



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Damiana de Matos Costa França

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO:
uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva**

Porto Alegre
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Damiana de Matos Costa França

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO:
uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientadora: Nalú Farenzena

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre

2016

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Damiana de Matos Costa França

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação

TESE Aprovada em 18 de julho de 2016.

Dra. Nalú Farenzena – PPGEdU/UFRGS Orientadora

Dra. Calinca Pergher – Instituto Federal Farroupilha

Dra. Catia Grisa – PGDR-UFRGS/ PPGDTSA-UFPel

Dra. Sinome Valdete dos Santos – PPGEdU/UFRGS

MEUS AGRADECIMENTOS

À Nossa Senhora, por me conduzir com suas bênçãos no caminho que tornou esse momento possível.

A minha orientadora Nalú Farenzena, pelos ensinamentos, por todas as oportunidades de aprendizado, pela confiança, pelo carinho e pela amizade.

Aos membros da banca pelo olhar competente e atencioso a proposta de tese e as observações levantadas. Professoras obrigada!

À professora Naira Lisboa, sou grata pela convivência, pelos ensinamentos e por acreditar em mim.

Ao Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS e todos que fizeram e fazem parte de sua secretaria.

À Capes pela concessão de bolsas ao PPGEduc que foi repassada a mim através de processo seletivo.

Ao Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação pelas preciosas oportunidades de conhecimento e aprendizado.

Mãe, obrigada pela confiança que em diversos momentos, foi meu porto seguro.

Ao meu querido Má, pela caminhada feita ao meu lado, pela paciência, pelo incentivo, pela compreensão nas minhas ausências, pelo incentivo e ajuda carinhosa em inúmeros momentos.

Às minha irmãs pelo apoio e pela história de vida compartilhada. A minha família, meu pai, minha vó Ester e meu vô José (in memoria) obrigada.

Às amigas e amigos conquistado em Porto Alegre pela ajuda, pela confiança, pelos ensinamentos, e pelo carinho.

À Irmã Leônia, muito obrigada por acreditar e por me ensinar, que era possível, o que me ajudou a chegar aqui.

Aos professores e às professoras que atuam como luzes neste percurso.

Sou imensamente grata a todas as pessoas que aceitaram participar das entrevistas e contribuíram na construção deste trabalho.

RESUMO

A tese analisa a construção do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) criado em 2012. Esta política encontra-se dividida em quatro eixos – Gestão e Práticas Pedagógicas, Formação Inicial e Continuada de Professores, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional, Infraestrutura Física e Tecnológica – que agregam programas criados e direcionados à educação da população residente no campo em períodos distintos. O marco da análise da tese compreendeu os anos de 2011 a 2014, período no qual foi construída e implementada a ação pública Pronacampo. Entretanto, foi necessário enfocar, em escala reduzida, os anos de 1930 a 2010, período em que foi construída a trajetória das políticas públicas de educação direcionadas para a população do campo. A tese analisa as ideias institucionalizadas que deram origem ao Pronacampo, os atores e os interesses envolvidos, sendo usada a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, com uma maior aproximação à perspectiva teórica desenvolvida pelos autores Bruno Jobert e Ève Fouilleux. O processo de pesquisa envolveu três recursos principais: a pesquisa documental, a análise de dados estatísticos e entrevistas semi estruturadas. A partir desta perspectiva de análise, os conceitos mais trabalhados foram: fórum de produção de ideias, espaços de certa forma institucionalizados e organizados onde os atores constroem suas diferentes ideias de acordo com interesses, instituições e relações de poder; fórum de comunidades de política pública é o espaço de negociação e institucionalização das ideias, com a participação dos representantes dos fóruns de produção de ideias. O referencial de política pública diz respeito aos instrumentos da política pública institucionalizados no fórum de comunidades de política pública a partir das ideias disputadas e institucionalizadas. Foram identificados quatro fóruns nesta pesquisa, sendo três fóruns de produção de ideias: de educação do campo; de especialistas; de interlocução política. O Pronacampo nasce em um contexto marcado por mudanças ocorridas no espaço de construção de políticas públicas, fruto do novo cenário político estabelecido partir do ano 2003, o que permitiu a participação de novos atores e ideias do fórum de educação do campo com seus representantes no espaço de disputas do fórum de comunidades de política pública. De outra parte, o Pronacampo foi construído num contexto econômico orientado por referenciais de políticas públicas regidos por valores macroeconômicos neoliberais e marcados pela busca de um desenvolvimento com equidade social tendo como foco principal o combate à pobreza. O Pronacampo, deste modo, conjuga ideias e interesses distintos, que abrangem uma educação que busca atender aos movimentos sociais do campo e voltada para a agricultura familiar e uma educação orientada pelo setor privado e voltada para a agricultura empresarial (o agronegócio). A análise evidencia que o Pronacampo apresenta referenciais de política pública diferenciados e que refletem ideias de grupos de atores distintos. Portanto, o Pronacampo expressa um referencial de política híbrido, ao agregar interesses opostos.

Palavras chaves: análise de políticas públicas, políticas públicas educacionais; educação do campo, ideias em políticas públicas, referenciais de políticas públicas.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO: uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva. Porto Alegre, 2016. 318 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RÉSUMÉ

Cette thèse analyse la construction du Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) créé en 2012. Ce projet est divisé en quatre axes – Gestion et pratiques pédagogiques; Formation initiale et continue des enseignants; L'éducation aux jeunes et aux adultes et l'enseignement professionnel, et Infrastructure physique et technologique qui font partie des programmes créés vers l'éducation de la population rurale pendant différentes périodes. Le cadre de l'analyse de cette thèse a été de 2011 à 2014, période dans laquelle le projet Pronacampo a été créé et mis en œuvre. Toutefois, il était nécessaire de se concentrer sur une échelle réduite, les années 1930-2010, période initiale des politiques publiques de l'éducation vers la population rurale. Cette thèse analyse les idées institutionnalisées qui ont donné lieu au Pronacampo ainsi que ses réalisateurs et les intérêts impliqués au moment de la création de ce projet. J'ai utilisé une approche cognitive de l'analyse des politiques publiques, en voulant m'approcher de la perspective théorique développée par les auteurs Bruno Jobert et Ève Fouilleux. Afin de comprendre la composition du programme Pronacampo, trois ressources ont été utilisées pendant la recherche: la recherche documentaire, l'analyse des données statistiques et des entretiens semi-directifs. À partir de cette analyse, quelques concepts ont été développés: un forum de création des idées constitué des espaces institutionnalisés et organisés pour que les réalisateurs puissent penser à ses idées par rapport à leurs intérêts, institutions et relations de pouvoir. Le forum des communautés de politique publique est un espace de négociation et d'institutionnalisation des idées avec la participation des représentants des forums de création des idées. La base de politique publique concerne les instruments institutionnalisés de la politique publique au forum des communautés de politique publique à partir des idées contestées et institutionnalisées. Quatre forums ont été identifiés dans cette étude: trois forums de production d'idées: l'éducation rurale; spécialistes; dialogue politique. Pronacampo a été créé dans un contexte défini par les changements du développement des politiques publiques qui ont eu lieu pendant le nouveau scénario politique établi depuis 2003, ce qui a donné lieu à la participation de nouveaux réalisateurs et aussi des idées venues du forum d'enseignement dans la campagne avec leurs représentants dans l'espace des litiges présentés au forum des communautés de politique publique. D'autre part, le Pronacampo a été créé dans un contexte économique basé sur la politique publique régie par des valeurs macro-économiques néolibérales et distingué par la recherche d'un développement de l'égalité sociale en focalisant la lutte contre la pauvreté. Le Pronacampo combine ainsi des idées et des intérêts différents, qui comprennent une éducation qui vise à répondre aux mouvements sociaux ruraux et vers l'agriculture familiale. Ainsi, il s'agit d'une éducation orientée par le secteur privé et vers l'agriculture industrielle (l'agro-industrie). L'analyse montre que le Pronacampo a des bases de politique publique différentes, ce qui montre les idées des groupes des différents réalisateurs. Par conséquent, Pronacampo exprime une référence politique hybride, vu que le projet rajoute des intérêts opposés.

Mots-clés : analyse des politiques publiques, politiques éducatives, éducation dans la campagne, idées dans les politiques publiques, références de politique publique.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO: uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva. Porto Alegre, 2016. 318 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 5.1 – Atores envolvidos na construção do Pronacampo..... | 196 |
| FIGURA 5.2 – Constituição da estrutura do Pronacampo..... | 198 |
| FIGURA 5.3 – Estrutura dos Eixos que compõem o Pronacampo..... | 201 |
| FIGURA 5.4 – Eixo I Gestão e Práticas Pedagógicas que compõe o Pronacampo.... | 202 |
| FIGURA 5.5 – Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que compõe o Pronacampo..... | 203 |
| FIGURA 5.6 – Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE Temático) que compõe o Pronacampo..... | 204 |
| FIGURA 5.7 – Programa Mais Educação Campo que compõe o Pronacampo..... | 205 |
| FIGURA 5.8 – Programa Escola da Terra que compõe o Pronacampo..... | 207 |
| FIGURA 5.9 – Eixo II - Formação de Professores do Pronacampo e suas ações..... | 208 |
| FIGURA 5.10 – Programa Procampo que compõe o Pronacampo..... | 209 |
| FIGURA 5.11 – Programa Parfor que compõe o Pronacampo..... | 212 |
| FIGURA 5.12– Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Renafor) que compõe o Pronacampo..... | 213 |
| FIGURA 5.13- Eixo III - Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional do Pronacampo e suas ações..... | 214 |
| FIGURA 5.14 – Programa Pronatec Campo que compõe o Pronacampo..... | 218 |
| FIGURA 5.15 – Programa EJA Saberes da Terra que compõe o Pronacampo..... | 221 |
| FIGURA 5.16 – apresenta o eixo IV- Infraestrutura e Tecnologia do Pronacampo e suas ações..... | 223 |
| FIGURA 5.17 – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Campo) que compõe o Pronacampo..... | 226 |
| FIGURA 5.18 – Programa PDDE Água que compõe o Pronacampo..... | 227 |
| FIGURA 5.19 – Programa Luz para Todos na Escola que compõe o Pronacampo..... | 228 |
| FIGURA 5.20 – apresenta o programa transporte escolar que compõe o Pronacampo..... | 229 |
| FIGURA 6.1 – Legislação do Programa Nacional de Educação do Campo..... | 232 |
| FIGURA 6.2 – Fluxo de ideias na institucionalização do Pronacampo..... | 234 |
| FIGURA 6.3 – Programas agregados ao Pronacampo..... | 243 |
| FIGURA 6.4 – Programa Pronatec Campo..... | 247 |
| FIGURA 6.5 – Referenciais que orientam o Pronacampo..... | 249 |
| FIGURA 7.1 – Movimento de ideias e de trocas políticas os atores sociais envolvidos na construção das políticas para educação da população residente no meio rural(1930-1990)..... | 276 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 3.1 – População do Brasil, de acordo com a localização do domicílio – 2010..... | 134 |
| TABELA 3.2 – População do Brasil, de acordo com a localização do domicílio – 2000..... | 135 |
| TABELA 4.1 – Número de Escolas do Campo e Número de Escolas do Campo Fechadas no Período 2003 e 2012..... | 144 |
| TABELA 4.2 – Número de Matrículas no Ensino Médio, Total e por Localização Urbana e Rural – Brasil e Regiões – 2010..... | 152 |
| TABELA 4.3 – Número de Matrículas no Ensino Médio, Total e por Localização Urbana e Rural – Brasil e Regiões – 2013..... | 152 |
| TABELA 4.4 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade – Total Urbano e Rural – Anos Escolhidos..... | 155 |
| TABELA 4.5 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade por Região e Anos Escolhidos..... | 156 |
| TABELA 4.6 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade da População em Situação de Pobreza – médias gerais e população rural – Anos Escolhidos..... | 156 |
| TABELA 4.7 – Média de Anos de Estudo das Pessoas de 25 Anos ou Mais de Idade – Anos Selecionados..... | 157 |
| TABELA 4.8 – Taxa de Analfabetismo das Pessoas de 15 Anos ou Mais de Idade – Anos Escolhidos..... | 159 |
| TABELA 4.9 – Taxa de Analfabetismo da População de 15 ou Mais Anos de Idade – Anos Escolhidos..... | 160 |
| TABELA 4.10 – Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais de Idade, Segundo Localização (urbano, rural nas regiões) – Anos Escolhidos..... | 162 |
| TABELA 4.11 – Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio (15 a 17 anos) – Anos Escolhidos..... | 171 |
| TABELA 4.12 – Taxa de Frequência Líquida da População Residente no Brasil em 2012..... | 175 |
| TABELA 4.13 – Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no Ano de 2010..... | 176 |
| TABELA 4.14 – Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no Ano de no Ano 2013..... | 176 |
| TABELA 4.15 – Taxa da População de 5 a 17 anos de Idade que Cuida de Afazeres Domésticos, por Faixas de Idade – Brasil – 2012..... | 184 |
| TABELA 4.16 – Média de Horas Semanais Dedicadas a Afazeres Domésticos pela População de 10 Anos ou Mais de Idade em 2012..... | 185 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 4.1 – Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Norte..... | 145 |
| GRÁFICO 4.2 – Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Centro-Oeste..... | 146 |
| GRÁFICO 4.3 – Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Sudeste..... | 147 |
| GRÁFICO 4.4 – Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Sul..... | 148 |
| GRÁFICO 4.5 – Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Nordeste... | 149 |
| GRÁFICO 4.6 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio, por Localização Urbana ou Rural – Brasil – 2010 e 2013..... | 153 |
| GRÁFICO 4.7 – Taxas de Matrículas da Educação Básica por Localização – Anos Escolhidos..... | 165 |
| GRÁFICO 4.8 – Distribuição das matrículas na Educação Infantil, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013..... | 166 |
| GRÁFICO 4.9 – Distribuição das matrículas no Ensino Fundamental, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013..... | 167 |
| GRÁFICO 4.10 – Distribuição das matrículas no Ensino Médio, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013..... | 168 |
| GRÁFICO 4.11 – Distribuição das matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013..... | 169 |
| GRÁFICO 4.12 – Distribuição das matrículas na Educação Profissional, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013..... | 170 |
| GRÁFICO 4.13 – Taxa de Frequência Líquida da Educação Infantil no Brasil nos Anos 2000 e 2010..... | 172 |
| GRÁFICO 4.14 – Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Brasil em 2000 e 2010..... | 173 |
| GRÁFICO 4.15 – Taxa de Reprovação Ensino Fundamental 2007..... | 179 |
| GRÁFICO 4.16 – Taxa de Reprovação Ensino Fundamental 2012..... | 179 |
| GRÁFICO 4.17 – Taxa de Reprovação Ensino Médio 2007..... | 180 |
| GRÁFICO 4.18 – Taxa de Reprovação Ensino Médio 2012..... | 181 |
| GRÁFICO 4.19 – Taxa de Abandono 2007 Ensino Fundamental..... | 182 |
| GRÁFICO 4.20 – Taxa de Abandono 2012 Ensino Fundamental..... | 182 |
| GRÁFICO 4.21 – Taxa de Abandono Ensino Médio 2007..... | 183 |
| GRÁFICO 4.22 – Taxa de Abandono Ensino Médio 2012..... | 183 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| QUADRO 2.1 – Quantitativos de Atendimento do ProJovem Campo – Saberes da Terra..... | 112 |
|---|-----|

LISTA DE SIGLAS

ABAG – Associação Brasileira de Agronegócio
ACAR – Associação de Crédito e Assistência Rural
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM – Plano Brasil Sem Miséria
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBAR – Comissão Brasileira Americana de Educação das Populações Rurais
CEAA – Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEB – Câmara de Educação Básica
CEFET – Centro Federal de Educação Técnica e Tecnológica
CEFFAs – Centros Familiares de Formação por Alternância
CEPLAR – Campanha de Educação Popular
CGEC – Coordenação Geral de Educação do Campo
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNBB – Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNER – Campanha Nacional de Educação Rural
CONAQ – Comissão Nacional Quilombola
CONEC – Comissão Nacional de Educação do Campo
CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CONTAP – Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso
CPC – Centro Popular de Cultura
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRUTAC – Centro Rural Universitário de Treinamento e de Ação Comunitária
E-TEC – Programa Escola Técnica Aberta do Brasil
EDURURAL/NE – Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENERA – Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária
ETA – Escritório Técnico de Agricultura Brasileiro-Americano
FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FIC – Formação Inicial e Continuada
FIES – Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOCEC – Fórum Catarinense de Educação do Campo
FONEC – Fórum Nacional de Educação do Campo
FPEC – Fórum Paraense de Educação do Campo

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola
GPT – Grupo Permanente de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD – Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IES – Instituições de Educação Superior
IFE – Institutos federais de educação, ciência e tecnologia
IFs – Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES – Instituições públicas de ensino superior
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCP – Movimento de Cultura Popular
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEB – Movimento de Educação de Base
MEC – Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Educação
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST – Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OME – Órgão Municipal de Educação
OREALC – Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PAR – Plano de Ações Articuladas
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PEA – Programa Escola Ativa
PEN – Programa Escuela Nueva
PES – Planejamento Educacional para as Secretarias
PIB – produto interno bruto
PIPMOA – Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Agrícola
PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPGEDU – Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP – Projeto Político Pedagógico
PROÁLCOOL – Programa do Alcool
PROCAMPO – Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
PROCANOR – Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
PRODAC – Programa Diversificado de Ação Comunitária
PRODASEC – Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para Populações Carentes Urbanas
PROJETO NORDESTE – Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONACAMPO – Programa Nacional de Educação do Campo
PRONASEC – Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSECD – Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
PT – Partido dos Trabalhadores
PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
RENAFOR – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica
RESAB – Rede de Educação do Semiárido Brasileiro
SEB – Secretaria de Educação Básica
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDF – Secretaria de Educação do Distrito Federal
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPPIR – Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial
SESU – Secretaria de Educação Superior
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIA – Serviço de Informação Agrícola
SIGETEC – Sistema de Gestão Tecnológica
SIMAD – Sistema de Material Didático
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SINAFOR – Sistema Nacional de Formação
SNJ – Secretaria Nacional da Juventude
SSR – Serviço Social Rural
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UEAP – Unidade Estadual de Administração do Programa
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFS – Universidade Federal de Sergipe
UNAP – Unidade de Administração do Programa
UnB – Universidade de Brasília
UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNEFAB – União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 18 |
| 1 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO: AS IDEIAS, UM OLHAR A PARTIR DA ABORDAGEM COGNITIVA..... | 32 |
| 1.1 Política Pública..... | 32 |
| 1.2 Análise de política..... | 34 |
| 1.3 A Abordagem Cognitiva..... | 35 |
| 1.4 Coalizões de interesses..... | 36 |
| 1.5 Paradigma..... | 36 |
| 1.6 As ideias..... | 37 |
| 1.7 Os Referenciais..... | 41 |
| 1.8 Fórum e Arenas..... | 46 |
| 1.9 Ideias, Interesses, Instituições..... | 48 |
| 1.10 Palavras Finais sobre o Capítulo..... | 50 |
| 2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO..... | 52 |
| A CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA E POLÍTICA DE 1930-2000 E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO..... | 52 |
| A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIRECIONADAS PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO 1930-2000..... | 57 |
| 2.1 Dos anos 1920 aos anos 1930..... | 58 |
| 2.2 As ações educacionais..... | 60 |
| 2.3 Os anos 1940 e 1950..... | 63 |
| 2.4 A década de 1960..... | 67 |
| 2.5 As políticas públicas e a escolarização da população do campo: os anos 1970 e 1980..... | 71 |
| 2.5.1 Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste)..... | 71 |
| 2.5.2 Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio)..... | 73 |
| 2.5.3 Pronasec e Edurural..... | 77 |
| 2.5.4 Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste)..... | 81 |
| 2.6 O que nos mostram os anos 1990..... | 84 |
| 2.6.1 De onde veio o Programa Escola Ativa?..... | 86 |
| 2.6.2 O Programa Escola Ativa no Brasil..... | 87 |
| 2.6.3 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)..... | 92 |
| 2.6.4 Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)..... | 98 |
| 2.6.5 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)..... | 101 |
| 2.7 As políticas públicas a partir dos anos 2000..... | 103 |
| 2.7.1 Programa Saberes da Terra e o ProJovem Campo – Saberes da Terra..... | 106 |
| 2.7.2 Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)..... | 114 |
| 2.8 Palavras Finais sobre o Capítulo..... | 114 |
| 3 OS CONTORNOS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO..... | 115 |
| 3.1 A educação do campo a partir dos marcos normativos..... | 116 |
| 3.2 Educação do Campo: o nascimento de um conceito..... | 124 |
| 3.3 O meio rural: um espaço plural..... | 133 |
| 3.4 Palavras Finais sobre o Capítulo..... | 140 |

