, Nigel, Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo, Caderno de Pesquisa, São Paulo (70): 28-37, Agosto 1989.
  - CALAZANS, Castro e Silva, Questões e contradições da educação rural no Brasil, Jorge e Bordenave, Juan Díaz (org), Educação rural no terceiro mundo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
  - CALDEIRA, Clóvis, Menores no Meio Rural: Trabalho e Escolarização. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1960. (Sociedade e Educação, 4).
  - CARDOSO, Fernando H., O modelo político brasileiro, São Paulo, Difel, 1977.
  - CARNOY, M. e LEVIN, Henry M., Schooling and work in the Democratic State, EUA, Stanford University Press, 1985.
  - CASTRO, Maria Helena Guimarães, Equipamentos sociais e política local no pós 64: dois estudos de caso, Espaço e Debates, São Paulo (24):67-74, 1988.
- \_\_\_\_\_ Assistencialismo Não, in Política de Assistência ao Estudante, Ambição e Impasse, Brasília, MEC, 1985.

- CASASSUS, Juan, Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica, Caderno de Pesquisas, São Paulo, (74): 11-9, Agosto de 1990.
  
- CAMPOS, M.M. Malta, Questões sobre a avaliação de políticas públicas em educação in Políticas Públicas e Educação, Brasília, MEC-INEP, 1987.
  
- \_\_\_\_\_ Escola e Participação Popular in Educação na América Latina, Madeira e Mello (org), São Paulo, Cortez, 1985.
  
- \_\_\_\_\_ As lutas sociais e a educação, Sociedade Civil e Educação, CEDES/ANPED/ANDE, São Paulo, Papyrus, 1992.
  
- Centro de Pesquisas para a Administração Municipal CEPAM (Fundação Faria Lima), A Educação nos Municípios Paulistas, São Paulo, 1990.
  
- CHERNICHOVISKY, Dov, "Socioeconomic and Demographic Aspects of School Enrollment and Attendance in Rural Botswana". Economic Development and Cultural Change 33(2): 319-332. 1985.
  
- COSTA, Ana Maria C. Infantsi, A escola na República Velha, São Paulo, EDEC, 1983.
  
- CUNHA, Luiz Antonio, Educação, Estado e Democracia no Brasil, São Paulo, Cortez, 1991.
  
- \_\_\_\_\_ A determinação estrutural da escolarização no meio rural: notas para a construção de um modelo, Cadernos PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1972.
  
- DEMARTINI, Zeila de B. Fabri, Observações sociológicas sobre um tema controverso: população rural e educação em São Paulo, São Paulo, USP - FFLCH, 1979. (Tese)
  
- \_\_\_\_\_ O coronelismo e a educação na 1a. República, Educação e Sociedade, 34: 44-74, Dezembro de 1989.

- DEMARTINI, Zeila de B. Fabri e LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo, Educando para o trabalho: família e escola como agência educadora, São Paulo, Loyola, 1985.
- DRAIBE, Sonia M., O sistema brasileiro de proteção social: características e desafios na democratização, MEC-INEP, Políticas Públicas e Educação, Brasília, pg. 13-26, 1987.
- \_\_\_\_\_ As políticas de combate à pobreza na América Latina, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 4(2): 18-24, Abril/Junho de 1990.
- FERRARI, Nilva I Schutz, Direito da criança à educação nas Constituições do Brasil, Revista do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (separata), Rio Grande do Sul, São Leopoldo, vol. VII, no. 20, 1977.
- Freitag, Bárbara, Escola, Estado e Sociedade, São Paulo, Edart, 1978.
- FUKUI, L.F.G., SAMPAIO, E.M.S. e BRIOSCHI, L.R., Escolarização e Sociedade: Um Estudo dos Excluídos da Escola. São Paulo, INEP/CERU, 1980. (Relatório de Pesquisa).
- FUKUI, L. e Demartini, Z.B.F., Escolarização, Educação Informal e Procura Educacional. São Paulo, INEP/CERU, 1978. (Relatório de Pesquisa).
- GATTI, Bernardette Angelina, Problemas da educação básica no Brasil: a exclusão das massas populacionais, São Paulo, Organização dos Estados Americanos e Fundação Carlos Chagas, 1990 (mimeo).
- GHILARDI, Arthur Antonio, Transformações na agricultura paulista na década de setenta, ao nível de tamanho de propriedade, São Paulo, USP - FEA, 1986. (Tese)
- GRZYBOWSKY, Cândido, Pedagogia das lutas no campo, IV Conferência Brasileira de Educação (Anais), Goiânia, 1986, pg. 941-952.
- HALLAK, Jacques, Planning the location of schools - an instrument of educational policy, Paris, International Institute of Educational Planning, UNESCO, 1977