| | |
|--|------------|
| 4 A ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: EVOLUÇÕES E DESIGUALDADES..... | 142 |
| A EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A POPULAÇÃO DO CAMPO..... | 142 |
| 4.1 Escolas do campo..... | 143 |
| 4.2 Anos de estudo..... | 154 |
| 4.3 O analfabetismo..... | 158 |
| 4.4 O acesso e a escolarização..... | 164 |
| 4.4.1 As matrículas na Educação Infantil..... | 166 |
| 4.4.2 As matrículas no Ensino Fundamental..... | 167 |
| 4.4.3 As matrículas no Ensino Médio..... | 168 |
| 4.4.4 As matrículas na Educação de Jovens e Adultos..... | 169 |
| 4.4.5 As matrículas na Educação Profissional..... | 170 |
| 4.5 As taxas de frequência..... | 171 |
| 4.6 Distorção idade-série..... | 176 |
| 4.7 Reprovação e abandono..... | 179 |
| 4.8 Palavras finais do Capítulo..... | 186 |
| 5 UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO MEIO RURAL..... | 191 |
| O CENÁRIO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO DO PRONACAMPO..... | 191 |
| O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO – PRONACAMPO..... | 195 |
| 5.1 Caracterização do Pronacampo..... | 196 |
| 5.2 O Pronacampo: seus eixos e a constituição das suas ações..... | 203 |
| 5.2.1 I Eixo - Gestão e Práticas Pedagógicas e suas ações..... | 203 |
| 5.2.2 II Eixo - Formação de Professores e suas ações..... | 210 |
| 5.2.3 III Eixo - Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional e suas ações..... | 216 |
| 5.2.4 IV Eixo - Infraestrutura e Tecnologia e suas ações..... | 225 |
| 6 AS ESCOLHAS E AS FALAS: ATORES, IDEIAS E INTERESSES NO MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO..... | 232 |
| 6.1 O Pronacampo: uma ação pública em transformação?..... | 233 |
| 6.2 A constituição do Eixo III – a Educação Profissional do Pronacampo: uma contradição?..... | 248 |
| 6.3 O Fórum de Educação do Campo e o Fórum de Especialistas: marcas de instituições, ideias e interesses presentes no Pronacampo..... | 253 |
| 6.4 O Fórum de Comunidades de Política Pública e a Construção do Programa Nacional de Educação do Campo–Pronacampo: Ideias e interesses institucionalizados..... | 261 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 275 |
| REFERÊNCIAS..... | 286 |
| ANEXOS..... | 302 |
| ANEXO A – Termo de Consentimento Informado..... | 302 |
| ANEXO B – Entrevista (Representantes de entidades, grupos e movimentos sociais do meio rural, gestores educacionais)..... | 304 |
| ANEXO C – Entrevista (Equipe dirigente do Pronacampo)..... | 305 |
| APÊNDICES..... | 308 |
| APÊNDICE A – Tabelas com a frequência escolar urbana e rural por regiões brasileiras..... | 308 |

| | |
|---|------------|
| APÊNDICE B – Tabelas de frequência escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e situação do domicílio no Brasil em 2010..... | 310 |
| APÊNDICE C – Tabelas de frequência escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e situação do domicílio no Brasil em 2000..... | 311 |
| APÊNDICE D – Tabelas da população residente de 15 a 29 anos, que frequentavam a Alfabetização de adultos, a Educação de jovens e adultos do ensino fundamental, a Educação de jovens e adultos do ensino médio por situação do domicílio no Brasil nos anos 2000 e 2010..... | 311 |
| APÊNDICE E – Taxa de frequência líquida do Ensino Médio e do Ensino Superior por situação de domicílio..... | 313 |
| APÊNDICE F – Número de Escolas no campo nas redes Estadual e Municipal por regiões brasileira entre os anos de 2007 e 2010..... | 314 |
| APÊNDICE G – Tabelas com taxas de distorção idade série..... | 316 |
| APÊNDICE H – Tabelas com taxas de reprovação no ensino Fundamental e Médio nos anos de 2007 e 2012 no Brasil e por regiões (urbana e rural)..... | 317 |
| APÊNDICE I – Tabelas com taxas de abandono no ensino Fundamental e Médio nos anos de 2007 e 2012 no Brasil e por regiões (urbana e rural)..... | 318 |
| APÊNDICE J – Tabela com número de estabelecimentos de ensino urbanos e rurais no Brasil de 2007 a 2011..... | 318 |

INTRODUÇÃO

O marco da análise da tese compreendeu os anos de 2011 a 2014, período no qual foi construída e implementada a ação pública Pronacampo. Entretanto, na busca de entender o Pronacampo, e sua relação com as políticas públicas de educação direcionadas para a população residente no meio rural, em sua amplitude, foi necessário realizar uma opção no estudo pela temporalidade compreendida entre os anos de 1930 a 2010, período em que foi construída a trajetória das políticas públicas de educação direcionada para a população do campo. De acordo como Minayo (1994), esse movimento foi necessário porque o objeto das ciências sociais é histórico. As contradições e fenômenos do presente são uma continuidade do passado, o que atribui historicidade aos processos. A partir da análise da trajetória das políticas públicas de educação no Brasil, torna-se perceptível que o processo de elaboração das políticas públicas educacionais para a população do campo passou por uma evolução a partir da relação Estado-Sociedade no decorrer da última década. Não posso deixar de mencionar, neste contexto, que algumas mudanças também foram vivenciadas nos âmbitos político, social e econômico no Brasil.

Para pensar sobre as políticas públicas educacionais (do/no campo) faz-se necessário considerar o avanço do acesso à escola, conquistado nas últimas décadas e, ao mesmo tempo, a persistência de situações de desigualdade que posicionam a população do campo em situação relativamente desfavorável. A história nos mostra que a educação direcionada à população do campo foi inicialmente negligenciada e ofertada de forma precária, sem as condições adequadas de acesso aos conhecimentos historicamente produzidos. A igualdade de oportunidades educacionais não chegou para todos os brasileiros. Essa é uma particularidade presente no sistema educacional brasileiro, marcado ainda por desigualdades na efetivação de direitos de cidadania. Tal particularidade pode ser constatada a partir do histórico da educação, não apenas no tocante ao acesso, mas em relação também à permanência e às condições de qualidade na oferta escolar. Convivemos com uma intensa desigualdade associada à divisão regional, ao pertencimento racial, à origem econômica e às relações de gênero, que se traduzem em um sistema educacional excludente para as crianças, adolescentes, jovens e adultos residentes no campo. Estamos no século XXI e a escola pública destinada à

população do campo continua sendo identificada em muitos estudos como um espaço de ausências, em que os direitos ainda não são respeitados.

Compreendo a educação do campo como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado, porém, não pensada somente por seus organismos, mas em interação com instâncias e movimentos da sociedade civil. O Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo foi apresentado em março de 2012 e traz o reconhecimento institucional do Estado, podendo ser considerado um avanço político na luta pela educação do campo. No estudo aqui apresentado procurei entender a construção do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo (2011-2014). Assim, no desenvolvimento deste trabalho algumas indagações foram levantadas: *quais ideias vêm sendo disputadas e institucionalizadas e que funções são atribuídas à educação nas políticas públicas educacionais do Pronacampo? Quais referenciais orientaram a construção do Pronacampo e quais atores sociais participaram dessa elaboração?* As questões levaram a focar a atuação dos grupos de atores sociais e estatais, o papel das instituições e dos interesses na construção das ideias e as relações estabelecidas com a superação, com a reprodução e a produção das desigualdades educacionais, o que exigiu um olhar a partir de uma perspectiva histórica das políticas públicas de educação direcionadas para a população do campo no Brasil. Foi um longo caminho em direção à consagração, no nível normativo e em práticas políticas, da educação como direito amplo dos camponeses, em que o acesso, a permanência e a continuidade da escolarização são algumas das condições de sua efetivação. Por um longo período foi negado, ou muito restringido, à população do campo o acesso e a permanência nas redes públicas de ensino no país, condições tardiamente consideradas pelas políticas educacionais, o que contribuiu apenas para acentuar as desigualdades entre a cidade e o campo.

A tese enfatiza a importância das ideias na formulação do Pronacampo. A dimensão cognitiva, as ideias e interesses, nas decisões e construções de políticas públicas, não é algo recente. Alguns teóricos já chamavam a atenção para essa abordagem, como Max Weber (1946) ao afirmar que: “[...] as imagens mundiais criadas pelas ‘ideias’ determinaram, qual manobreiros, os trilhos pelos quais a ação foi levada pela dinâmica do interesse” (WEBER, 1946, p. 323 apud LUKIC; TOMAZINI, 2013, p. 8). Porém, já foi confirmado por Pimenta (2003), e por outros pesquisadores da abordagem cognitiva, que nas pesquisas brasileiras tem sido pouquíssimo trabalhado o papel das ideias e do conhecimento na formulação de políticas públicas.

A abordagem cognitiva procura enfatizar o papel das ideias, nessa perspectiva, o estudo se assenta na percepção de que as políticas públicas não se restringem aos atores estatais e à ação do Estado, elas se formulam e implementam num processo complexo de relações entre atores estatais e atores sociais. Isso nos leva a buscar compreender as lógicas de ação e de sentidos na elaboração e implementação da política a ser estudada, a partir da existência de diferentes contextos de referência das escolas do campo, que merecem ser cotejados com as prescrições de ações e programas do Pronacampo. Na abordagem cognitiva, as ideias constituem variável importante. Contudo, as ideias mobilizam interesses associados a grupos sociais na formulação das políticas públicas.

Diante do Programa Nacional de Educação do Campo, podemos indagar quais são os atores e mediadores e quais são seus referenciais normativos e cognitivos, quais os fóruns e arenas de discussão e deliberação (como se constituem, quais são seus recursos de poder, suas influências nas problematizações e decisões). A abordagem interroga também as mudanças na política, o que coloca, para a pesquisa, a necessidade de olhar para os referenciais globais que presidem a ação pública e os modos de conexão entre o setorial (educação), o subsetorial (educação do campo) e esses referenciais. Nosso estudo olha para as políticas públicas de educação direcionadas à população do campo a partir das ideias, a partir da abordagem cognitiva, sob o pressuposto de que a institucionalização e os processos de mudança ocorridos nas políticas públicas podem ser compreendidos a partir da trajetória das ideias que as compõem. Nesse sentido, alguns pressupostos foram constituídos e orientam a pesquisa seguindo a abordagem cognitiva e de acordo com os seus principais teóricos, do mesmo modo, alguns referenciais institucionalizados de política pública para a educação do campo são também enfocados.

Nos anos de 1930 a 1990, os programas educacionais encontravam-se atrelados ao “referencial global” (JOBERT; MULLER, 1987) ligado à urbanização, à industrialização e ao processo de modernização da agricultura, modelo econômico adotado no Brasil que apresentava relação com o processo de desenvolvimento. Esse referencial se materializou na educação por meio dos programas que determinavam o processo de escolarização da população do campo. Os programas educacionais direcionados para a população do campo eram fruto das ideias e dos interesses do fórum da interlocução política, do fórum de especialistas e do fórum de comunidade política com a centralidade na educação nas escolas urbanas, que era que era reproduzido pelas escolas localizadas no meio rural

Entre o final dos anos de 1960 até os anos de 1980, programas de cunho regional foram direcionados para as regiões brasileiras, em especial para a região Nordeste. Nesse período, o referencial de política pública para a educação era determinado pelo modelo econômico que defendia a ideia de que o desenvolvimento do Brasil só ocorreria com a diminuição da pobreza e que a modernização da produção deveria focar numa maior produtividade. O modelo educacional era voltado para a formação de mão de obra na zona urbana, o mesmo modelo era direcionado para a população do campo com ênfase no ensino primário (ensino fundamental), nível de escolaridade esperado para essa população. Nesse processo, nos anos 1980 prevaleceram as ideias do Banco Mundial, os fóruns de comunicação política e o “referencial global” foram guiados pelos valores econômicos que tinham como base o neoliberalismo, ideias que fizeram parte da institucionalização dos programas educacionais do período. Na construção das políticas públicas para a população do campo, desse período, não houve a participação do fórum da educação do campo.

A partir do final do século XX, na década de 1990, e início dos anos 2000, movimentos de mudanças na construção da política pública educacional começaram a surgir no cenário nacional. A educação direcionada à população do campo passou por um processo de reconhecimento, legitimação e institucionalização de políticas públicas. A partir de 2003, o fórum da educação do campo passou a ter maior visibilidade política. Houve mudanças no fórum da comunicação política, fórum científico e fórum de políticas públicas, que permitiram o ingresso de novas ideias, interesses e novos atores sociais envolvidos a partir do contexto institucional. O referencial de política pública apresentou uma possível aproximação com o fórum da educação do campo, contexto no qual se encontra o Pronacampo. O referencial nos anos de 2011 a 2014 foi marcado por um renovado nacional-desenvolvimentismo¹, estratégia que foi adotada desde o ano 2002. O desenvolvimento do País estava, portanto, condicionado à capacidade de produção. Nesse contexto, a educação começou a ser vista como responsável pelo crescimento da produtividade do país, com foco direcionado para a formação de mão de obra que possibilitasse a aceleração dessa necessidade.

A partir das questões de pesquisa e de seus pressupostos, o estudo desta tese dirigiu sua atenção para a construção do Programa Nacional de Educação do Campo (a

¹ O nacional-desenvolvimentismo deu ênfase ao agronegócio e às exportações primárias, com apoio ao crédito. No setor social houve um alargamento dos direitos sociais e um maior poder de consumo.

institucionalização das ideias) e buscou compreender avanços e permanências das condições educacionais. O objetivo geral do estudo é *analisar referenciais e trajetória(s) de políticas que compõem o Pronacampo, abrangendo a problematização que lhes é subjacente, seu escopo e instrumentos e seu potencial de incidência na melhoria das condições da oferta educacional para a população do campo*. A partir do objetivo geral, apresento os objetivos específicos:

- identificar os atores e os fóruns de produção de ideias envolvidos na construção do Pronacampo;
- analisar os referenciais dos fóruns de produção das ideias que têm orientado o Pronacampo como uma política pública voltada para a educação da população residente no campo;
- reconstruir o referencial de política pública negociado e institucionalizado no Pronacampo;
- identificar os referenciais de política pública que foram institucionalizados nas políticas públicas direcionadas para a educação do campo;
- compreender como a dinâmica política das relações intergovernamentais e das relações Estado/sociedade se reflete nas políticas públicas educacionais direcionadas para a população do campo, seus efeitos de distanciamento e de aproximação em relação à garantia da justiça social (justiça distributiva), com o objetivo de atender ao direito da escolarização da população do campo.

A tese inscreve-se, portanto, na análise de políticas públicas. No estudo, utilizarei a abordagem cognitiva, com uma maior aproximação à perspectiva desenvolvida por Bruno Jobert e Ève Fouilleux. As construções teóricas desses autores, acerca das disputas em torno da produção de referenciais de políticas públicas, têm como foco as noções de fóruns e arena. Nessa abordagem, o processo de construção das ideias, e como estas são institucionalizadas, é central. Compreendo que a abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, em especial as construções teóricas realizadas por alguns autores aqui citados, contribuíram com o estudo proposto e seus objetivos. Esta abordagem permitiu compreender o processo de construção das ideias institucionalizadas em política pública (Pronacampo) e o referencial de política pública para a educação do campo. Neste processo, o conjunto de ideias foi identificado a partir dos fóruns de produção de ideias e considerado no fórum de comunidades de política pública. A partir dessa perspectiva de análise, tentei realizar uma articulação entre

ideias, instituições e interesses. Os interesses são construções sociais que estão ligados às crenças e representações acerca da realidade e do mundo; as instituições são compreendidas como quadros normativos que compõem as interações sociais, do que são exemplos componentes do sistema político (constituição, leis, ministérios, secretarias, conselhos, instituições exógenas) e instrumentos da política pública (normas, manuais, instituições endógenas) (FOUILLEUX, 2011).

A partir da abordagem cognitiva, busquei evidenciar o conjunto de ideias que institucionalizaram o Pronacampo, ou seja, o atual referencial que norteia a política pública para a educação da população residente no campo. A institucionalização do Pronacampo foi determinada por escolhas estratégicas, por ações cognitivas e normativas. O Pronacampo é uma construção complexa, por ter envolvido, de acordo com o seu documento base, uma multiplicidade e diversidade de atores, interesses e ideias. Compreendo que a política pública não tem um sentido unívoco e perene, é dotada de vida, sujeita a mutações e pode possuir um caráter contraditório ou ambíguo. Tendo em conta essa compreensão, as políticas públicas educacionais para a educação básica do campo são construtos fundamentados em referenciais, ideias e estratégias do projeto de desenvolvimento (nacional, regional) e as relações nele implicadas (de ordem econômica, política, social e cultural), os quais influenciam as condições de existência das políticas públicas, o tipo de escola e de educação presentes no campo. A pouca atenção dirigida, ao longo da história, à população do campo, relativamente à população das cidades, gerou uma persistente (re)produção de desigualdades de diversas ordens, entre elas a educacional. Por isso, a discussão proposta acerca das políticas públicas de educação básica do campo será construída tendo em conta as relações entre a política educacional e a política de desenvolvimento do país, no seu recorte do desenvolvimento rural. Alguns teóricos defendiam a ideia de que a população do campo tenderia sempre a diminuir e deixaria de existir, o que pode ter contribuído para fortalecer o cenário de escassos investimentos públicos e de reduzidas políticas públicas educacionais direcionadas à população do campo. Igualmente, pode ser feita referência a teorias e disputas políticas sobre modelos de desenvolvimento rural, de que são exemplos emblemáticos teses e proposições sobre o agronegócio e a agricultura familiar. A educação do campo no contexto do Pronacampo apresenta-se em disputa por grupos que procuram impor ideias, interesses ancorados em seus sistemas de crenças e valores.

O direito à educação para a população do campo é compreendido em um sentido amplo, sendo também uma questão de justiça social. A justiça social, no contexto do

direito à educação para a população do campo, tem relação com a distribuição igualitária de oportunidades e de recursos no campo econômico, assim como o acesso e o respeito à cultura, por isso está circunscrita pelos campos de possibilidades da democracia, da participação social e do direito de fazer escolhas. Nesse sentido, o direito abrange o acesso igualitário aos conhecimentos culturais produzidos. A população do campo precisa que seja garantida igualdade social e igualdade de condições de acesso e permanência na escola, assim como de acesso ao conhecimento veiculado pela escola. A forma de acesso à educação e aos bens públicos têm se diferenciado ao longo do percurso da história do Brasil, penalizando a população do campo. A concepção do direito à educação encontra-se ligada ao reconhecimento das especificidades que fazem parte da formação social e cultural da população do campo, sendo inseparável dos direitos humanos de forma geral e dos processos de produção da sua existência

A PESQUISA: metodologia e procedimentos

No processo de pesquisa, compreendi que “[...] cada investigador tende a desenvolver o seu próprio método em função do seu objeto de investigação, dos seus objetivos, dos seus pressupostos teóricos ou de outros fatores contingentes” (MAROY, 1995, p. 117). O processo de produção do conhecimento acerca do Pronacampo passou necessariamente pela história vivenciada ao longo dos anos pela população residente no meio rural, no tocante à educação. Esse movimento deu sentido à curiosidade e à inquietação na investigação a que me propus. A escolha metodológica coloca para o estudo a dimensão social da pesquisa, através de sua inserção na vida socioeconômica da população do campo, suas necessidades e interesses, o que confere à pesquisa um caráter político.

A pesquisa se filiou à abordagem qualitativa por entender que a ação humana contempla significações, o que torna essencial o entendimento dos significados subjetivos e intersubjetivos atribuídos pelos sujeitos/atores às suas ações e às ações coletivas, que envolvem atitudes, crenças, valores, razões e motivos que compõem as ações humanas em seus contextos sociais. De acordo com as autoras Márcia Fraser e Sônia Maria Gondim (2004, p. 141-142):

[...] abordagem qualitativa parte da premissa de que a ação humana tem sempre um significado (subjetivo ou intersubjetivo) que não pode ser

apreendido somente do ponto de vista quantitativo e objetivo (aqui entendido como independente do percebido e do contexto da percepção). Subjetivo diz respeito ao que se passa na mente consciente ou inconsciente da pessoa [...] e o significado intersubjetivo se refere ao conjunto de regras e normas que favorecem o compartilhamento de crenças por grupos de pessoas inseridas em determinado contexto sociocultural.

A partir da perspectiva qualitativa, procurei ampliar a compreensão do tema e do objeto de estudo. A pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos, dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p. 9). A pesquisa qualitativa coloca como foco de interesse o posicionamento, a percepção e os valores expressados na fala dos atores sociais. Acrescenta-se que a abordagem qualitativa “[...] compreende os fenômenos, segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58). Também foram utilizados dados quantitativos, em apoio à pesquisa qualitativa, pelo qual registro que os dados “[...] não se encontram disponíveis na realidade, eles são sempre o fruto de um processo de construção” (COTANDA; SILVA; ALMEIDA, 2008, p. 77).

O desenvolvimento metodológico do estudo envolveu três recursos principais: a pesquisa documental, a análise de dados estatísticos e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa bibliográfica e documental fez parte da primeira etapa do estudo. Essa etapa foi realizada por meio da leitura interpretativa de produção científica, dos marcos legais, relatórios e de documentos oficiais, a fim de elaborar um quadro teórico e contextual do processo histórico das políticas públicas educacionais voltadas para a população do campo e os seus referenciais. Nesse momento, foi empreendido estudo sistemático das políticas de educação do campo de âmbito nacional, que incluiu a análise de documentos prescritivos (legislação, normas e textos de políticas) e de contextos de produção desses documentos.

Na pesquisa documental foram analisadas normas, textos-base de políticas, programas e ações, relatórios, planos, avaliações e outros tipos de documentos relevantes para a descrição e análise das políticas públicas educacionais direcionadas para a população do campo. A coleta dos dados também se baseou em fontes secundárias, a legislação federal, documentos, decretos referentes ao programa, relatórios, textos de sites governamentais e dos movimentos sociais envolvidos, vídeos dos encontros de apresentação do Pronacampo e falas e entrevistas do ex-ministro da

educação e da presidente Dilma Rousseff. No estudo, a importância dos documentos encontrou apoio na seguinte afirmação:

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado (CELLARD, 2008, p. 295).

As autoras Ludke e André (1986, p. 44) esclarecem que a análise documental tem um ponto final, ao afirmarem que:

Quando não há mais documentos para analisar, quando a exploração de novas fontes leva à redundância de informação ou a um acréscimo muito pequeno, em vista do esforço despendido, e quando há um sentido de integração na informação já obtida, é um bom sinal para concluir o estudo.

A análise documental na pesquisa teve relação direta com o processo de busca e de escolha dos documentos. Segundo Alessandra Pimentel, “[...] as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, extraídos das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como num quebra-cabeça” (PIMENTEL, 2001, p. 180).

Na segunda etapa, foram gerados dados estatísticos, com o objetivo de construir uma caracterização (panorama) detalhada da escolaridade e da escolarização da população camponesa. Os dados foram retirados de instituições oficiais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Sinopse Estatística do Censo Demográfico, Censo Demográfico, Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (microdados do Censo Escolar, sinopses estatísticas). Os dados apontaram para uma situação mais desfavorável para a população do meio rural em indicadores de escolaridade e escolarização. Esta constatação foi contemplada, no objetivo geral da tese, com a intenção de discutir o potencial de incidência do Pronacampo na melhoria das condições da oferta educacional para a população do campo. O estudo procurou detalhar as condições da oferta educacional da população do campo, como elemento importante na pesquisa. Os dados construídos foram organizados considerando marcadores como localização (urbana e rural), as regiões do país, etapas e/ou modalidades da educação e dependência administrativa (federal, estadual, municipal e privada): analfabetismo, frequência à escola, número de estabelecimentos de ensino e matrículas.

Na terceira etapa da pesquisa ocorreu o trabalho de campo. As entrevistas² semiestruturadas foram realizadas com membros representantes da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC) e de movimentos sociais ligados à educação do campo (de organismos estatais e de entidades e organizações sociais já citadas como participantes na construção do Pronacampo) e estudiosos da temática sobre educação do campo. De acordo com Triviños (1987, p. 152), a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”. As entrevistas semiestruturadas foram desenvolvidas de forma ampla e permitiram ao entrevistado expressar suas posições sem controle, sem restrições ou determinações fixadas. Nesse processo, foram utilizadas duas modalidades de entrevista. A primeira modalidade, presencial, na qual a entrevista foi realizada a partir do encontro entre a pesquisadora e o participante (entrevistado) do estudo. Na segunda modalidade, a distância, a entrevista se deu “[...] por telefone, por computador e por questionários, que também estão sujeitas às mesmas influências verbais e não-verbais” (FRASER; GONDIM, 2004, p. 143). Essa segunda modalidade foi utilizada porque os entrevistados apresentaram situações que impossibilitaram a realização da entrevista presencial. Fontana e Frey (2000) conceituam a entrevista como um “texto negociado”. Para os autores, a entrevista consiste em um movimento de construção de conhecimento realizado conjuntamente pelo entrevistado (participante) e a pesquisadora (entrevistadora). Os entrevistados convidados são ou foram os atores que estavam ou estiveram em posições no aparelho de Estado e em entidades, organismos e movimentos sociais, ou seja, atores dos fóruns de produção de ideias e de comunidades de políticas públicas ligados à educação do campo. Alguns autores apontam para a existência de um ponto de esgotamento, ou seja, de finalização, para o processo de entrevista. Tal momento ocorreu na pesquisa diante dos inúmeros convites e solicitações sem resposta e com a recusa dos atores em participar.

Tendo como base teórica a Abordagem Cognitiva, foi utilizada a análise de conteúdo, como técnica de análise de dados qualitativos (ou mistos), o que permitiu à pesquisa uma visão mais ampla, o que proporcionou uma aproximação mais adequada à problemática analisada. Tomei como referência, em análise de conteúdo, a obra de

² Foram realizadas dez entrevistas. As entrevistas foram identificados pela abreviatura do fórum de produção de ideias que o entrevistado fazia parte: Fórum da Interlocação Política (FCP), Fórum de Especialistas (FE), Fórum de Educação do Campo (FEC) e Técnico Governamental(TG).

Laurence Bardin. Segundo Bardin (2006, p. 158), “[...] a análise de conteúdo é um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa [...]”. A análise de conteúdo envolve algumas etapas, entretanto, não deve ser aplicada como um modelo estático, rígido e exato. A autora não enfatiza, nem busca, uma rigidez técnica. De acordo com Bardin, a sua proposição de análise de conteúdo enfatiza a investigação científica buscando evidenciar a riqueza da subjetividade, o rigor da objetividade e da cientificidade. De acordo com Laurence Bardin (2006, p. 142), a Análise de Conteúdo consiste em

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens.

A Análise de Conteúdo (AC) foi realizada através da análise por categorias temáticas. As categorias foram construídas de acordo com o aparecimento dos temas no texto. Na análise de conteúdo, as categorias são o resultado de um esforço de síntese, no qual são destacados os elementos e os aspectos mais importantes de um documento. A categorização foi, portanto, uma operação de classificação dos elementos de uma mensagem seguindo determinados critérios.

Na análise categorial, ocorreu um [...] desmembramento do texto em unidades, ou seja, em categorias. As categorias são construídas de acordo com o aparecimento dos temas que surgem no texto, identificados a partir de suas semelhanças. As fases de AC são constituídas por três momentos, denominados como, segundo Bardin (2009, p. 121): 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados – a inferência e a interpretação.

A primeira etapa envolveu a identificação dos diferentes textos, documentos, depoimentos, entrevistas e falas a serem analisadas. A pré-análise consistiu na etapa de organização da AC iniciada pela escolha dos documentos que seriam analisados. Alguns procedimentos compõem essa etapa: o contato com os documentos (a partir da leitura flutuante) e a escolha dos documentos; a construção das hipóteses e dos objetivos; a elaboração de indicadores com base em documentos de análise. A segunda etapa envolveu a exploração do material, em que foi definida a unidade de análise ou unidades de registro nas quais os dados são codificados a partir das unidades de análise. Nessa fase ocorreu a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação

das unidades de registro (ou unidade de análise), que correspondeu ao conteúdo considerado como base para a categorização. A categorização e seu agrupamento ocorreu a partir das características e dados comum existentes. Nesse processo, as categorias foram o resultado de um esforço de síntese, em que foram destacados os elementos e os aspectos mais importantes de um documento. Essa fase envolveu a descrição analítica do material textual coletado para a pesquisa; a codificação, a classificação e a categorização foram momentos que fizeram parte dessa etapa. Segundo Bardin (2006, p. 103), a codificação, “[...] corresponde a uma transformação [...] dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão”. Ainda de acordo com a autora, a categorização consiste na

[...] classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 2006, p. 117).

O tratamento dos resultados, inferência e interpretação correspondeu à terceira etapa. Nessa etapa ocorreu a identificação e a condensação das informações importantes para a análise e, por fim, as interpretações inferenciais, momento em que as percepções e o entendimento do pesquisador a partir dos textos são expostos buscando construir uma análise interpretativa do conteúdo textual. A análise de conteúdo envolveu um trabalho a partir da materialidade, do conteúdo que compõem os textos escritos existentes sobre o Pronacampo. A interpretação da AC pode ser quantitativa ou qualitativa. Triviños (1987, p. 162) enfatiza que:

[...] o pesquisador precisa fazer um esforço para desvendar o conteúdo latente. [...] Não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem.

A combinação dos recursos metodológicos utilizados foi fundamental para o desenvolvimento do estudo e, indubitavelmente, permitiu aproximações para o estudo de tese. Os documentos analisados permitiram identificar as ideias que formularam o Programa Nacional de Educação do Campo, assim como o referencial de política pública que foi institucionalizado e as mudanças que ocorreram nesse referencial ao

longo da história das políticas públicas; ainda, possibilitaram delimitar os fóruns que participaram da produção de ideias que fizeram parte do processo. O olhar histórico permitiu identificar as ideias que foram escolhidas no decorrer da formulação do Pronacampo, assim como as políticas adotadas no contexto dos fóruns de produção de ideias e das comunidades de políticas públicas. As entrevistas foram realizadas com alguns atores dos fóruns de produção de ideias identificados como representantes do fórum da comunicação política, estudiosos da educação do campo, representantes de movimentos sociais e técnicos governamentais envolvidos na formulação e na implementação. A quantidade de entrevistas realizadas se deu em decorrência da aceitação e principalmente da recusa das pessoas (em dar entrevista) que participaram da construção da política pública Pronacampo, que poderiam ter contribuído como informantes.

A tese encontra-se estruturada em seis capítulos, esta introdução e as considerações finais. No primeiro capítulo, procurei delinear a análise de políticas públicas, a abordagem cognitiva das *policies*, e o papel das ideias a partir da abordagem cognitiva. No segundo capítulo, empreendi a identificação e uma breve consideração sobre a trajetória das políticas públicas educacionais direcionadas para a população do meio rural a partir dos anos de 1930 e as conquistas da Educação do Campo e seu marcos normativos. No terceiro capítulo, apresentei o surgimento do termo Educação e os caminhos percorridos pelos movimentos sociais do campo em luta, assim como entendimentos que definem o que é o meio rural. No quarto capítulo, faço a exposição dos dados da situação da escolarização e escolaridade da população residente no campo. No quinto, caracterizei o Pronacampo, seus eixos e a constituição das suas ações para a educação da população do campo. Este capítulo identifica, no âmbito do Pronacampo, os principais fóruns de ideias, as ideias, os interesses e as instituições envolvidas e o referencial de política pública institucionalizado. Na última seção, algumas considerações são realizadas sobre a análise desenvolvida na tese. Procura-se apontar os referenciais de política pública que têm orientado a construção de políticas públicas para a educação da população residente no campo ao longo do período analisado; as mudanças políticas que permitiram a elaboração do referenciais de política institucionalizados; as ideias, os interesses e a participação dos fóruns de produção de ideias.

Cabe observar que minha aproximação com o estudo das políticas públicas educacionais voltadas para a população camponesa foi intensificada durante o

desenvolvimento da minha pesquisa de mestrado³, quando o interesse pela educação do campo foi construído no contato com estudantes, professores e gestores. Igualmente importante neste processo foi a minha participação em pesquisa que analisou a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios prioritizados dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba, pois aprofundou o meu contato com a situação educacional da população do campo, potencializando o desejo de realizar o estudo que aqui será descrito. Porém, cabe ressaltar que o meu contato com a escola do campo se deu ao longo da minha história acadêmica, pois as pesquisas (de graduação e de especialização) que realizei sempre tiveram ligação com os trabalhadores do campo e com a escola do campo, e, na carreira profissional, fui professora dos alunos/as da educação de jovens e adultos (EJA) que iam do campo para estudar na cidade, tudo isso em meu estado de origem, a Paraíba.

³ O estudo buscou compreender se e como os trabalhadores/as estudantes se percebiam como protagonistas do desenvolvimento de seu município. O estudo teve como cenários o município de Bento Gonçalves, no Estado do Rio Grande do Sul, e o município de Areia, no Estado da Paraíba. O primeiro grupo compreendeu cinco jovens e adultos com idades entre 19 e 36 anos que trabalhavam no plantio e colheita da uva, bem como noutras atividades da viticultura, e residiam no município de Bento Gonçalves. Destes, um era estudante do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e os demais eram estudantes do Curso de Viticultura e Enologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (Campus Bento Gonçalves). O segundo grupo era formado por oito jovens com idades entre 18 e 27 anos, que trabalhavam no plantio e colheita da cana-de-açúcar e na produção de aguardente e rapadura. Residentes no município de Areia, no Estado da Paraíba, quatro eram estudantes do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM Urbano), dois eram estudantes do PROJOVEM Campo (Saberes da Terra) e os outros dois eram estudantes do Ensino Médio. O estudo confirmou que a construção de um projeto de desenvolvimento socialmente justo precisa ser discutida e realizada com a participação do trabalhador, a qual entendo como um direito que poderá ser concretizado a partir de uma democracia participativa.

I CAPÍTULO

A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO: AS IDEIAS, UM OLHAR A PARTIR DA ABORDAGEM COGNITIVA

Este capítulo apresenta o conceito de política pública assumido neste estudo e procura focar a análise de política a partir da abordagem cognitiva e suas vertentes analíticas, com especial atenção para o papel das ideias na análise de políticas públicas. O capítulo está organizado em nove itens. O primeiro item expõe uma introdução sucinta do conceito de políticas públicas, o segundo item traz menção sobre a análise de política. Nos demais sete itens são apresentadas as principais perspectivas associadas ao processo de análise da abordagem cognitiva de políticas públicas. Entre as análises menciono as “coalizões de interesse”, a compreensão das políticas públicas como “paradigmas”, a perspectiva das ideias, dos “referenciais”, dos “fóruns e arenas”, essa última a partir, principalmente, dos teóricos Bruno Jobert e Eve Fouilleux. No último item apresento uma consideração sobre a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas com base nas “ideias, interesses, instituições”.

1.1 Política Pública

O termo política é composto por três distintas dimensões: *polity* (ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo), *politics* (o processo político: os atores envolvidos, os conflitos e negociações sobre as políticas) e *policy ou policies* (conteúdos e configurações das políticas, políticas públicas, propriamente). De acordo com Frey (2000), essas dimensões estabelecem ligações de mútua influência. Assumo a compreensão de política pública como o "Estado em Ação" (JOBERT & MULLER, 1987). Os pesquisadores Bruno Jobert e Pierre Muller, definem *Estado em Ação* como “um estado cujo funcionamento é estruturado em torno da condução das políticas públicas [...] todavia, o que o Estado deixa ver dele mesmo se distingue muito do que o Estado faz” (JOBERT e MULLER 1987, p. 10). Neste sentido, o Estado formula e implementa suas ações, por meio de programas direcionados para setores específicos da sociedade.

Parto do entendimento que uma política pública, em sua formulação e implementação, envolve um processo de articulação entre os diferentes referenciais e os

interesses (interesses setoriais, corporativos, profissionais, político-partidários), o que nos permite perceber o caráter intrinsecamente contraditório de toda política:

[...] toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios (MULLER; SUREL, 2002, p. 17-18).

Muller e Surel (2002) entendem a política pública como um construto social e um construto de pesquisa. Nesta perspectiva, a construção de uma política pública requer a transformação de um problema social em problema político. Os autores afirmam que:

[...] fazer uma política é, inicialmente, de fato tomar decisões (boas se possível) e implementá-las. [...] os problemas são “resolvidos” pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública. Nesse quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e (re-)definir os “seus” problemas, e “testar” em definitivo as soluções que eles apoiam. Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado. (MULLER; SUREL, 2002, p. 29).

Trazendo estes elementos para o estudo, é possível dizer que as políticas públicas de educação para a população do campo se constituem como expressão do poder público, em que a especificidade da ação do Estado encontra-se constituída de um conjunto de medidas concretas, abrangendo fatores financeiros, intelectuais, materiais e elementos de decisão que compõem o seu caráter normativo. Os autores argumentam que uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência; ela tende a constituir uma ordem local (MULLER ; SUREL, 2002, p. 16).

De outra parte, políticas públicas é um campo do conhecimento que estuda a ação do governo e este em ação. De acordo com Souza (2006), é um campo de conhecimento que, em sua origem, discrimina quatro etapas da ação pública, que envolvem processos de decisão, elaboração, implementação e avaliação. Essas etapas são regidas por instituições, regras e modelos. A criação da área de políticas públicas envolveu alguns responsáveis: H. Laswell(1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965). Ainda segundo a autora “[...] o desenho das políticas públicas

e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.” (SOUZA, 2006, p. 21).

As políticas públicas envolvem um conjunto de princípios e normas que orientam a ação do Estado e que norteiam as relações (mediações) entre os atores do poder público e os atores da sociedade. As políticas públicas também podem apresentar, no conjunto de suas diretrizes, algumas omissões, ou seja, intenções de não envolver ou desenvolver determinada ação. As ausências refletem as opções e orientações dos formuladores de políticas. Já Rua (2009, p. 20) ressalta que “[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”. A política, para ser considerada pública, precisa apontar a quem se destina a ação e os resultados esperados e também envolver em seu processo de elaboração o debate público com representantes dos movimentos sociais e institucionais.

1.2 Análise de política

Para Muller e Surel, o processo de análise das políticas públicas deve proceder a “uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 21). Ainda segundo os mesmos autores, a análise das políticas, em seu aspecto teórico-metodológico, “deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 20). Para Dye (2002), a análise de políticas públicas busca identificar o que os governos fazem ou deixam de fazer, por que o fazem e que diferença isso faz. Deste modo, a análise das políticas públicas pode ser situada como um campo de investigação na área das ciências humanas que se dedica a refletir sobre a ação pública e a legitimidade do Estado.

Análise de políticas públicas de acordo com Muller & Surel (1998, p. 3), foi formulada no cenário político e acadêmico norte-americano na década de 1950. Segundo Sabatier (1991, p. 144) a disciplina não emergiu de forma significativa até a década de 1960. No Brasil, a análise de políticas públicas teve sua origem na década de 1980. Para Celina Souza, verifica-se

[...] o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil. Várias áreas do conhecimento, e não só a ciência política, vem realizando pesquisas sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer. Portanto, a academia, juntamente com órgãos governamentais e centros de pesquisa, estes últimos com tradição mais antiga na área, tem

ampliado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas. (2003, p. 15)

Em relação ao conceito de análise de política pública, Souza (2006, p. 68), esclarece que não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Para Dagnino a “análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental. (DAGNINO 2002, p. 3). A análise das políticas concentra seu olhar sobre o conjunto das ações institucionalizadas, entre elas concepção, formulação, decisão, implementação e a atuação do Estado e dos atores sociais.