- HILL, M. e Bramley, G., Analysing social policy, Nova Iorque, Basic Blackwell, 1986.
- IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, 1989.
- Instituto de Economia Agrícola, Secretaria de Estado da Agricultura, Desenvolvimento da Agricultura Paulista, São Paulo, 1972.
- IZQUIERDO, Carlos Munhoz, Estratégias para mejorar el acceso y la permanencia en educacion primaria in Izquierdo, C. M. (ed), Calidad, equidad y eficiencia de la educacion primaria: estado actual de las investigaciones en America Latina, Mexico, Universidad Iberoamericana, 1988.
- JAMISON, Dean T. e LOCKHEED, Marlane E., "Participation in Schooling: determinants and learning outcomes in Nepal". Economic Development and Cultural Change 35(2): 279-306. 1987.
- JORGE, Angelisa Maffei, A importância atribuída à escola no projeto de vida do trabalhador assalariado rural, São Paulo, PUC, 1984 (tese).
- KOWARICK, Lucio F., A espoliação urbana, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- LEAL, Victor Nunes, Coronelismo, Enxada e Voto, São Paulo, Melhoramentos, 1949.
- LOBO, Thereza, Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental, Cadernos de Pesquisa, São Paulo, (74): 5-10, agosto de 1990.
- MAIA, Eny Marisa, A municipalização no Estado de São Paulo, 1970/1987: Democratização ou descompromisso?, São Paulo, PUC, 1989 (tese).
- MALLASSIS, Louis., The Rural World, Education and Development. Paris, The UNESCO Press. 1976.
- MANFREDI, Silvia Maria, Política: educação popular, São Paulo, Símbolo, 1978

- MARSHALL, T.H., Cidadania. classe social e status, Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
  
- MARTIN, Nelson Batista, Transformações na agricultura paulista na década de setenta e simulação de políticas de crédito rural, São Paulo, USP - FEA, 1981 (Tese)
  
- MARTINS, C. Estevam, Regiões Administrativas: uma nova política, Boletim do Interior no. 05, Vol. 19, Maio 84, São Paulo, Secretaria de Estado do Interior.
  
- MARTINS, José de Souza, Capitalismo e tradicionalismo, São Paulo, Pioneira, 1974.
  
- MARTINS, Luciano, Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
  
- MEDEIROS, Leonilde Sérvo, História dos Movimentos Sociais no Campo, Rio de Janeiro, FASE, 1989.
  
- MELCHIOR, J.C. Araújo, Impasses e Alternativas do Financiamento das Políticas Públicas de Educação, Estado e Educação, Campinas - SP, Papyrus; CEDES; São Paulo: ANDE, ANPED, 1992.
  
- MELLO, Maria Conceição, O bóia fria, acumulação e miséria, Petrópolis, Vozes, 1976.
  
- MENY I., e THOENIG, J.C., Politiques Publiques, Paris, Presses Universitaires de Frances, 1989.
  
- MEYER J.W., e RAMIREZ F.C., The World educational revolution, 1950-1970, Sociology of education, 1977, 50 (october): 242-258.
  
- Ministério da Educação, Política de Assistência ao Estudante, Ambição e Impasse, Brasília, 1988.
  
- MONK, David H. e HALLER, Emil J., Organizational Alternatives for small rural schools, Ithaca, Cornell University, Department of Education, 1986.

- MOREIRA, José Roberto, Educação e Desenvolvimento no Brasil, Rio de Janeiro, Centro Latino Americano de Pesquisa em Ciências Sociais, 1960.
- MORRILL, Richard L. e Symons, John, "Efficiency and equity aspects of optimum location", Geographical Analysis Vol IX: 215-225. Julho 1977.
- MULLER, Geraldo, A dinâmica da Agricultura Paulista, São Paulo, SEADE, 1985.
- NAIK, J.P., The single teacher school, India, Ministry of Education, Government of India, 1963.
- NEVES, E., Coord., Fatores Sócio-Econômicos que Afetam a Escolaridade na Zona Rural do Estado de São Paulo. São Paulo, SE/CENP, 1981.
- NUNES, Edison, El gobierno en las ciudades de tamaño medio en Brasil: los casos de Marília y Piracicaba, in Município y Democracia, Chile, Ediciones Sur, 1991.
- O'DONNELL, G.L. e SCHMITTER, Work plan for the study of public policy in Latin America, Buenos Aires, 1974 (mimeo).
- O'DONNELL, G.L., Democracia Delegativa? Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, (31): 25-40, 1988.
- OFFE, Clauss, Capitalismo Avançado e Welfare State in CARDOSO F.H. e MARTINS C.E., Política e Sociedade (vol. 2), São Paulo, Cia. Editora Nacional, p. 211-219, 1981.
- OSZLAK, Oscar e O'DONNELL, Guilherme, Políticas Públicas e Estado em América Latina, São Paulo, FUNDAP, s/ data, (Apostila).
- PAIVA, Vanilda Pereira, Educação Popular e Educação de Adultos, São Paulo, Loyola, 1987.
- PLANK, David N., "The Expansion of Education: a Brazilian Case Study". Comparative Educational Review, 31 (3): 361-376, 1987.

- PSACHAROPOULOS, G e Arriagada, Ana Maria., "The Determinants of Early age Human Capital Formation: Evidence from Brazil". Economic Development and Cultural Change, 37 (4): 683-708, Julho de 1989.

- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira, Cultura, Sociedade Rural e Sociedade Urbana no Brasil, São Paulo, EPUSP, 1978.