1.3 A Abordagem Cognitiva

A abordagem cognitiva é constituída por correntes que buscam abordar “a influência exercida por normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 48). Essa perspectiva teórica compreende “as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que constituem **sistemas de interpretação do real**, nos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever a sua ação” (MULLER; SUREL, 2002, p. 47, grifos meus). A análise das políticas públicas, a partir dessa perspectiva, nos convida a pensarmos a origem das políticas públicas, assim como sua implementação e avaliação, a partir da dimensão cognitiva, procurando estudar o porquê e como as políticas são construídas (JOBERT; MULLER, 1987).

A abordagem cognitiva e normativa analisa o conteúdo da ação pública e os atores envolvidos. A abordagem é constituída por princípios gerais e por valores. Os elementos cognitivos e normativos definem os meios e os instrumentos para a realização dos valores e objetivos (MULLER; SUREL, 2002, p. 49-50). A abordagem cognitiva coloca em foco o papel do conhecimento, das ideias, das representações e das crenças sociais nas políticas públicas. As políticas públicas são analisadas como influenciadas pelas crenças de um grupo de atores e a maneira como compreendem os problemas públicos e constroem respostas para o momento vivenciado. Os autores Muller e Surel (2002), num movimento de aproximação de três modelos da abordagem cognitiva das políticas públicas, apresentam a matriz cognitiva e normativa como possibilidade de junção dos referenciais (Jobert e Muller, 1987), dos sistemas de crenças (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) e dos paradigmas (Hall, 1993). Nos subitens a

seguir apresento as perspectivas das correntes que constituem a abordagem cognitiva.

1.3 Coalizões de interesses

A política pública, constituída a partir de coalizões de interesses, é compreendida como resultado da disputa de crenças que buscam definir e resolver um problema público. O sistema de crenças congrega valores, representações sociais do mundo, percepções de eficácia dos instrumentos das políticas públicas. Segundo Sabatier (1993, p. 18), uma coalizão de causa é composta por atores de organizações públicas e privadas, que compartilham um mesmo conjunto de crenças normativas.

Os autores Sabatier e Jenkins-Smith (1993), abordam os sistemas de crenças, as coalizões de causa e os *policy brokers*. Os autores analisam as políticas públicas como “interação de atores de diferentes instituições que procuram influenciar as decisões governamentais num domínio de política pública”. (SABATIER, 1993, p. 16). Os funcionários que ocupam altos cargos podem ser considerados como exemplos de *policy brokers*. De acordo com os autores as transformações na política ocorrem quando [...] mudanças nas condições socioeconômicas ou eleições que provocam uma redistribuição significativa dos recursos políticos” (SABATIER; SCHLAGER, 2000, p. 227).

1.5 Paradigma

Igualmente faz parte da abordagem cognitiva a compreensão das políticas públicas como paradigmas, a partir de Peter Hall e de Yves Surel. Para Hall, paradigma consiste em um conjunto de [...] ideais e normas que determinam os objetivos da política pública e o tipos de instrumentos [...] para concretizá-la (HALL, 2003, p 297).

Para Yves Surel (1995, p. 130) um paradigma é constituído por princípios metafísicos gerais, hipóteses, metodologias e instrumentos e ferramentas que constituem uma matriz setorial. No contexto das políticas públicas, os princípios metafísicos tem relação com os modos de funcionamento da sociedade e principalmente do campo político.

As hipóteses regulam as ações públicas e “estabelecem uma relação entre o sistema simbólico e o universo concreto [...], que asseguram a operacionalização dos princípios metafísicos” (SUREL, 1995, p. 132). A metodologia consiste na seleção dos meios considerados os mais apropriados para a ação estatal, por isso estabelece relação mais direta entre o Estado e o setor em causa e pode traduzir-se em posturas como a coerção, a mediação ou a concertação (SUREL, 1995, p.134). Os instrumentos e

ferramentas são entendidos como caminhos que proporcionam a efetivação do paradigma, como um “discurso, ou o voto de uma lei e/ou a criação de uma instituição específica” (SUREL, 1995, p. 135), ou seja, os instrumentos realizam concretamente os princípios e normas que constituem um paradigma. Os paradigmas vêm sendo utilizados na análise de políticas públicas para explicar as mudanças nas crenças de uma determinada sociedade. Na abordagem cognitiva, as mudanças nas políticas públicas são também analisadas a partir da perspectiva das narrativas e discursos, que são consideradas como variáveis que podem provocar transformações no entendimento dos atores em relação aos problemas públicos e as suas possíveis soluções. Essa perspectiva enfatiza que as mudanças nas políticas públicas tem relação com as alterações ocorridas nas narrativas ou discursos.

1.6 As ideias

A análise cognitiva das políticas públicas enfatiza o papel das crenças, das representações sociais, da aprendizagem e das ideias nas políticas públicas. A abordagem cognitiva abriga diferentes entendimentos do papel das ideias nas políticas públicas. São usadas as noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizões de interesses”, “paradigmas”, “narrativas” e “discursos”. Surel (2006) chama a atenção para a necessidade do uso fundamentado e rigoroso da noção de ideias, com a indicação precisa do que são e de como apreendê-las na realidade social e sua influência causal nas políticas públicas.

Alguns autores, entre eles Pierre Muller, Bruno Jobert, Yves Surel e Paul Sabatier permitem compreender as políticas públicas, em seu contextos histórico, político e social, a partir de um olhar em que as ideias, as crenças sociais, o conhecimento e as representações fazem parte da análise. A análise cognitiva das políticas públicas considera a complexidade das dinâmicas, a evolução histórica e as forças que se encontram na sociedade, buscando analisar a produção de sentido do *Estado em Ação* e as respostas às demandas colocadas pela sociedade.

Essa abordagem foi a principal referência teórico-metodológica para analisar o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) e as políticas públicas e ações educacionais direcionadas para a população do campo que fazem parte deste programa. A pesquisa partiu da importância do papel das ideias na constituição dessas políticas públicas. As ideias influenciam a maneira como os problemas públicos são

concebidos e como as respostas são formuladas para os mesmos.

De acordo com Hall (2003), um determinado conjunto de ideias pode influenciar a realização de questões econômicas, políticas e administrativas de uma política pública. O autor aponta algumas variáveis capazes de explicar o processo de difusão e os impactos das ideias sobre as políticas públicas, que são: o direcionamento do partido no governo, a organização do Estado, as relações entre Estado e sociedade, o tipo de discurso político e os acontecimentos externos. As ideias estão associadas aos interesses econômicos, políticos e sociais organizados e aos arranjos das instituições.

Faria (2003), situa, entre as vertentes analíticas das políticas públicas, aquela que destaca o papel das ideias e do conhecimento. Conforme esse autor, nessa vertente é central a identificação de como as ideias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações nas políticas públicas. Ele aponta como fundamental "[...] que se pergunte não apenas se, mas também quando as ideias têm papel independente no processo de produção de políticas públicas." (FARIA, 2003, p. 23). O autor enfatiza que essas questões se tornam elucidativas diante do argumento de que a relevância das ideias e do conhecimento interrogam as abordagens de análise das políticas públicas que apontam como central os interesses e as instituições. O autor acredita "[...] que as vertentes analíticas mais profícuas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar ideias e interesses." (FARIA, 2003, p. 24).

Faria (2003) aponta quatro abordagens que procuram trabalhar a partir da junção das ideias e interesses⁴. São elas:

[...] (a) a abordagem das advocacy coalitions, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith; (b) a abordagem dos multiple-streams, aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1984); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) em seu livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. (FARIA, 2003, p. 24).

A advocacy coalitions (coalizões de defesa) busca explicar as mudanças nas políticas públicas diante da complexidade desse universo marcado pela interdependência e pela incerteza. Essa perspectiva interpreta a mudança nas políticas como uma ação tanto da competição no interior do subsistema, como de eventos externos. A abordagem focaliza:

⁴ Provavelmente o autor trabalhou apenas com literatura de língua inglesa, pois não menciona a abordagem cognitiva de linha francesa ou a ela mais relacionada.

[...] as interações no interior das e entre as distintas coalizões de advocacy, cada uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de policy beliefs (crenças políticas) e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica. (FARIA, 2003, p. 24).

Essa perspectiva analítica distingue em cada coalizão: (1) um núcleo duro de princípios normativos fundamentais; (2) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, que são consensuais entre os participantes; e (3) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar um núcleo de políticas. A partir dos seus estudos Pimenta de Faria (2003) esclarece que:

O principal argumento defendido nessa vertente é que, embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema (FARIA, 2003, p. 24).

A partir do modelo *garbage can* (lata do lixo), que analisa o comportamento organizacional, criado por Cohen, March e Olsen (1972), John Kingdon (1984) elaborou o modelo dos múltiplos fluxos com o objetivo de analisar o processo de formação da agenda política. Zahariadis enfatiza que esse modelo aponta algumas respostas para tais questões: como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca por soluções? (ZAHARIADIS, 1999, p. 73, *apud* FARIA, 2003, p. 24),

Segundo o autor, o estudo de Kingdon avalia dois tipos de impacto das ideias na produção das políticas:

[No] primeiro, [argumenta-se que] soluções são buscadas [...] não apenas com base na eficiência e no poder, mas também na equidade. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações a posteriori. [No] segundo, a ideologia política é [tida como] um bom heurístico em um mundo ambíguo e que muda rapidamente. Ela confere significado às ações ou fornece diretrizes para o floor voting, servindo também como um guia (impreciso) para a definição das questões [realmente] importantes. As ideias podem ser usadas pelos políticos não apenas para definir os outros, mas também a si mesmos. As pessoas, entretanto, não precisam ser motivadas exclusivamente pelas ideias. Empreendedores cujo propósito seja acoplar os três streams irão, ocasionalmente, enfatizar determinadas predisposições ideológicas para aproveitar oportunidades passageiras. O trabalho de Kingdon [aponta] uma forma interessante de se explorar o impacto das ideias sem, necessariamente, renegar a importância do auto- interesse (ZAHARIADIS, 1999, *apud* FARIA, 2003, p. 25).

No livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change* (Ideias e política externa: crenças, instituições e mudança política) os autores Goldstein e Keohane (1993) mostram mecanismos pelos quais as ideias podem explicar determinadas mudanças ou permanências no processo das políticas:

Os autores delimitam três mecanismos causais supostamente capazes de explicar a influência das ideias sobre a ação política e sobre as possibilidades de mudança nas políticas públicas: (a) as ideias podem servir como *road maps* que ajudam os atores a determinar as suas preferências em um mundo cada vez mais complexo e repleto de incertezas; (b) quando da análise, na teoria dos jogos, de situações em que a ausência de um equilíbrio único em jogos repetidos faz com que os *outcomes* sejam indeterminados. Em muitos desses casos, as ideias poderiam aliviar os problemas de cooperação ao oferecer soluções; (c) as ideias, tornando-se *embedded* nas instituições e práticas sociais, poderiam barrar cursos de ação pela cristalização de rotinas políticas (FARIA 2003, p. 27).

Diante deste resumido panorama, constata-se que o papel das ideias e do conhecimento é elemento central de diversas abordagens, já tendo sido mostrado seu potencial para a elaboração de constructos de pesquisa dentro da análise de políticas públicas. Na área de estudos da política educacional no Brasil, contudo, o uso da abordagem cognitiva ou, de modo mais amplo, de abordagens que enfatizem o papel da ideias, ainda engatinha, o que torna particularmente desafiante o estudo do Pronacampo com elementos da abordagem cognitiva.

De acordo com Fouilleux (2003; 2000; 2011), as ideias elaboradas pelos atores estão fundamentadas em seus interesses, marcadas por relações de poder e guiadas por instituições (regras). Nessa perspectiva, as políticas públicas são compreendidas como instituições, ou seja, o Pronacampo foi analisado como uma ideia institucionalizada. Essa concepção envolve a atuação de fórum (fórum de produção de ideias, fórum das comunidades de políticas) e de arena. Os fóruns, segundo Fouilleux (2011), são espaços guiados por normas (regras) onde as ideias são construídas a partir dos diversos interesses e instituições, segundo relações de poder. O entendimento acerca da formulação de política pública, nesse âmbito, envolve o entrelaçamento das ideias, instituições e interesses. Diante do estudo, reafirmo o que foi defendido por Jobert (1992) e por Fouilleux (2011), no que compete à noção de referencial, ao esclarecerem que a construção de um referencial de política pública retrata um caráter por vezes contraditório e ambíguo. É perceptível no Pronacampo uma escolha que procura eliminar e/ou limitar os conflitos entre os grupos e, procurando diminuir a repercussão das contradições, busca assegurar a coesão social.

Diante da existência de distintas correntes, analisei o processo de construção das ideias e as ideias do Pronacampo a partir das contribuições de Éve Fouilleux e de Bruno Jobert, apoiada no referencial da abordagem cognitiva. Saliento que outras abordagens além da cognitiva, também estudam o papel das ideias. Na sequência procuro apresentar a perspectiva teórica da abordagem cognitiva, a partir dos autores escolhidos, da qual o estudo se aproximou.

1.7 Os Referenciais

Na abordagem cognitiva, a perspectiva dos referenciais tem como fundadores os teóricos Pierre Muller e Bruno Jobert (1987). Os autores enfatizam que a formulação (e/ou transformação) de um referencial envolve acordo global/setorial. Bruno Jobert (1995; 1994; 1992) acrescentou à perspectiva dos referenciais a noção de fóruns. O autor apontou que a formulação de um referencial tem relação com os fóruns (instâncias). Segundo Bruno Jobert (1995, p. 18), a noção de referencial possibilita “[...] *cercar o jogo de representações mais imediatas associadas a negociação das políticas públicas*”. A perspectiva dos referenciais, defendida pela teórica Éve Fouilleux (2003; 2000; 2011), enfatiza a centralidade dos atores na qualidade de construtores das ideias. As ideias são disputadas pelos atores nos diferentes fóruns durante as etapas de formulação de uma política pública.

Com base na abordagem cognitiva, compreendo que a construção das políticas públicas de educação para a população do campo envolve o entendimento do papel das ideias que mobiliza o conceito de referencial. O estudo de *policies* a partir dos referenciais foi desenvolvido por Bruno Jobert e Pierre Muller na França, na década de 1980 (Muller, 2002). Essa perspectiva também é denominada por alguns autores como análise setorial (ROMANO, 2009). B. Jobert e P. Muller (1987) trabalham com a noção de referencial como “um espaço de sentidos que permite ver o mundo” (MULLER, 1995, p. 158). O referencial é entendido pelos autores como “uma imagem da realidade social construída através do prisma das relações de hegemonia setoriais e globais. É uma imagem codificada do real que “[...] permite, através das normas que produz, agir sobre o real [...]” (JOBERT; MULLER, 1987, p. 70). De acordo com essa perspectiva, o referencial de uma política pública é a construção da realidade sobre a qual se deseja modificar. A construção do referencial tem relação com a compreensão do real e a percepção do agir sobre o mundo. O referencial articula quatro níveis de percepção do

mundo: os valores (definem um quadro global de ação pública e a relação entre equidade e eficácia); as normas (definem o real percebido e o real desejado); os algoritmos (relações causais que expressam uma teoria da ação); as imagens (vetores implícitos de valores, de normas, de algoritmos) (MULLER, 2002).

Segundo Muller (2002), referencial é uma produção de sentido que comporta decisões e procedimentos tomados pelo Estado a partir da conjuntura histórica em que surge. O referencial global compreende a representação de uma determinada sociedade, sua relação com o mundo, assim como as percepções em torno das quais vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais (MULLER, 2002, p. 65). O referencial global é definido como “[...] a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um dado momento.” (MULLER, 2002, p. 65). Já o referencial setorial, compreende um setor (educação, etc.), constituído por uma estrutura que incorpora regras, normas e valores específicos. “O referencial de um setor é uma construção social cuja coerência nunca é perfeita” (MULLER, 2002, p. 69). Para Muller (2002), a relação do referencial global e os referenciais do setor estabelece o referencial de uma política pública.

O referencial setorial compreende uma estrutura vertical de papéis sociais constituída por regras no tocante a sua organização e funcionamento, onde são elaboradas as normas, valores específicos com espaços delimitados. A representação construída pelo setor converge com o global e se constituiu no referencial orientador na construção da políticas públicas de determinado setor. Neste sentido, as políticas públicas são elaboradas estabelecendo uma relação global/setorial. O referencial setorial sempre será transformado para se adequar ao global sempre que este passar por mudanças. O referencial setorial representa o setor (por exemplo, a educação) de acordo com normas, valores, regras de funcionamento, papéis sociais e estrutura.(SUREL, 1998; MULLER, 2000). A construção de uma nova política pública é fruto de mudanças no referencial setorial no sentido de aproximá-lo do referencial global Os mediadores(atores específicos) têm a função de aproximar os referencias global/setorial para construir o referencial da política pública, mediando as relações de poder e estabelecendo ligações nos espaços produção de sentidos e de ação (MULLER, 2005).

Para Bruno Jobert (1992), a construção de referenciais é parte do processo de aprendizagem da política pública. A noção de referencial tem relação com o conceito de mediadores. Os mediadores são responsáveis pela construção do referencial de determinada política pública. Segundo Muller, o mediador:

cria as condições políticas da definição de um novo espaço de expressão dos interesses sociais, a partir de um quadro de referência ao mesmo tempo normativo e cognitivo no qual os diferentes atores vão poder mobilizar recursos e estabelecer relações de aliança ou de conflito. (MULLER, 2002, p. 161).

Para Muller e Jobert (1989), as mudanças de uma política pública são vistas como resultados da alteração no referencial setorial no sentido de alinhá-lo ao referencial global. O que permite perceber as manobras e negociação que fazem parte do processo de construção das políticas públicas.

Essa perspectiva analítica tem entre seus interesses entender como as políticas públicas são formuladas e/ou transformadas. O referencial representa um “conjunto de normas ou de imagens de referência, em função das quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objetivos da política pública considerada”. (MULLER, 2002).

Os referenciais, em alguns momentos, assumem a forma de uma “verdade” que se apresenta, capaz de estabelecer sentido ao mundo vivido (MULLER, 2005). Os referenciais, ainda, segundo Jobert (1992), são compreendidos no âmbito das dimensões cognitiva, normativa e instrumental. A primeira diz respeito a interpretação dos problemas, a segunda envolve a determinação das normas(valores) diante da questão social. A terceira estabelece as ações. Ainda segundo Jobert e Muller (1987), o referencial de uma política pública é formado pelo referencial global e pelo referencial setorial. O referencial global diz respeito à interpretação feita sobre o mundo em um determinado momento e em dada sociedade. O referencial se constitui a partir das representações que uma dada sociedade constrói para entender a sua realidade e propor ações.

Segundo Éve Fouilleux, “o referencial central da política pública é definido como resultante de uma controvérsia que empresta e reutiliza as ideias oriundas dos debates travados por referenciais de natureza diferentes”. (FOUILLEUX, 2000, p. 289). A formulação de uma política pública abrange a produção de um referencial que é a concretização das ideias em instrumentos de política. Este referencial é constituído por um conjunto de representação composto por diversos fóruns de produção de ideias. O referencial expõe a diversidade e as contradições que compõe uma política pública. Ainda de acordo com Éve Fouilleux, o referencial (central) compreende um conjunto de ideias e representações específicas que são predominantes em um determinado fórum de produção de ideias, onde os objetivos são definidos, os debates ajustados (adaptados), o

que estabelece um possível equilíbrio nas trocas que permite aos atores se identificarem (FOUILLEUX, 2000).

Para Fouilleux (2003) o referencial é objeto de negociação permanente entre os atores, suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores do fórum. Para a autora, o referencial é uma fotografia da política em um certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, re combinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum (2003, p. 43). Existe oposição e recusa; a construção de um referencial central pode contribuir para levar à desestabilização das ideias institucionalizadas. A soberania do referencial central é ameaçada quando o referencial dominante é contestado por atores sociais organizados, com alianças estabelecidas, que envolvem o governo, organizações sociais, fórum de produção das ideias.

O referencial de uma política é constituído por um conjunto de prescrições que constroem a produção de sentido de uma ação pública, mas é também um processo cognitivo de entendimento da realidade que se constitui em uma ação prescritiva intervindo sobre a realidade. O referencial pode ser visto como uma estrutura de sentidos e como o responsável por desenhar a interpretação da realidade. As políticas públicas possuem um caráter normativo presente nos instrumentos institucionais normas, leis, regras e regulamentos que compõem sua construção. Este processo de definição das normas envolve a participação de alguns atores. Entre estes estão os mediadores administrativos (representantes do governo, academia, os atores de movimentos sociais), são aqueles que articulam as ideias no referencial setorial. Nesta perspectiva, a abordagem cognitiva nos permite perceber a existência de diferentes representações da realidade em determinado setor. Deste modo, a construção dos referenciais pode envolver interesses divergentes na constituição de uma política pública e o surgimento de conflitos de referenciais impeditivos de que um referencial se torne hegemônico.

O referencial (global) se refere a uma dimensão macrossocial que determina a percepção da realidade e a construção de ações públicas que serão praticadas num determinado lugar. Segundo os autores da abordagem cognitiva, a noção de referencial compreende as políticas públicas como processos por meio dos quais são elaboradas representações coletivas para compreender e agir sobre a realidade. O Pronacampo, em sua formulação, envolveu a construção de uma representação da realidade educacional

da população residente no campo e os problemas foram interpretados e confrontados pelos atores (do Estado e privados) que apresentaram possíveis soluções e definiram suas ações. Os processos de construção da política pública de educação do campo na contemporaneidade apresentam uma complexidade maior no tocante aos múltiplos atores sociais organizados e ao surgimento de vários espaços de discussão de políticas públicas. O Pronacampo aponta para a coexistência de diferentes referenciais (de política, de educação e de desenvolvimento, de política pública e de rural) nas políticas públicas educacionais para a população residente no campo. A trajetória das políticas públicas para a educação no meio rural evidencia rupturas e continuidades de referenciais.

Baseada em Jobert e Muller (1987), a compreensão de referencial consiste em um conjunto de representações construídas coletivamente pelos atores para compreender e agir sobre a realidade. Os referenciais atuam como orientadores para a ação pública, direcionando os atores sociais na formulação das políticas públicas (Grisa, 2010). Um referencial de política pública propõe uma forma de ver o mundo real e criar respostas para as questões sociais. O referencial setorial, nesta tese, é a manifestação de um conjunto de representações sobre o papel da educação do campo. Os referenciais são construídos a partir de relações entre os atores sociais que envolve dominação e disputas de poder.

Nos seus processos de construção, em alguns momentos e em determinadas sociedades, os referenciais são impostos aos atores muitas vezes como uma interpretação do mundo dominante. Bruno Jobert (1995) acrescentou que a construção de um referencial é perpassada pelos conceitos de fóruns e arena, o que permite compreender os jogos de interesses e as disputas presentes na constituição de uma política pública. Esses elementos evidenciam a centralidade do papel dos atores. De acordo com Bruno Jobert e Ève Fouilleux, a construção dos referenciais de políticas públicas acontece nos fóruns e arenas, esses como espaços de disputas onde os diferentes atores formulam as representações que amparam os referenciais.

1.8 Fórum e Arenas

O estudo envolve as noções de “fórum e arena”. Os fóruns podem ser definidos como espaços compostos por regras e dinâmicas específicas. A noção de fórum de

produção de ideias abrange interesses, representações e valores que nem sempre se assemelham. De acordo com a autora:

[...] Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las) (FOUILLEUX, 2011, p. 90).

Transcrevo a noção do fórum de produção de ideias trabalhada por Ève Fouilleux:

as ideias são produzidas em vários fóruns especializados. A noção de fórum é usada para designar uma comunidade mais ou menos homogênea de atores intervindo no mesmo campo de atividade. Suas regras formais moldam suas interações e, conseqüentemente, as controvérsias em jogo. (FOUILLEUX, 2011, p. 94).

De acordo com Fouilleux (2011), as ideias são produzidas em diversos fóruns especializados, compostos por comunidades de atores, onde as regras estabelecidas determinam as interações em jogo. Nos fóruns, as ideias produzidas e selecionadas circulam, alimentando o debate sobre as políticas públicas. A autora aponta dois tipos de fóruns: fórum de produção de ideias (espaços onde as ideias são produzidas) e o fórum das comunidades de política pública (espaço onde acontece a institucionalização das ideias que serão selecionadas e transformadas em instrumentos de política pública). O fórum das comunidades de política pública apresenta dois tipos de movimentos de ideias no seu interior: o primeiro movimento é relacionado com a seleção das alternativas oriundas dos diferentes fóruns de produção de ideias. O segundo movimento é o de configuração da arena, onde pode ocorrer mudança, permanência, e novidades nas políticas públicas construídas a partir das ideias que serão ou são institucionalizadas.

De acordo com Jobert (1995) a construção de um referencial ou a sua mudança tem relação com os fóruns. Fazendo referência a um estudo do qual participou, estudo comparado sobre a adoção de políticas neoliberais em países europeus, Bruno Jobert apontou três tipos de fóruns, (o fórum das políticas públicas, o fórum científico dos economistas e o fórum da comunicação política). Cada fórum apresenta distintas argumentações e interesses.

De acordo com o Grisa (2012), Ève Fouilleux define duas categorias de fóruns, o fórum de produção (espaço em que as ideias são produzidas) e o fórum das

comunidades de política pública (espaço de reutilização e institucionalização destas ideias que são transformadas em instrumentos de política pública). Esses espaços podem ser caracterizados pela existência de uma circulação de ideias entre os fóruns e entre seus diferentes atores. Nos fóruns de produção de ideias, a população tende a ser mais homogênea e no fórum das comunidades de política pública existe uma heterogeneidade de atores (políticos, acadêmicos, profissionais, administradores públicos etc.). Esse aspecto pode contribuir para entendermos a heterogeneidade das ideias que fazem parte de uma política pública.

Conforme Fouilleux (2011), as arenas são espaços onde ocorrem as disputas, negociações e decisões em relação a construção das políticas públicas. Ela define que:

[...] as arenas são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas. (FOUILLEUX, 2011, p. 90).

As arenas se constituem como espaços, no sentido simbólico, onde as ideias são negociadas e as escolhidas são institucionalizadas, ou seja, são homologadas como políticas (FOUILLEUX, 2011). A partir dos fóruns e arenas, as ideias e os atores podem ser identificados, assim como as disputas que ocorrem no processo de construção da política pública, permitindo que o referencial se torne mais perceptível.

Segundo a autora, as noções de fórum e arena mostram que a seleção de soluções aceitáveis para as políticas públicas, não ocorre (não se joga) unicamente no momento da negociação entre atores diretos das políticas públicas, mas também em palcos distintos, permitindo que as discussões anteriores e seus resultados influenciem as decisões tomadas.

Tratando de fóruns em geral, Fouilleux cogita que cada fórum apresenta normas e argumentações específicas (FOUILLEUX, 2011, p. 90). Os fóruns, em suas particularidades, produzem diferentes ideias e representações, tendo em conta os seus interesses (identidades, as relações de poder) e as instituições. As ideias construídas sobre uma determinada política podem ser bem distintas entre os fóruns, assim como os seus critérios de aprovação e a coerência nos discursos.

1.9 Ideias, Interesses, Instituições

Parto da compreensão de políticas públicas como um “conjunto de ideias institucionalizadas” (FOUILLEUX, 2011, p. 93). De acordo com Ève Fouilleux, é essencial analisar o processo de produção das ideias, seus atores e de que forma as

ideias são institucionalizadas em políticas públicas. O estudo que realizei acolhe o posicionamento teórico da autora Fouilleux (2011), que coloca as ideias como variável explicativa da construção da política pública. Nesta abordagem, a constituição da política pública ocorre através da seleção das ideias, desde a sua produção até a sua institucionalização. Neste sentido, os instrumentos de política pública são ideias institucionalizadas e as interações entre os atores são centrais.

Neste movimento, os atores são os fundadores das ideias que representam e dão vida aos interesses e às instituições. Assim, "(...) as ideias são consideradas em sentido amplo; elas englobam em particular os interesses na medida em que o interesse de um ator é também parte de suas ideias" (FOUILLEUX, 2011, p. 91). Com base na abordagem cognitiva, o Pronacampo é compreendido como "um conjunto de ideias institucionalizadas". No estudo se fez necessário um trabalho de identificação e interpretação da trajetória das ideias que foram institucionalizadas e transformadas em instrumentos da política pública em foco. Neste sentido, as ponderações de Fouilleux (2011) são relevantes, pois enfatizam os movimentos na trajetória das ideias e a emergência ou não de políticas:

(...) descrever o caminho das ideias desde o lócus de sua produção até a sua institucionalização, (...) consiste em salientar que tal trajetória não é apenas contínua, mas também corresponde a um processo específico de seleção. Em todo este processo, as políticas públicas emergem, são mantidas ou rejeitadas, apenas um pequeno número delas sendo finalmente discutido nas mesas formais de negociação. (FOUILLEUX, 2011, p. 93).

Para Fouilleux (2011), as ideias são consideradas como a variável "explicativa" central. A autora explica que compreende qualquer política como um conjunto de elementos institucionais e que seu interesse está na mudança institucional, o que requer, do pesquisador:

(...) enxergar além da concepção clássica de instituições como variáveis exógenas fixas: enquanto as instituições exógenas – ou seja, as regras gerais do jogo (por exemplo, a Constituição, as regras dos processos de decisão em certo nível de governo) – devem supostamente permanecer de forma mais estável, as próprias políticas públicas (seus instrumentos políticos) constituem uma instituição endógena, na qual as mudanças devem ser explicadas. (FOUILLEUX, 2011, p. 93, 94)

Essa perspectiva de análise busca realizar uma articulação entre ideias, instituições e interesses. Os interesses são construções sociais que estão ligados às crenças e representações acerca da realidade e do mundo. As instituições são compreendidas como quadros normativos que compõem as interações sociais, do que

são exemplos componentes do sistema político (constituição, leis, ministérios, secretarias, conselhos, instituições exógenas) e instrumentos da política pública (normas, manuais, instituições endógenas) (FOUILLEUX, 2011).

Muller (2000) enfatiza que os interesses e instituições integram a construção dos quadros cognitivos de interpretação do mundo. Com base nesta perspectiva, dos três “i” – ideias, interesses e instituições –, torna-se necessário entender como ocorrem os processos de negociação entre os atores como uma relação complexa entre a pluralidade de ideias associadas aos interesses em disputa e às instituições existentes. O entendimento acerca dos interesses consiste em identificar os atores que fazem parte e tem relação com a política, a organização e as estruturas (lógicas) da ação, custos e benefícios (cálculos, estratégias) da ação pública. A atuação das instituições envolve compreender (num âmbito histórico) a influência das leis, normas, regras, quadros normativos (valores), práticas, restrições (limitações) e recursos na atuação dos atores públicos e privados no âmbito da política pública. (PALIER; SUREL, 2005)

De acordo com Palier e Surel (2005), as articulações de três dimensões – as ideias, os interesses e as instituições – tornam-se essenciais para a análise de políticas públicas a partir da abordagem cognitiva. Segundo Palier e Surel (2005, p. 11), os interesses em jogo nas políticas públicas se articulam com a maneira racional com que os atores avaliam o processo de decisão e as lógicas da ação coletiva, em função dos custos e benefícios dos eventuais conflitos e possibilidades de cooperação. Para os autores, as instituições são compostas por trajetórias (históricas) que são colocadas em prática ao fazerem parte da formulação de determinada política pública. As instituições envolvem em sua dinâmica referências, regras e práticas que delimitam a ação dos atores públicos e privados. Ainda de acordo com Palier e Surel (2005, p. 16), as ideias são entendidas como elementos cognitivos e normativos que dizem respeito à dimensão intelectual das políticas públicas.

Para Ève Fouilleux (2011), as ideias são defendidas e originadas a partir dos interesses das instituições representadas pelos atores. Neste movimento, o interesse de determinado ator é parte de suas ideias.

Nesta perspectiva, a centralidade dos atores está articulada com as construção de suas ideias, que envolve os interesses (identidade, relações de poder etc.) e as instituições. De acordo com Ève Fouilleux, as políticas públicas são construídas a partir dos interesses e das ideias dos atores. Conforme a autora, os atores sociais são percebidos neste processo como:

depositários de ideias e interesses, mas também intimamente ligados às instituições em jogo, seja através da interiorização (em graus diversos) do quadro institucional no qual interagem, seja através da participação contínua na sua fabricação e modificação (FOUILLEUX, 2003, p. 28 *apud* GRISA 2010, p. 87).

De acordo com Fouilleux (2011), na perspectiva cognitiva, o caráter persuasivo das ideias é uma variável importante. Contudo, as ideias estão situadas num campo relacional em que existe competição e seleção entre elas, pois mobilizam coalizões de interesses políticos, econômicos, sociais, bem como interesses amplos associados a determinadas opções de políticas públicas de diferentes grupos e classes sociais. O papel das ideias, nessa abordagem, tem relação com a capacidade de determinada rede de profissionais e formuladores de políticas associar dados e diagnósticos a práticas que visam solucionar problemas em determinados momentos históricos.

Compreendo que a produção de ideias não se restringe aos atores políticos e burocratas que estão no governo, ou atores de partidos políticos, mas envolve também representantes de grupos profissionais e sociais que compõem a sociedade, assim como organismos multilaterais. Cabe um esclarecimento em relação à noção de ideias institucionalizadas. Essas muitas vezes passam a fazer parte do quadro institucional, impondo-se fortemente e sendo capazes de criar certo movimento de restrição para novas ideias. Fazem parte do cenário das ideias os fóruns e arenas, como espaços onde elas são produzidas, selecionadas e institucionalizadas. No estudo, as ideias são percebidas como variável explicativa. Elas são construídas, defendidas e fazem parte de um contexto no qual os interesses e as instituições são representadas pelos atores. Portanto, a reconstrução da trajetória da própria política é um elemento essencial para percepção de matrizes e transformações nas ideias.

1.10 Palavras Finais sobre o Capítulo

Com base nas noções e conceitos aqui apresentados, é possível afirmar que a construção do referencial setorial do qual o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) é forjada por distintos grupos de atores e de ideias que compõem a constituição do referencial da política pública para a educação da população que vive no meio rural. Entendo que, a partir da perspectiva dos referenciais, as transformações nas políticas públicas são decorrentes das combinações global/setorial. Ou seja as mudanças no referencial setorial são decorrentes do referencial global. A autora Éve Fouilleux enfatiza que as mudanças e ou transformações estão relacionados com as rupturas

envolvendo os atores no fórum de comunidades de política pública. Neste cenário, as rupturas ocorrem em espaços denominado de arena. Os autores citados enfatizam a influência das ideias, crenças e valores no contexto de construção das políticas públicas e apontam para a presença de representações de um determinado setor ou uma política pública. Os referenciais de políticas públicas situam a análise em um nível macro das ideias no contexto geral da sociedade. Fouilleux enfatiza em seus estudos os níveis meso e micro da sociedade na construção das ideias.

Reafirmo que vários dos autores citados ao longo deste capítulo enfatizam que a abordagem cognitiva valoriza o conhecimento científico, as ideias e as representações na análise de política pública. Apontam de forma geral que as ideias constituem representações que são de certo modo compartilhadas pela sociedade e pelo Estado. Sinalizam que as transformações nas políticas públicas são entendidas como elementos cognitivos e normativos relativos a um setor ou a um problema. E advogam que a formulação de uma matriz cognitiva e normativa nutre-se e promove relações de poder, abrangendo ideias predominantes e ideias divergentes. Conforme já mencionado, o estudo procura, a partir do autores aqui citados, evidenciar a institucionalização das ideias, procurando estabelecer ligações com os interesses e as instituições.

II CAPÍTULO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO

Este segundo capítulo traz aspectos referentes às políticas públicas educacionais assumidos pelos governos brasileiros e direcionados à população residente no meio rural a partir do século XX até o cenário atual. Esse recorte me permitiu visualizar a trajetória das políticas e as escolhas governamentais para tal população. Nesse sentido, procuro apresentar as políticas públicas (programas e/ou projetos) educacionais que constituíram a educação oferecida à população do campo no Brasil.

A primeira parte do capítulo é dedicada a contextos socioeconômicos e políticos da construção das políticas públicas de educação direcionadas para a população residente no campo. Na segunda parte, tendo em conta o período 1930-2000, busquei mapear as políticas públicas que foram instituídas por parte do poder público e que marcaram política e socialmente a educação, na perspectiva de compreender que tipo de educação foi pensada e implementada a partir das políticas públicas para a população do campo, assim como o tratamento da esfera pública à questão. Na última parte do capítulo, busco agregar os principais registros e apresentar os principais referenciais de política pública educacional para a população residente no campo.

Compreendo o olhar histórico como elemento essencial para entender o processo de produção das políticas públicas para a população do campo. Compartilho do pressuposto de que as relações entre as políticas públicas e o contexto histórico permitem um entendimento acerca das origens e do desenvolvimento das políticas. Concordo com Hobsbawn (1994), quando ele afirma que a história e suas unidades do presente, passado e futuro são essenciais para a reflexão sobre o discurso educacional na sociedade contemporânea. Portanto torna-se fundamental a compreensão consciente das relações entre as políticas públicas de educação e a população do campo.

A CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA E POLÍTICA DE 1930-2000 E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

É possível constatar que a forma de acesso à educação e aos bens públicos tem se diferenciado ao longo do percurso da história do Brasil, especialmente para a população do campo. Por tal motivo, foi importante identificar o movimento histórico das políticas educacionais e como foi construída a relação do Estado com essa população. Diante do histórico das políticas públicas de educação para a população do campo, considero que as escolhas que compõem o Pronacampo não refletem apenas ideias e interesses vigentes na atualidade, mas, também, representam escolhas já

existentes defendidas por instituições estabelecidas no passado, constituindo o que pode ser denominado de legados de políticas.

A partir de uma perspectiva histórica, a trajetória das políticas públicas de educação, direcionadas aos estudantes residentes no meio rural, apontou que a década de 1930 foi marcada pela presença de um referencial centrado na influência das políticas econômicas keynesianas (o Estado como agente de controle da economia), que defendiam a centralidade do Estado e sua intervenção na vida econômica e social. O modelo keynesiano atribuía ao Estado o dever de conceder benefícios sociais que garantissem à população o Estado de bem-estar social. Os interesses econômicos também eram a fonte de ação e interesse do governo e o foco para as políticas educacionais do período. No Brasil, o Estado regulador nasce com o processo de industrialização de 1930, o que representa a intervenção direta do Estado nos setores político, econômico, social e cultural através de uma burocracia estatal, no qual a centralização de poder decisório estava determinada na figura do Presidente da República. Nesse contexto, o setor produtivo estatal encontrava-se entrelaçado ao setor produtivo privado. A centralidade do poder estatal também deu origem à forte presença das oligarquias, que agiam em todos os setores por meio de relações patrimonialistas e clientelistas. O Estado regulador teve como característica fundante a centralização das decisões políticas e setoriais nas mãos do presidente da República (na burocracia, nas autarquias e empresas estatais), em que o interesse e o desejo público do País eram determinados pelo governante. Essa prática foi denominada por Guillermo O'Donnell de democracia delegativa.

As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o [...] que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitem, até o final de seu mandato. O presidente 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 eleitoral – ele foi autorizado a governar como achar conveniente (O'DONNELL, 1991, p. 30-31).

Nesse cenário, a construção de políticas públicas se constituía em uma tarefa particular do Presidente da República e da burocracia estatal, que atuava sem a presença do controle social. A ação regulatória do Estado envolvia relações de poder e disputas políticas que não representavam a legitimidade democrática. A ação estatal (O Estado) se limitava a atender os seus próprios interesses e os grupos de atores que compunham

as barganhas políticas e que faziam parte da formulação de políticas públicas. (ações marcadas pela ausência de um controle social). Esse ambiente político foi intensificado nos anos de ditadura militar.