\_\_\_\_\_ Bairros Rurais Paulistas, separata da Revista do Museu Paulista, vol. XVII, São Paulo, 1967.

- RASIA, José M. (coord.), A representação da educação escolar da criança e do trabalho no meio rural. Ijuí, MEC/INEP/FIDENE, 1984.

- RIZZOLI, Álvaro, O real e o imaginário na educação rural, São Paulo, USP - Faculdade de Educação, 1987. (Tese)

- ROMANELLI, Otaiza de Oliveira, História da Educação no Brasil, Petrópolis, Vozes, 1991.

- SANTOS, Wanderley Guilherme, Cidadania e Justiça - a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, IUPERJ, Campus, 1987.

- SAVIO, Rosalia Dubsky, Tecnocracia e Administração da Educação do Estado de São Paulo: a divisão social e técnica do trabalho, São Paulo, PUC, 1987 (tese).

- SEADE, Perfil Municipal, São Paulo, 1985

\_\_\_\_\_ Educação em São Paulo: uma análise regional, Coleção Realidade Paulista, São Paulo, 1989.

- Secretaria de Estado da Educação, Levantamento de Dados Educacionais - LDE (vários anos), São Paulo.

\_\_\_\_\_ Fórum de Educação no Estado de São Paulo, Educação Rural, São Paulo, 1984 (vários documentos).

- SHER, Jonathan P., Education in rural America - a reassessment of conventional wisdom, Colorado, EUA, Westview Press, 1977.
  - SILVA, José Graziano, Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura paulista, Campinas, UNICAMP, 1980. (Tese)
  - SILVA, Maria A. Moraes., A nova divisão sexual do trabalho na agricultura, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 4 (3/4): 20-31, Jul/Dez-1990.
  - SILVA Pedro Luiz Barros, Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal, São Paulo, FUNDAP, 1984. (Apostila)
  - SINGH, Ram, D., Retornos diretos e alocativos da educação e da demanda educacional familiar para crianças do meio rural no Brasil, Revista de Economia Rural, 27 (2): 215:233, Abr/Jun-1989.
  - SPÓSITO, Marília Pontes, O direito à educação: a omissão do estado e o abandono da escola pública, Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, 10(1): 33-39, Jan/Jun, 1984.
- Expansão do ensino, política populista e movimentos sociais, São Paulo, USP-FE, 1982 (tese).
- SZMRECSANYI, T. e QUEDA, O., O papel da educação escolar e da assistência técnica in ibid (org), Vida Rural e Mudança Social, São Paulo, Cia Editores Nacional, 1978.
- TEDESCO, J. Carlos, Reproductivismo educativo y setores populares em América Latina in Madeira e Mello (coord.). Educação na América Latina; os Modelos Teóricos e a Realidade Social, São Paulo, Cortez, 1985.
- UNESCO-IIEP, Orientation note for the diagnosis of an educational system, document 8, Paris, s/ data.

Planning education for reducing inequalities, Paris, 1981.

- UNESCO, Facilities for Education in Rural Areas, Paris, 1958.
- UNICAMP-NEPP, São Paulo anos 90: transformações sociais, novas demandas e políticas de governo, Campinas, UNICAMP, 1990.

O Sistema de proteção social no Brasil, Campinas, 1991.

- Vasconcellos, Eduardo A., Transporte, Escolarização e Política Educacional Rural, Cadernos de Pesquisa, São Paulo, 55: 18-30, Novembro de 1985.

Transporte Escolar Rural: Problemas e Desafios, Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, Seminário "Escola Pública da Zona Rural: Desafios" São Paulo, 1990. (mimeo)

Escola da zona rural: o transporte de escolares, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, São Paulo, 1991.

- VELLOSO, Jacques, Financiamento das políticas públicas: a educação in Políticas Públicas e Educação, Brasília, MEC-INEP, 1987.
- VICENTE, Maria Carlota Merloni, O mercado de Mão-de-Obra Volante na Agricultura Paulista, 1974/5 a 1986/7, Piracicaba, USP, 1989. (Tese)

VICENTE, BAPTISTELLA e IRIAS, População Residente nos Imóveis Rurais do Estado de São Paulo: alguns indicadores sócio-econômicos, 1970-86, Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, 1988 (mimeo).

- WEREBE, Maria José Garcia, Grandezas e misérias do ensino brasileiro, São Paulo, Difel, 1963.
- WHITAKER, Dulce C.A., Ideologia urbana e cultura rural, Ciência e Cultura, Rio de Janeiro, 34 (7): 888-891, 1982.

- WHITAKER, D.C.A. e ANTUNIASSI, M.H., Escola Pública Localizada na Zona Rural: Contribuição para sua Reestruturação, São Paulo, FDE, 1992.
- WOLFE, Barbara L., BEHRMAN, Jere B., Who is schooled in developing countries? The roles of income, parental schooling, sex, residence and family size, Economics of Education Review, 3(3): 231-245, 1984.
- WORLD BANK, Policies for improving the effectiveness of primary education in developing countries, Washington, 1990 (mimeo).
- ZAGO, Nadir, O professor unidocente na área rural, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1980 (tese).