A partir dos anos de 1950, as políticas públicas de educação para a população do meio rural foram financiadas por instituições externas, entre elas o Banco Mundial, que apresentavam ações voltadas para os países subdesenvolvidos (em desenvolvimento). Representavam ações fundamentadas na ideia propagada de que o desenvolvimento econômico seria o responsável pelo fim da pobreza rural. A preocupação enfática com a pobreza passou a fazer parte das políticas públicas educacionais. A redução da pobreza e do analfabetismo eram entendidas como caminhos que facilitariam a implantação das políticas econômicas, assentadas na competitividade e no lucro para impulsionar a economia do Brasil. Os financiamentos e empréstimos, via Banco Mundial, proporcionaram um desenvolvimento econômico desigual, com concentração de renda e que não contribuíram para a diminuição da pobreza e do analfabetismo.

Entre os anos de 1964-1985, período em que o Brasil vivenciou um regime ditatorial, com os militares no poder, o Estado regulador se manteve em atuação. As práticas autoritárias suspenderam os direitos políticos, o Congresso foi despojado de poderes e o presidente militar tornou-se autoridade máxima. As relações políticas centralizaram-se fortemente nas mãos dos executivos militares e na figura dos funcionários públicos tecnocratas. Nesse período, as políticas públicas eram resultantes das relações de poder, de interesses e das cooperações firmadas com órgãos internacionais, que atendiam apenas as demandas de quem estivesse no governo (no poder). Nos anos de 1970, o referencial global passou a ser o mercado. As políticas de cunho neoliberal já faziam parte das discussões globais e da realidade europeia, com ênfase na desregulamentação da economia, a busca pela privatização do setor público e o estabelecimento de relações entre os setores público-privado. O neoliberalismo no contexto mundial teve uma forte presença a partir da década de 1970, diante da crise do petróleo e do recuo capitalista. Os neoliberais defendiam um Estado com postura mais firme, mesmo que mais impopular, que diminuísse os gastos sociais e controlasse os movimentos sindicais e as intervenções econômicas. Diante da realidade mundial, Perry Anderson afirma:

[...] o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação

teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1996, p. 9).

O papel do Estado foi considerado mínimo na vida econômica e social. Esse cenário foi marcado pelas políticas constitutivas (ou procedimentais), com o foco na regulação estatal. Os investimentos do Banco Mundial, na década de 1970, estavam focados na modernização da produção agrícola. Nessa época, a formulação das políticas públicas no Brasil foi marcada por um Estado centralizado, atuando sobre o setor educacional e os demais setores.

A restauração da democracia e do estado de direito no Brasil foi marcada por lutas sociais que culminaram na Constituição de 1988. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases de uma economia social, visando instaurar um Estado de bem-estar social, na seguridade social e em outras áreas da política e dos direitos sociais. Como marco legal, introduziu alterações institucionais, políticas, sociais, de alcance irrestrito, em defesa de um país menos injusto.

No Brasil, o referencial neoliberal⁵ é percebido no setor educacional no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Na perspectiva do neoliberalismo, a educação é seletiva, envolve uma formação mínima, visando a instrumentalização voltada para o desempenho de atividades ligadas à produção econômica e uma outra formação, voltada para o aprofundamento do conhecimento desenvolvido pelo sistema privado. Implementada a fase neoliberal no Brasil, o mercado tornou-se central e passou a ditar o caminho para o desenvolvimento do País. Houve, nessa época, uma redução da intervenção do Estado no setor educacional; o afastamento da ação pública foi marcado pela maior atuação da sociedade civil.

No País, a reforma administrativa do Estado teve início nos anos de 1990, efeito do processo de redemocratização e de novas matrizes de atuação do Estado no contexto neoliberal. A reforma tinha a finalidade de fazer com que a administração pública se

⁵ As ações do neoliberalismo, no contexto da América Latina e no Brasil, se tornaram visíveis a partir dos anos de 1990, com degradação dos serviços públicos, entre eles a educação, a saúde e o aumento da desigualdade na distribuição de renda. O neoliberalismo proporcionou o domínio dos mercados mundiais com abertura do comércio mundial, criando a dependência dos mercados. O neoliberalismo na América Latina enfatizou a exportação, com base no fornecimento de recursos naturais, o que não contribuiu para o crescimento industrial. Essas ações visavam a mecanização da agricultura no latifúndio do grande produtor rural. Assim, o neoliberalismo intensificou a exclusão aos bens sociais, dentre eles a educação.

tornasse mais eficiente e mais controlável. Fazia parte desse movimento de mudanças (políticas, sociais e institucionais) uma prática até então desconhecida no Brasil: a responsabilização pública (*accountability*), que envolve a obrigação da prestação de contas pelos indivíduos que ocupam cargos públicos, um processo ainda em construção, na realidade.

Nessa situação, e com base no Consenso de Washington, os países emergentes, entre eles o Brasil e o Chile (países da América Latina), adotaram as reformas orientadas pelo o mercado, no caminho do desenvolvimento. No Brasil, o modelo gerencial assumiu papel importante na administração pública, centrado na produtividade e na descentralização da execução dos serviços públicos, estímulo à privatização, tendo por base o setor privado. A reforma gerencial foi implementada durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Segundo Bresser-Pereira (2009), a reforma tinha por objetivos tornar a administração pública mais eficiente e, para isso, foi criado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Na reforma gerencial brasileira, o processo de formulação das políticas não contava com a participação da sociedade civil organizada.

O referencial global, nesse contexto, enfatizava o Estado mínimo e o livre comércio de orientação neoliberal, que fazia parte do cenário da América Latina. As políticas educacionais, direcionadas para o meio rural até os anos 1990, tinham por objetivo uma escolarização mínima, voltada para o desenvolvimento rural e para o controle da pobreza com ações de caráter compensatório. A escolarização mínima, presente nas políticas educacionais, tinha como foco a qualificação da mão de obra para o trabalho, visando a produtividade. A educação era entendida apenas como um processo atrelado ao desenvolvimento econômico, sendo-lhe atribuído um papel reducionista. As políticas de educação para a população do meio rural priorizavam apenas os quatro anos iniciais, referentes aos anos iniciais do atual Ensino Fundamental. As políticas públicas de educação, direcionadas para a população do campo, representavam ideias e interesses das instituições externas, impostas por seus atores aos governos brasileiros diante da cooperação técnica e financeira dispensada.

O novo Estado regulador assumido nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcado pelas privatizações de empresas estatais, pela descentralização do poder do presidente da República e o estabelecimento de uma nova burocracia estatal para regulação de mercados, baseada e coordenada por agências reguladoras independentes. No cenário da formulação de políticas públicas, surgem as

agências reguladoras, as audiências e consultas públicas, que atuavam como participação pública de controle sobre a formulação da regulação. Os grupos de interesse próximos do governo continuavam sendo atendidos, mas foram obrigados a considerar outros atores e outros grupos de interesse.

A construção de algumas políticas públicas setoriais passou, portanto, a ser regida majoritariamente por normas técnicas estabelecidas pelas agências (NUNES, 2007, PRADO, 2014). Nesse sentido, a construção de políticas públicas passou a contar com a participação de técnicos especializados, orientados por norma de agências reguladoras e com a participação de outros atores, entre estes as organizações sociais, ampliando este espaço para além dos partidos políticos, atores de instituições públicas e privadas representantes do setor econômico. As agências reguladoras independentes estabeleceram novos espaços de poder para a formulação de políticas públicas. Foram, ainda, criados novos espaços de poder político, nos quais as relações de poder entre o executivo e o legislativo caracterizaram-se pelo estabelecimento de barganha política e as agências se constituíram em arenas políticas, no contexto da regulação de políticas públicas.

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIRECIONADAS PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO 1930-2000

A educação do campo, no Brasil, foi considerada tardiamente pelas políticas educacionais, pois, desde a constituição de redes públicas de ensino no País, foram muito restritos, para a população do campo, o acesso e a permanência na educação, constituindo mais uma das faces da desigualdade educacional do Brasil. Aos poucos, no movimento de especificação de direitos (BOBBIO, 1992) para atender à diversidade sociocultural, a educação como um direito amplo dos camponeses foi se afirmando; abrange o acesso, a permanência e a conclusão das etapas da escolarização como condições de efetivação do direito à educação.

2.1 Dos anos 1920 aos anos 1930

A educação para a população residente no campo passou a ser um ponto de preocupação a partir do século XX. O acesso à educação na República Velha foi marcado pela divisão social. De acordo com Otaíza Romanelli (1987, p. 46),

[...] o sistema educacional brasileiro constitui-se no agente exclusivo de formação das camadas superiores para o exercício das atividades político-burocráticas e das profissões liberais, consolidando um padrão de ensino humanístico e elitista e de fornecer os elementos que iriam preencher os quadros da política e formar as inteligências do regime.

Nagle (1976) enfatizou que neste período os entusiastas pela educação⁶ acreditavam que, com a expansão das instituições escolares, seria possível incorporar um grande número de pessoas da população nas escolas. Tal ação seria capaz de promover o progresso nacional e colocar o país no caminho das grandes nações do mundo. Esse movimento colocava a educação como o caminho que resolveria o problema do desenvolvimento do país, o qual estava relacionado com o sistema político da época, que precisava ser renovado.

Nesse cenário de nacionalismo, a escola e o ensino no meio rural voltaram-se para a valorização da terra em si, buscando a fixação do homem no campo. O movimento ruralista iniciado na década de 1920 procurou impor a ideia de um país essencialmente rural. Sobre esse momento, Nagle esclarece que

[...] o nacionalismo representa um esforço de exaltação da terra e da gente brasileira, a palavra terra, por um processo de reinterpretação, adquire um conteúdo de natureza fisiocrática: terra se traduz em produtos da terra, e assim terra e agricultura são sinônimos. Aparecem daí *as primeiras tentativas de ruralização da escola primária e normal, significando a contribuição destas na tarefa de formar a mentalidade de acordo com a ideologia no Brasil*, país essencialmente agrícola. O passo foi pequeno para chegar à *pregação de que a escola deve constituir em instrumento de fixação do homem no campo*. (NAGLE, 1976, p. 272-273, grifos meus).

Na década de 1920, houve uma considerável migração do campo para a cidade. Nesse período, a economia mundial passou por uma crise que desvalorizou os produtos agrícolas, contudo a migração foi também impulsionada pelas melhores condições de vida na cidade.

A partir dos anos 1930, a educação passou a fazer parte do debate político da época como instrumento capaz de contornar a questão social do período, que estava relacionada com o crescimento populacional, decorrente do êxodo do campo para a cidade. A população camponesa estava à procura de trabalho na cidade, onde havia sido

⁶ “Tratava-se de um movimento de republicanização da república pela difusão do processo educacional [...] de matriz nacionalista e principalmente voltado para a escola primária” (NAGLE, 1976, p. 262).

iniciado o processo de industrialização. Esse movimento ocasionava problemas sociais e políticos nas cidades.

Nesse período, a educação foi direcionada para eliminar a migração rural, através das determinações do ruralismo pedagógico. Ou seja, o papel da educação para o meio rural estava relacionado com a capacidade de promover a permanência dos camponeses naquele espaço. A concepção de educação era perpassada por interesses políticos e econômicos de grupos (industriais, latifundiários) interessados em uma educação que resolvesse os seus problemas. Nesse sentido, o ruralismo pedagógico atendia aos interesses dos grupos políticos em disputa no poder. De acordo com Maia (1982), a concepção do ruralismo pedagógico reforçava o interesse das oligarquias rurais e dos industriais, impondo seus desejos na constituição da escola para o meio rural. Diante do contexto da época, a autora afirma:

O movimento ruralista que envolve políticos e educadores é muito mais do que uma tomada de consciência sobre os problemas da educação rural. O que realmente o define é sua face político-ideológica que permanece oculta pela questão educacional. Comprometido com a manutenção do “status quo”, contribui para uma percepção viesada da contradição cidade-campo como algo “natural”, concorrendo conseqüentemente para sua perpetuação. Ao que parece, a grande “missão” do professor rural seria a de demonstrar as “excelências” da vida no campo [...], convencendo o homem a permanecer marginalizado dos benefícios da civilização urbana. (ibidem, p. 27-28).

Os defensores do ruralismo pedagógico pretendiam que a escola promovesse a melhoria econômica da população do campo, tendo como foco a fixação do homem no campo. Essa ação criou e demarcou a dicotomia entre cidade e campo. Bezerra Neto (2003, p. 11, 15) enfatiza:

O termo ruralismo pedagógico foi cunhado para definir uma proposta de educação do trabalhador rural que tinha como fundamento básico a ideia de fixação do homem no campo por meio da pedagogia [...]. Para essa fixação, os pedagogos ruralistas entendiam como sendo fundamental que se produzisse um currículo escolar que estivesse voltado para dar respostas às necessidades do homem do meio rural, visando atendê-lo naquilo que era parte integrante do seu dia a dia: o currículo escolar deveria estar voltado para o fornecimento de conhecimentos que pudessem ser utilizados na agricultura, na pecuária e em outras possíveis necessidades de seu cotidiano.

Nesse contexto, a população do meio rural não tinha o direito de escolha considerado e respeitado. Segundo Maia (1982), nesse período, as escolas rurais e o contexto educacional do Brasil, e em particular do Nordeste, eram marcados pela precariedade absoluta nas poucas escolas existentes. Essa situação era reforçada pelo contexto político autoritário das oligarquias rurais locais, com destaque para a região

Nordeste, e o interesse desse grupo de não favorecer a criação de escolas no campo, tornando o processo de escolarização mais escasso e muito lento. Entretanto, o poder político no decorrer dos anos 1930 viveu um momento de transição de uma sociedade agrária, com o poder concentrado nas oligarquias, para uma sociedade industrial e urbanizada. Economicamente, a sociedade oligárquica perdeu seu poder de influência para os industriais, processo que foi sendo intensificado a partir da queda dos preços do café no mercado internacional. A educação no meio rural se mantinha regida pelo ruralismo pedagógico na luta contra as migrações e em defesa da fixação do homem, associadas às questões sanitárias. Por sua vez, o ensino nas escolas urbanas era orientado para atender às demandas da indústria, formando mão de obra.

2.2 As ações educacionais

Em 1931, aconteceu a IV Conferência Nacional de Educação, que teve como temática as grandes diretrizes da educação popular no Brasil, com a preocupação central na intervenção federal na difusão do ensino primário, técnico, normal e profissional (XAVIER, 2002). Logo em seguida, veio a público o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Sobre esse documento, Saviani (2004, p. 34) esclarece:

O manifesto apresenta-se, pois, como um instrumento político [...]. Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo.

Afirma o manifesto:

Despreendendo-se dos interesses de classes, a que ela tem servido, a educação [...] deixa de constituir um privilégio determinado pela condição econômica e social do indivíduo, para assumir um 'caráter biológico', com que ela se organiza para a coletividade em geral, reconhecendo a todo o indivíduo o direito a ser educado até onde o permitam as suas aptidões naturais, independente de razões de ordem econômica e social. (MANIFESTO, 1932, p. 42).

Os que firmaram o Manifesto entendiam que a educação deveria ser de qualidade, gratuita e de responsabilidade do Estado. O manifesto apresenta a ideia de uma educação, através da escola pública, comum e igual para todos os brasileiros.

[...] a “escola única” se entenderá, entre nós, não como “uma conscrição precoce”, arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15 anos, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (MANIFESTO, 1932, p. 47-48).

Para Saviani, o manifesto é a “construção de um amplo e abrangente sistema nacional de educação pública” (2004, p. 33). Nesse período, contudo, as iniciativas educacionais direcionadas à população rural continuavam a seguir os ideais do ruralismo pedagógico. Entre elas estavam a Campanha de Alfabetização na Zona Rural (1933) e os cursos de formação para professores. Influenciado pelo Manifesto, foi realizado o 1º Congresso Nacional do Ensino Regional (1935).

Em 1934, ocorreu a criação de cursos de pequena duração, com o objetivo de formar e capacitar professores para as escolas rurais. Nesse mesmo ano, foi promulgada uma nova Constituição, a qual determinava em seu texto a elaboração do Plano Nacional de Educação e de ensino estruturado em sistemas, a criação dos Conselhos de Educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a não obrigatoriedade de frequência ao ensino religioso. A Constituição de 1934 atribui a responsabilidade com o desenvolvimento da educação às três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Em seu Art. 121, parágrafo 4º, a Carta Magna atrela o trabalho agrícola à educação da população do campo, enfatizando:

O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial em que se atenderá, quanto possível, ao disposto nesse artigo. Procurar-se-á fixar o homem ao campo, cuidar de sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas.

Ainda no Art. 156, desta Constituição, foi determinado que: “Para realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual”.

No ano de 1937⁷, foi apresentada uma nova Constituição, que dedicou atenção à educação profissional. Ainda nesse ano, foi criada a Sociedade Brasileira da Educação Rural, com a finalidade de divulgar a educação rural (PAIVA, 1987). A escolarização no meio rural buscava cristalizar a ideia do ruralismo pedagógico, mantendo o

⁷ Início do Estado Novo (1937-1945), quando Getúlio Vargas estava no poder. Nesse período de supervalorização do nacionalismo, foram fechadas as escolas para imigrantes, obrigando que todos frequentassem as escolas brasileiras.

patriotismo e a disciplina. Nessa época, houve a implementação das missões rurais direcionadas à educação rural, nas quais foram ministrados cursos para a formação dos professores.

O programa do livro didático⁸ no Brasil passou por diversas etapas em sua realização. O Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938, durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas, estabeleceu as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Esse decreto criou a Comissão Nacional do Livro Didático. No Art. 9º, fica instituída, em caráter permanente, a Comissão Nacional do Livro Didático. De acordo com o Art. 10º, compete à Comissão Nacional do Livro Didático:

- a) examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário à autorização de seu uso;
- b) estimular a produção e orientar a importação de livros didáticos;
- c) indicar os livros didáticos estrangeiros de notável valor, que mereçam ser traduzidos e editados pelos poderes públicos, bem como sugerir-lhes a abertura de concurso para a produção de determinadas espécies de livros didáticos de sensível necessidade e ainda não existentes no país;
- d) promover, periodicamente, a organização de exposições nacionais dos livros didáticos cujo uso tenha sido autorizado na forma desta lei.

De acordo com Eloisa de Mattos Höfling (2000, p. 162), essa ação iniciou “a relação Estado/livro didático”.

Durante a República Nova e o Estado Novo, a educação direcionada para o meio rural foi construída a partir dos interesses que envolviam o processo de urbanização e industrialização. O governo estava interessado em controlar as possíveis tensões no campo. A educação foi utilizada como instrumento para disciplinar, determinar e organizar um ensino voltado para o trabalho, visto como única possibilidade para a população do campo.

Diante do exposto, ficou evidente que só a partir dos anos 1930 a educação no meio rural passou a ser vista pelo Estado. As ações se tornaram mais evidentes nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1950 e 1960, período auge do processo de urbanização e desenvolvimento industrial. Nesse contexto, a educação foi direcionada para conter o êxodo campo-cidade, com o objetivo de evitar e contornar os possíveis problemas sociais na cidade. Outra finalidade era o desenvolvimento agrícola, sendo a escola do campo orientada para formar mão de obra para assegurar a produção agrícola do país. Contudo ficou determinado que essa população não tinha direito de escolha,

⁸ No ano de 1929, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL), que tinha a função de legislar sobre a política do livro didático. Em 1966, surgiu a Comissão do Livro Técnico e Didático (Colted). Em 1967, foi criada a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), que tinha a finalidade de produção e distribuição de material didático nas escolas.

numa sociedade em que as escolas tinham funções diferentes, conforme a sua localização.

2.3 OS ANOS 1940 E 1950

No início dos anos 1940, a Reforma Capanema (1942) implantou e consolidou a formação escolar caracterizada pelo dualismo, com o ensino propedêutico (humanístico), voltado para formar a elite dirigente do país, e o ensino profissional (técnico), oferecido à classe trabalhadora. Nesse mesmo ano, aconteceu o Oitavo Congresso Brasileiro de Educação, organizado pela Associação Brasileira de Educação e patrocinado pelo governo federal, que teve a finalidade de levantar proposta que resolvesse o que era considerado problemático na educação da população camponesa a partir do ideário ruralista. O ruralismo pedagógico permaneceu determinando a educação para o meio rural.

De acordo com Leite (2000), em 1945 foi criada a Comissão Brasileira Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR). Com um caráter de assistência técnica, tinha a finalidade de atender as necessidades da educação rural, a partir de um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos. Entre as ações realizada pela CBAR, estava a constituição de projetos educacionais e centros de treinamentos para os professores. Práticas como as Missões Rurais e a CBAR seriam responsáveis de repassar os métodos e as técnicas que iriam promover o desenvolvimento das comunidades. Essas ações não levaram em consideração os desejos, as necessidades e os conhecimentos da população do campo.

Foram realizados acordos de cooperação técnica que envolveram os governos do Brasil e dos Estados Unidos no âmbito da educação rural:

Em 1945, uma entidade privada americana e o Ministério da Agricultura assinaram o primeiro acordo de “cooperação” internacional no âmbito do ensino agrícola, dando origem à *Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR)*, cujas atribuições incluíam a implantação de *Centros de Treinamento* para trabalhadores rurais adultos, a proliferação de *Clubes Agrícolas* destinados à infância e juventude e a intervenção direta junto à formação de técnicos especializados e lideranças rurais, por intermédio de um programa educativo supostamente capaz de inculcir nos trabalhadores adultos e jovens o “amor a terra e ao trabalho”. (MENDONÇA, 2010, p. 142, grifos meus).

O Estado Novo foi marcado pelo processo de industrialização e urbanização do país, com um governo envolto em características e atuações autoritárias e populistas,

sendo a educação compreendida como um instrumento a favor do Estado e de suas escolhas. Após o fim do Estado Novo, foi instituída a Lei Orgânica do Ensino Primário e Normal, que tinha a finalidade de concentrar as diretrizes e consolidar as normas para implantação e organização do ensino no país:

A Lei Orgânica do Ensino Primário de 1946 entrou em vigor a partir do seu Decreto-Lei nº 8.529/46, apresentando a questão referente à organização dos dias letivos no decorrer do ano no Art. 15: “a duração dos períodos letivos e de férias será fixada segundo as conveniências regionais, indicadas pelo clima e zonas rurais, atendidos, quanto possível, os períodos de fainas agrícolas”. Ainda neste ano foi aprovada a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, de iniciativa do Ministério da Educação e Saúde. Em relação a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, Mendonça(2010) esclarece:

[...] tal modalidade de ensino foi definitivamente alijada da rede escolar primária regular, mantendo-se sob a alçada do Ministério da Agricultura, responsável por sua gestão e fiscalização desde 1910, embora coubesse ao “jovem” Ministério da Educação e Saúde a prerrogativa de estabelecer suas diretrizes nacionais. Em certa medida, *a Lei de 1946 consistiu num instrumento paliativo aos conflitos intraestatais imbricados à questão da Educação Rural, que se arrastavam desde 1931.* (MENDONÇA, 2010, p. 152, grifos meus).

O Decreto-Lei nº 8.529/46 também discorreu sobre a obrigatoriedade da matrícula e da frequência escolar: “os proprietários agrícolas e empresas, em cuja propriedade se localizar estabelecimentos de ensino primário, deverão facilitar e auxiliar as providências que visem à plena execução da obrigatoriedade escolar”.

Em 1946, os Clubes Agrícolas Escolares foram destinados aos filhos dos agricultores e tinham a finalidade de ensinar práticas agrícolas e reforçar o nacionalismo a partir da valorização da terra. Calazans (1993) caracterizou os programas desse período como pacotes que chegam prontos e acabados, moldados por uma realidade diversa:

Esses programas caracterizam-se pelo oferecimento de cursos rápidos e práticos – o que denota o caráter instrumental de tais cursos – através da utilização dos meios de informação, tais como imprensa, rádio, cinema, edição de publicações instrutivas e semanas ruralistas. É importante destacar no âmbito da CBAR a elaboração de três subprogramas: o Centro de Treinamento; as Semanas Ruralistas; e os Clubes Agrícolas. Também é necessário dar ênfase à Campanha de Educação de Adultos, que data do ano de 1947, e às Missões Rurais de Educação de Adultos, que visavam à melhoria das condições de vida material e social de pequenas comunidades rurais. (ibidem, p. 28).

Houve, a partir de 1948, a implementação de programas extensionistas. Esses programas eram direcionados para a prática das técnicas de cultivo, orientados pela atuação extensionista dos Estados Unidos como um exemplo a ser seguido. Os programas responsáveis pela divulgação da extensão foram: as Semanas Ruralistas e as Missões Rurais. As práticas desenvolvidas nesses programas não estabeleciam relação com a escola.

De acordo com Mendonça (2010, p. 153), “esses programas foram implementados e intensificados afastando deste espaço [...] a ênfase nas escolas técnicas agrícolas propriamente ditas, incumbidas de ministrar cursos de nível médio e altamente profissionalizantes a crianças e jovens”. O extensionismo rural no Brasil foi intensamente divulgado através de parcerias com organismos governamentais norte-americanos e entre os vários órgãos do Ministério da Agricultura, entre eles: o Serviço de Informação Agrícola (SIA, 1957) e o Serviço Social Rural (SSR, 1955).

Nessa época, a educação para o meio rural encontrava-se subordinada ao Ministério da Agricultura. As ações implementadas no território brasileiro no decorrer desses anos serviram

Para legitimar a redefinição em curso no próprio conceito de “Educação Rural” ao longo dos anos 1950, a correlação de forças no poder canalizou esforços para preservar a subalternidade do trabalhador rural, propondo uma política “educativa” destinada a qualificar a mão de obra adulta para o trabalho, definitivamente desatrelada da instituição escolar. (MENDONÇA, 2010, p. 155).

Segundo Sonia Mendonça (2010), foi estabelecido no Brasil, entre os anos de 1953 e 1964, uma agência denominada de Escritório Técnico de Agricultura Brasileiro-Americano (ETA), que funcionou sob orientações do governo brasileiro e americano. O ETA redefiniu o conceito de ensino técnico agrícola e assumiu as práticas extensionistas, afastando-se da perspectiva escolar:

A criação do ETA é paradigmática da reorientação imprimida a toda a política de “cooperação” internacional estadunidense, destinada, dentre outros objetivos, a ressignificar a própria noção de “educação agrícola”, ressignificação esta inaugurada nos anos 1950 quando, segundo alguns autores, é “descoberto” o conceito de “desenvolvimento”. Em função desse novo construto, a visão sobre as atividades até então definidas como de ensino agrícola priorizaria não mais a atividade escolar, porém aquela realizada por instituições de assistência técnica e creditícia, visando à qualificação da mão de obra rural adulta e também ao seu controle e “organização” em “comunidades rurais”, aptas a consumirem a tecnologia estadunidense, definida como a mais adequada. Essas alterações se materializaram tanto na multiplicação do tipo de agências e iniciativas conjuntas brasileiro-estadunidenses, quanto na vitória da vertente que

defendia a educação para o campo com base nas práticas, infinitamente menos dispendiosas, do Extensionismo Rural. (MENDONÇA, 2010,, p. 141).

Nesse período, ações educacionais específicas, como a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER, 1953) e a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), foram implementadas para alfabetizar a população residente no meio rural. Essas campanhas tinham a finalidade de “difundir o princípio de desenvolvimento comunitário” e “combater o marginalismo e educar os adultos, antes de tudo para que o país possa ser mais coeso e solidário” (MENDONÇA, 2010, p. 153). Diante dos vários programas governamentais do período – Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR, 1945), Centro de Treinamento, Semanas Ruralistas, Clubes Agrícolas, Serviço Social Rural (SSR), Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) –, concordo com Calazans (1981, p. 167), quando enfatiza:

[...] os programas direcionados para as populações camponesas e que foram implementados ao longo dos anos não consideravam as especificidades de cada região, ou seja, não houve estudos ou pesquisas que apontassem as reais necessidades e os problemas enfrentados por cada região a ser beneficiada. Esses programas são despejados em uma determinada região, simultânea ou sucessivamente, sem que seus efeitos sejam cientificamente avaliados.

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, ocorreu a implementação de programas públicos educacionais, direcionados para a população camponesa. Os programas tinham o objetivo de determinar a permanência de homens e mulheres no campo por meio do trabalho agrícola e da exaltação dos seus valores. Nos anos 1950, os programas direcionados para a educação no meio rural tinham como foco promover a valorização do trabalho do campo. A educação era usada como meio de convencer a população do campo de que eles eram os responsáveis de manter a valorização do trabalho agrícola no Brasil, num período em que todas as atenções estavam voltadas exclusivamente para o processo de urbanização e industrialização do país.

2.4 A DÉCADA DE 1960

O contexto educacional da década de 1960 foi marcado pela atuação dos movimentos sociais (de esquerda e religiosos) que visavam à conscientização e à participação política das camadas populares do campo e da cidade. Os movimentos

eram contrários à reprodução e à aplicação de práticas pedagógicas que não consideravam a realidade brasileira e suas necessidades educacionais e a diversidade econômica, social e cultural. Movimentos mais amplamente conhecidos são comentados a seguir.

O Movimento de Cultura Popular (MCP) teve seu início em 1960, tendo atuado no Recife e no Rio Grande do Norte, apoiado pelo governo municipal da cidade de Recife e pelo governador Miguel Arraes, que tinha Paulo Freire como diretor da divisão de pesquisa e coordenador do MCP. O Movimento de Educação de Base (MEB), criado em 1961 através do Decreto 50.370, estabeleceu acordos de cooperação financeira entre os órgãos do governo federal e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) para a alfabetização de adultos nos estados de Minas Gerais e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das emissoras de rádio. Nesse ano, a União Nacional dos Estudantes (UNE) criou o Centro Popular de Cultura (CPC), com o objetivo que as camadas populares tivessem acesso à cultura. Em seguida, surgiu o departamento de alfabetização de adultos. Ainda nesse mesmo ano surgiu a Campanha de Educação Popular (CEPLAR) no estado da Paraíba, fundada pelo governo estadual. O CEPLAR seguia e compartilhava das práticas do método Paulo Freire no processo de alfabetização. Esses movimentos buscavam alfabetizar as populações rural e urbana a partir dos referenciais dos movimentos sociais, dos círculos de cultura freireanos e da Pedagogia Libertadora. Com o golpe militar, esses movimentos e seus projetos tiveram seus participantes perseguidos e exilados; todos deixaram de existir, sendo considerados contrários à ordem e ao poder estabelecidos.

Com João Goulart no governo, em 1961, entrou em vigor a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 4.024/61, fruto de prolongados anos de disputa, de reflexões, de ações e de omissões. A partir dessa lei, foram criados o Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais. Contudo, a lei não garantiu a democratização do ensino à população brasileira como um todo. Em relação à escola fundamental no meio rural, a Lei 4.024/61 passou a responsabilidade para os municípios, reafirmando a falta de compromisso da União com a escola direcionada para a população camponesa. Sobre esse contexto, Leite enfatiza:

[...] a Lei 4.024/61 omite-se quanto à escola do campo, uma vez que deixa a cargo dos municípios a responsabilidade do ensino fundamental. Como a maioria das prefeituras municipais do interior não dispõe de recursos humanos e financeiros, o sistema formal de educação rural entrou num

processo de deteriorização, submetendo-se aos interesses urbanos. (LEITE, 2002, p. 39).

A Lei nº 4.024/61 reafirmou a exclusão do acesso à escola e à educação à população com menor poder aquisitivo e distante das áreas urbanas, estabelecendo a isenção da obrigatoriedade escolar. No seu Art. 30, parágrafo único, preceitua: “Constituem casos de isenção (da obrigatoriedade), além de outros previstos em lei: comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrículas encerradas; doenças ou anomalias graves da criança”. O texto da Lei nº 4.024/61 refletia o interesse e a atenção dados ao desenvolvimento industrial, à consolidação do processo de urbanização e ao crescimento da produção agrícola e sua modernização.

Esse momento foi marcado pela organização das lutas sociais no campo brasileiro. Entre os vários movimentos sociais organizados pelos camponeses, cito as Ligas Camponesas. Diante dos problemas sociais, políticos e econômicos vivenciados pelos trabalhadores do campo, surgiram na região Nordeste (Pernambuco e Paraíba⁹) as Ligas Camponesas. Estas se constituíram como em uma reação contra as condições precárias de vida a que era submetida a população camponesa, que buscava defender seus interesses e direitos. O Nordeste foi palco de intensa atuação das lutas sociais camponesas. Azevêdo (1982) enfatiza que os líderes das Ligas Camponesas desejavam expandir a sua influência através de alianças entre operários e camponeses, na luta contra a atuação das oligarquias agrárias e a violência praticada por eles contra os camponeses.

A expansão dos movimentos agrários no Brasil, contudo, precisava ser urgentemente controlada. Ações disciplinadoras faziam parte do foco dos convênios firmados nesse período entre o Brasil e os Estados Unidos. Nesse sentido, Mendonça (2009, p. 158) esclarece:

Como se percebe, [...] a variedade de projetos geridos [...] a concentração, da maior parte deles, na região Nordeste, o que é de todo coerente, não tanto com as representações construídas sobre sua população e geografia, mas, sobretudo, com o fato de haver sido o “berço” das Ligas Camponesas.

A educação rural orientada pelos mencionados convênios estava baseada na eliminação da escola no meio rural. Nesse contexto, a escola foi sendo substituída pelas

⁹ Em 1958, no Estado da Paraíba (municípios de Sapé e Mari), surgiram as primeiras Ligas Camponesas, que se concentravam nos municípios que possuíam os engenhos, onde o trabalho se concentrava em torno da cana-de-açúcar.

práticas de extensão agrícola associadas à assistência técnica e financeira. Diante dos acordos firmados, eram fundamentais a criação e o fortalecimento das associações e cooperativas rurais, com o objetivo de educar os camponeses a resolver seus problemas. Ainda nesse sentido, a concepção de educação rural imposta pelos acordos buscava consolidar a ação extensionista. Mendonça aponta algumas consequências que também fizeram parte desse contexto:

Nesse sentido, as políticas educacionais rurais [...] ressignificaram a própria noção de Educação Rural, como também consolidaram uma modalidade de atuação “pedagógica” junto ao homem do campo adulto e analfabeto, que os tornou “prisioneiros” do novo paradigma. [...] [com a busca de] fornecimento de um conhecimento “especializado”, reproduziram-se no país paradigmas importados que não apenas tenderam a desqualificar os saberes próprios aos trabalhadores rurais, como os tornaram alvos da disciplinarização pelo capital encarnado, em particular, na atividade Extensionista. (MENDONÇA, 2010, p. 164-165).

As práticas educativas desenvolvidas nesse período estabeleceram as raízes de um desenvolvimento desigual, que enfatizou e construiu a dicotomia (arcaico e moderno) e a desigualdade. Ainda de acordo com Mendonça:

As práticas associadas às “novas modalidades educativas” [...] difundiram um “modelo” de desenvolvimento [...] consolidaram o projeto hegemônico estadunidense junto aos grupos agroempresariais brasileiros, beneficiários do deslocamento por ele promovido dos conflitos de classe da cena real para o plano de uma simbólica dicotomização entre produtores “arcaicos” versus “modernos”. (MENDONÇA, 2010, p. 165).

A concepção de educação rural passou a ser redefinida a partir dos anos 1950, apoiada nos programas de extensionismo rural já mencionados. Buscava manter a dependência e a subalternidade da população do meio ao priorizar uma política “educativa” destinada a qualificar a mão de obra adulta para o trabalho, definitivamente desatrelada da instituição escolar. A extensão rural implementada no meio rural brasileiro, conforme Mendonça, destinou-se “ao disciplinamento coletivo, sob a égide de códigos e visões de mundo transmitidas pelos técnicos e agências estadunidenses, visando, dentre outros aspectos, minimizar os conflitos sociais” (MENDONÇA, 2010, p. 155).

No início do governo militar (1964), foram estabelecidos acordos entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. No setor educacional, a parceria ocorreu sob a influência da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que juntamente com o MEC priorizou para as escolas do campo o ensino técnico profissionalizante. O acordo com a USAID era voltado para a formação de mão

de obra com o objetivo de modernizar a agricultura e impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Também foram firmados acordos entre o MEC, o Ministério da Agricultura e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP-USAID), por meio dos quais se implementaram, entre os anos 1966 e 1967, cursos de profissionalização técnica para a população camponesa. Nesse período, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), destinado à alfabetização da população jovem e adulta do campo e da cidade, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no país, através da Lei nº 5.379, de dezembro de 1967.

De acordo com Maria do Carmo Xavier (2012), entre os anos de 1950 e 1960, as ações políticas atrelavam a educação à construção de um projeto de desenvolvimento nacional, em que o progresso do país foi associado à escolarização. Na época, a relação entre o processo de desenvolvimento e a educação foi tema central para muitos dos intelectuais sociais do Brasil. Nesse movimento, estavam os pensadores responsáveis pela produção do pensamento social e educacional, e seus estudos procuravam analisar o atraso do país e criar ações e caminhos para que o Estado promovesse o desenvolvimento. Nesse cenário, à educação foi atribuída a preparação de mão de obra para o trabalho na indústria, dando início a uma expansão da oferta escolar. A educação era vista como necessária para o desenvolvimento econômico e precisava atender e se adequar às necessidades do desenvolvimento. A escola passou a ser vista como um meio de mudança social, responsável pela formação de mão de obra qualificada. Diante daquele contexto, “a escolarização da população foi abordada, ao lado da industrialização, como fator dinâmico do desenvolvimento e do progresso social” (XAVIER, 2012, p. 210).

A industrialização foi entendida como um fator capaz de superar o atraso e promover o desenvolvimento como um movimento que legitimava a aceleração do tempo histórico. A educação escolar foi colocada pelos estudiosos como parte do debate sobre desenvolvimento, elemento fundamental na construção do espaço público. Muitos intelectuais refletiram sobre o lugar que a escolarização ocupava no processo de desenvolvimento nacional, movimento que levou em consideração a compreensão desses estudiosos sobre a realidade brasileira. Nesse sentido, o processo educacional e suas estruturas foram vistos como espaços que precisavam de bases reformuladas. Tais transformações perpassaram a cultura e o poder político.

2.5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DO CAMPO: OS ANOS 1970 E 1980

Durante o governo do militar¹⁰ Emílio Garrastazu Médici, criou-se a Lei nº 5.692/1971 – de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus –, a qual consolidou o ideário nacionalista e aprofundou o dualismo na educação, estabelecendo uma formação técnica e profissional, direcionada para formar mão de obra, e outra formação (propedêutica) para a elite. A dicotomia é histórica e divide a sociedade em classes a partir da formação educacional. A lei colocou em prática as reformas do ensino de 1º e 2º graus e adequou a educação às necessidades e exigências da sociedade industrial. O ensino de 1º grau foi ampliado de quatro para oito anos e foi estabelecida a vinculação do ensino de 2º grau a cursos de diversos graus de formação profissional.

A educação para o meio rural permaneceu voltada à adaptação do homem e da mulher do campo, com a finalidade de preparar mão de obra necessária para atender às determinações econômicas da época. Nesse sentido, foram implementados programas para preparar a população rural, entre eles o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Agrícola (Pipmoa), o Programa Diversificado de Ação Comunitária (Prodac), o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (Senar), o Centro Rural Universitário de Treinamento e de Ação Comunitária (Crutac), o Projeto Rondon, e outros (LEITE, 2002). Os programas educacionais direcionados para educação da população do meio rural foram marcados pela descontinuidade, caracterizados pelo assistencialismo. As ações não constituíam uma política pública continuada para a escolaridade da população do campo no país.

2.5.1 Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste)

No período em que o Brasil era governado pelo militar Ernesto Geisel, foi implementado o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), através do Decreto nº 74.794, de outubro de 1974. O decreto estabeleceu em seu Art. 1º o objetivo do Polonordeste: “promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com o sentido de polos agrícolas e agropecuários”.

¹⁰ Governos militares se sucederam no Brasil de 1964 a 1985.

O programa atuou em áreas de interesse do governo que apresentavam potencial agrícola e maior possibilidade de um desenvolvimento rápido. No cenário regional, foi criado o Projeto Sertanejo (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste, 1976). Voltado para o desenvolvimento do Nordeste, acordos do Projeto Sertanejo enfatizavam que a diversidade encontrada na região não permitia programas uniformes. Os programas passaram a ser implementados em lugares selecionados, que foram denominados áreas integradas como estratégicas para o desenvolvimento regional.

No decorrer da década de 1970, o campo vivia um processo de modernização da agricultura, transformações produtivas e tecnológicas. Essas características faziam parte da chamada Revolução Verde. Esta primava pelo aumento da produção agrícola, por meio da utilização intensiva de insumos químicos, melhoramentos genéticos e mecanização da agricultura. Tais medidas ficaram conhecidas como o *pacote tecnológico*, baseado na produção de larga escala, contribuindo para a penetração do capitalismo nas relações de produção do campo. A modernização da agricultura ocorreu com a intervenção do Estado e como reflexo da fase final da política de substituição de importações e da intensificação do processo de industrialização.

O processo de modernização da agricultura no Brasil ocorreu de forma desigual, direcionado aos grandes latifundiários, em que a propriedade da terra era o meio de acesso ao crédito, tornando-o também seletivo. Nesse sentido, Graziano da Silva (1997, p. 25-26) lembra:

Nunca é demais recordar que, em razão da elevadíssima concentração fundiária existente no país, em poucas regiões o desenvolvimento agrícola do setor patronal caminhou junto com o desenvolvimento rural. Na maioria dos casos, a elevação dos rendimentos físicos da produtividade do trabalho nas culturas das atividades agropecuárias se fez acompanhar de uma intensificação do êxodo em direção as cidades e do emprego de miseráveis *bóia-frias*. Acabou-se a ilusão de que a “revolução verde” acabaria simultaneamente com a fome nas cidades e a miséria nos campos.

A agricultura brasileira foi marcada por um processo de modernização excludente, caracterizado por intensas transformações. Esse processo de intensificação deu-se através da mecanização agrícola e da criação dos complexos agroindustriais. Essas ações deram origem à expulsão do homem do campo, acentuando a concentração da propriedade da terra e dificultando a sobrevivência da agricultura familiar.

A educação foi colocada como meio capaz de contribuir com a industrialização, o progresso e a modernização do país, atendendo às necessidades da produção

industrial. Nesse contexto, ocorreu a transferência de responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento da educação para diferentes iniciativas tomadas pela chamada esfera pública não estatal e pela esfera privada.

Em relação às políticas públicas educacionais, o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) determinou papel protagonista do governo federal na sua formulação, com o objetivo de minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões brasileiras, em nível estadual e municipal (entre as zonas rurais e urbanas), no tocante ao desempenho escolar, em especial o ensino de 1º grau no meio rural. Sobre o II Plano Setorial de Educação e Cultura, Barretto e Arelaro constata: “Por aí se canalizará a primeira iniciativa de auxílio sistemático da esfera federal dirigida em larga escala aos poderes locais” (1985, p. 203).

2.5.2 Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio)

O Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio) foi parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para o setor educacional. O Promunicípio priorizava as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, com o objetivo de diminuir as desigualdades educacionais. Esse projeto foi posto em prática pelo MEC em 1975, tendo como finalidade resolver problemas relacionados com o ensino no âmbito municipal e ampliar a oferta de ensino de 1º grau nas sedes dos municípios. O Promunicípio estabelecia articulação entre a administração municipal, que deveria se responsabilizar pelo ensino de 1º grau, e o estado, que ofereceria aos municípios assistência técnica e cooperação financeira. O projeto não promoveu autonomia municipal, mas criou um certo tipo de controle sobre estados e municípios no tocante ao financiamento da educação. Em relação ao Promunicípio, Barretto e Arelaro informam:

[...] no período de 1975 a 1981 atingiu 22 Estados, 1 Território e o Distrito Federal, através dos quais foram beneficiados cerca de 1.709 municípios, entre os 3.990 pertencentes às unidades federadas [...] o Promunicípio procura criar condições mínimas que viabilizem a melhoria do atendimento escolar, em especial nas áreas rurais. Essas condições passam pelo apoio à contratação de pessoal técnico e administrativo e ao equipamento dos órgãos municipais a fim de que eles possam desincumbir-se das suas funções, sobretudo no que se refere ao planejamento e controle administrativo das escolas. Passam ainda pela expansão, manutenção e equipamento da rede física e distribuição de material didático. (ibidem, p. 203).

O Promunicípio, como parte da política do II PND, procurou orientar os municípios nas questões de infraestrutura, com a finalidade de criar órgãos municipais de ensino. O projeto concentrou atenção na capacitação técnica e docente dos municípios. O Promunicípio chegou a quase metade dos municípios brasileiros, porém, assim como os demais programas, não contribuiu para a diminuição significativa dos graves problemas apresentados na rede municipal das regiões brasileiras.

Diante do contexto da época, as ações políticas influenciavam a implementação das políticas públicas nos municípios e estados do país dentro de uma lógica há muito praticada: favorecimento pessoal e político, relações interpessoais que envolvem troca de favor e de apoio político e utilização pouco transparente dos recursos públicos. Era no contexto do coronelismo que essas ações se materializavam, a partir dos coronéis (proprietários de terra e do poder político local). De acordo com Maria das Graças Oliveira (1988), o coronelismo atualizou-se ao longo dos anos, passando a atuar de forma patrimonialista, com os recursos públicos que foram sendo utilizados como favor em troca de apoio político, dando origem ao surgimento de “novos coronéis”¹¹, os *white collars*, encastelados na tecnoburocracia. O coronelismo teve sua atuação mais fecunda no local, no município “[...] é na instância local no município que se materializam os compromissos políticos, com a manutenção de práticas [...] de caráter clientelista (ibidem, p. 21).” Oliveira (1988, p. 21) lembra:

Na área educacional, essa dimensão aflora, com nitidez, quer pelos processos utilizados para ingresso de docentes, quer pela apropriação e redirecionamento de programas governamentais para fins eleitoreiros (no caso do Nordeste, em especial, o Polonordeste e o Edurural).

No Brasil, as políticas educacionais do governo federal direcionadas aos municípios constituíam-se na relação de trocas políticas entre o governo central e os poderes locais. Tais relações estabelecem uma dependência política implementada no país, no tocante aos programas e projetos:

Esse estilo de atuação do poder central junto aos Municípios, exatamente no momento em que estes, assim como os Estados, devem repassar a maior parte de seus recursos à esfera federal, *redefine um esquema conhecido de dependência política mascarado pelo critério técnico que justifica que não só este, mas um grande número de projetos federais atuando de forma bastante desarticulada, seja carreado para as regiões menos desenvolvidas. [...] onde a dependência em relação ao governo federal é maior, costumam ser mais favorecidas com recursos as partes cujos grupos dominantes estão*

¹¹ Coronéis: grandes proprietários de terra que detinham, simultaneamente, o poder político e o poder econômico.

mais afinados com o poder central. Da mesma forma para que os Municípios sejam beneficiados com esses tipos de projetos é frequente que haja acordos políticos no âmbito do governo do Estado que tendem a preservar o mesmo sistema de dominação. [...] *Mantém-se, pois, a velha fórmula do poder central que se fortalece através das oligarquias locais, preservando-as no arcaico, ao mesmo tempo em que logra fazer com que por ela seja legitimado o projeto de modernização que interessa aos setores hegemônicos, os quais não conseguiram transformar o seu próprio projeto em projeto nacional.* (BARRETTO; ARELARO, 1985, p. 204, grifos meus).

As políticas públicas, por meio de intervenções pontuais e desarticuladas, eram apresentadas e compreendidas como um favor, e não um direito da população. As políticas públicas (programas e/ou projetos) do período são caracterizadas pelo clientelismo e assistencialismo, enquanto práticas presentes na ação pública, que perpassam a busca de apoio político. O clientelismo é caracterizado por Edson Nunes (2003, p. 40-41) como

[...] um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território. A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico.

Entendo que o clientelismo permaneceu sendo praticado por muitos períodos no percurso da construção das políticas públicas no Brasil. De acordo com Nunes (2003), o clientelismo esteve presente no contexto democrático da política e nos períodos de autoritarismo político, manteve-se atuante nos movimentos de industrialização e urbanização da fase modernista e continuou no processo de abertura política.

Elba Barretto e Lisete Arelaro (1985) esclarecem que os recursos financeiros alocados para o ensino público de 1º grau eram mínimos. Segundo as autoras, os projetos especiais implementados pelo governo federal não apresentavam modificações significativas e não atingiram os objetivos determinados. Barretto e Arelaro expõem o quadro dramático de resultados da política educacional do período (ibidem, p. 198):

Os dados do Censo Demográfico de 1980 dão prova da derrocada dessa política educacional ao indicarem uma taxa de 67,4% de escolarização na faixa da escolaridade obrigatória, apontando em torno de 7 milhões de crianças de 7 a 14 anos ainda fora da escola e 32% de analfabetos nessa idade. Mostram o produto de um ensino básico que não conseguiu superar as gritantes diferenças de atendimento entre as diversas regiões do País, entre a cidade e o campo, entre as redes estaduais e municipais de ensino.

No final dos anos de 1970 e início da década de 1980, a região Nordeste recebeu alguns programas, entre eles o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor) e o Programa do Alcool (Proálcool), direcionados especificamente para o setor de produção canavieira. Essa área recebeu atenção por ser um espaço de constantes conflitos, onde ocorriam movimentos organizados pelos trabalhadores rurais que se constituíram como um problema social que precisava ser resolvido pela ação estatal.

A década 1980, ainda sob o governo do militar João Figueiredo (1979-1985), foi marcada pela luta em favor da abertura política e pelo fim de um sistema político ditatorial de cunho desenvolvimentista. Nesse período, ocorreu também o processo de redemocratização, que favoreceu o ressurgimento das articulações dos movimentos sociais do campo, ações iniciais que foram intensificadas na década de 1990. Entre os anos de 1980 a 1985, a política educacional de âmbito nacional foi inscrita no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD), que colocou a educação do meio rural como prioridade:

A primeira linha programática é a educação no meio rural, buscando atingir um dos focos mais acentuados de pobreza no País. Considerando que na área rural se verificam as menores taxas de escolarização, os maiores índices de repetência e evasão e a maior dificuldade de adequação da educação às particularidades da clientela e do meio. Levando ainda em conta a propensão à migração, [...] fortemente acelerada pelas condições de pobreza rural, coloca-se o problema complexo de imprimir à oferta de serviços educacionais conteúdo condizente com as necessidades socioeconômicas locais. (BRASIL, 1982, p. 17).

Diante das ações colocadas pelo III PSECD, fizeram parte desse período alguns programas e campanhas direcionados pelo poder público federal: Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para Populações Carentes Urbanas (Prodasec); Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec); Programa do Livro Didático; Campanha Nacional de Alimentação Escolar; Programa de Suplementação Alimentar. O III PSECD apresentou programas governamentais de cunho compensatório, voltados para a geração de emprego e renda com o foco na educação informal, sendo destinados à população do meio rural e das periferias urbanas, com o objetivo de reduzir a pobreza. A política educacional praticada pelo governo nesse período tinha a característica de distribuir recursos, e com isso procurava garantir o controle sobre estados e municípios.

2.5.3 Pronasec e Edurural

Foi criado, em 1980, o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec), política de caráter compensatório, destinada à população rural, cuja finalidade era atender prescrições do Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto: expandir o ensino fundamental no campo, no sentido de melhorias do nível de vida e de ensino e de redução do fracasso escolar no campo, dramaticamente exposto pelos altos índices de analfabetismo. O Pronasec fez parte dos chamados programas especiais coordenados pelo Ministério da Educação, direcionados a populações do meio rural, que recebiam financiamento do Banco Mundial com diretrizes educacionais determinadas. O III PSECD estabeleceu a atuação de programas educativos na zona rural, em que a educação era voltada para combater a pobreza através de uma formação que capacitasse para geração de renda. Os programas especiais limitavam-se à escolarização inicial primária. Maria de Fátima F. Rosar considera a implementação do Pronasec uma “estratégia de omissão em relação à definição de uma política de estado para o ensino rural” (2002, p. 118).

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (Edurural/NE) foi executado num período de cinco anos, entre 1981 e 1985. O programa fez parte de um conjunto de medidas tomadas pelo Ministério da Educação, tendo como foco a educação no meio rural, colocando em prática o que determinavam as diretrizes do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985). O Edurural/NE foi instituído pelo Decreto nº 85.287, de 23 de outubro de 1980, a partir do acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), sendo parte do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND). Conforme o decreto, em seu Art. 1º,

Para dar cumprimento aos compromissos constantes do Contrato MEC/BIRD nº 1867/BR/1980, celebrado em 18 de julho de 1980 entre o Governo da União e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), fica instituído no Ministério da Educação e Cultura o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste – EDURURAL-NE.

O Decreto nº 85.287, em seu Art. 2º, apresentou o objetivo do programa: “O EDURURAL-NE terá como objetivo a expansão das oportunidades educacionais e a melhoria das condições da educação no meio rural do Nordeste, bem como o fortalecimento do processo de planejamento e administração educacionais”.

O programa representava a confluência de interesses econômicos, políticos, ideológicos, externos e internos, com o objetivo de acelerar o processo de modernização

da agricultura nordestina. Em relação ao programa, Queiroz (1984, p. 31-32) enfatizou: “caracteriza-se como programa para educação rural, pensado distante dos seus destinatários, sob o comando dos técnicos e do capital internacional”.

O programa foi direcionado para a região Nordeste, porém “incidindo sobre 248 municípios selecionados dentre os não contemplados por outros projetos e que apresentam maiores problemas na área de educação no meio rural” (BRASIL, 1982, p. 9). No âmbito federal, o Edurural-NE era administrado pela Unidade de Administração do Programa (Unap), vinculada à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus (SEPS) do MEC. No contexto regional, a implementação era de responsabilidade dos estados, através da Unidade Estadual de Administração do Programa (UEAP), e nos municípios por meio do Órgão Municipal de Educação (OME). O Edurural-NE apresentava em sua estrutura algumas linhas de ação que deveriam ser realizadas através do programa.

I) Expansão da Rede Física: construção de novas escolas, remodelação das existentes e fornecimento de mobiliário e equipamento escolares [...]. II) Desenvolvimento do Currículo e Material de Ensino e Aprendizagem: reformulação de currículos e planos de estudos para adequá-los à realidade da educação rural e fornecimento de livros escolares e manuais de professores. III) Treinamento de Recursos Humanos: treinamento de professores, supervisores escolares e técnicos estaduais e municipais. IV) Alimentação Escolar: melhoria da distribuição de merendas, construção de depósitos e estudos do aproveitamento da matéria-prima alimentar local. V) Fortalecimento dos órgãos Municipais de Educação: assistência técnico-financeira às Secretarias de Educação Estaduais e Municipais [...]. VI) Estudos e avaliação: a avaliação de impacto desenvolvida pela Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura da Universidade Federal do Ceará. (BRASIL, 1982, p. 12).

O Edurural não atingiu todos os municípios que faziam parte da região Nordeste. Os municípios só poderiam ser indicados para o programa se não estivessem participando de outros programas. De acordo com o texto, “o projeto exclui os municípios assistidos por outros Programas [...] a fim de proporcionar maior equidade na distribuição de recursos educacionais e atender as necessidades prioritárias” (ibidem, p. 5). O Edurural configurou certos interesses econômicos e políticos, mediante as ideias impostas pelo acordo com a instituição externa, que buscava intensificar o processo de modernização da agricultura e o desenvolvimento agropecuário, em especial na região Nordeste. As ideias e os interesses presentes no programa foram definidos a partir do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) e do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD). A busca pelo desenvolvimento econômico visava resolver os problemas do Nordeste, implementado políticas de cunho assistencialista e compensatório.

Os programas citados foram avaliados por diversos autores como pontuais e fragmentados. De acordo com Barretto e Arelaro (1985), eles tinham como objetivo primeiro incidir sobre a minimização das tensões sociais geradas pela pobreza no meio rural, ficando em segundo plano o aumento dos níveis de escolarização ou a construção de um modelo de desenvolvimento alternativo. Esses programas de educação para o meio rural se caracterizavam como propostas construídas sem a participação da população e, assim, desvinculadas dos contextos de referência da população tida como beneficiária.

No contexto de elaboração do plano educacional da década de 1980, alguns aspectos foram cruciais, como a migração populacional do campo para a cidade, e os índices de evasão e repetência no meio rural. Nessa época, a escolarização tinha a função de impulsionar o processo de modernização da agricultura na região Nordeste. O plano educacional da época estava voltado para esses interesses, que seriam atingidos atrelando a educação ao projeto econômico. Nesse sentido, a aceleração do processo de produção agrícola e sua modernização seriam alçados a partir da escolaridade mínima da população rural, que com isso estava preparada para colocar em prática as normas e as técnicas determinadas pelo mercado.

O PSECD, em seu texto, defendia a ideia de adequação ao meio rural e reafirma que as políticas educacionais promoveram desigualdades educacionais, pois ofereceram historicamente uma educação desqualificada, negando a essa população oportunidade igualitária de uma educação de qualidade.

É preciso reconhecer que tal adequação pode incorrer numa simplificação demasiada da oferta educacional, o que equivaleria, pelo menos em parte, a diminuir as chances de acesso às oportunidades, se comparadas com aquelas pessoas que recebem a educação regular completa. (BRASIL, 1982, p. 12).

No plano, ficou evidenciado oferecimento de uma educação com condições relativamente mais precárias à população camponesa, demonstrando que o direito à educação não foi respeitado nem priorizado pelo poder público:

A história, contudo, ensina que é preferível oferecer menos, porém de forma realista, do que pretender oferecer mais, e de forma apenas legalista. Sem perder de vista que o esforço de adequação não deve acarretar uma subeducação, tal esforço pode ter sua razão de ser, pelo menos conjuntamente. (BRASIL, 1982, p. 12).

As políticas educacionais da época continuaram priorizando ideias anteriores, de uma escolarização mínima, baseada na adequação ao meio rural. No meio rural do

Brasil, em especial na região Nordeste, concentravam-se consideráveis índices de pobreza e o seu crescimento era um problema a ser resolvido através da modernização da agricultura, visando à sua produtividade e a uma educação mínima. A pobreza no campo afetava os processos produtivos da agricultura brasileira e o desenvolvimento da ordem econômica mundial, por isso passou a fazer parte das preocupações políticas.

Mediante o percurso dos programas direcionados para a educação da população do meio rural, identificamos que estes sempre foram desenvolvidos a partir dos interesses externos, por meio de acordos, convênios e projetos de cooperação técnica e financeira, que ao longo do tempo sempre vão sendo refeitos e ou renovados no Brasil. As políticas públicas educacionais desse período foram caracterizadas em sua construção e concepção por ações temporárias e descontínuas. Tais ações permitiram que a extrema dificuldade no acesso e permanência à escola continuassem fazendo parte do cotidiano dessa população, que historicamente não teve o seu direito a uma educação básica e a uma escola pública de qualidade atendido como prioridade. Os acordos históricos entre as instituições externas e os governos brasileiros na realização dos programas educacionais para a população camponesa são questionados por muitos estudiosos, quanto à sua real necessidade. Diante dessa prática corriqueira, Marília Fonseca esclarece:

[...] a análise dos resultados financeiros suscita a indagação sobre a real necessidade do financiamento externo à educação brasileira, tendo-se em conta as despesas decorrentes dos empréstimos e a fraca captação de recursos para o setor. Este tema vem sendo questionado por determinados segmentos técnicos e dirigentes do MEC, segundo os quais algumas ações decorrentes dos acordos externos, especialmente no nível do ensino básico, poderiam perfeitamente ser desenvolvidas com a parte nacional dos recursos. (1996, p. 247).

O número de políticas públicas educacionais (programa, projetos) destinadas para a população do campo entre os anos 1930 até os primeiros anos da década de 1980 não provocou mudanças significativas no cenário educacional. Não ocorreram melhorias na qualidade, nem elevação do ensino para além do ensino primário (hoje fundamental); a continuidade da escolarização não foi priorizada para essa população. Nesse contexto, foi implementada uma variedade de programas sem que tivessem sido realizadas avaliações junto às instituições e à população camponesa.

2.5.4 Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste)

Ainda no cenário da década de 1980, o vice-presidente em exercício José Sarney assinou o Decreto nº 91.178, de 1º de abril de 1985, criando o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste). De acordo com seu Art. 1º, o Projeto Nordeste foi criado visando ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste, com duração de 15 anos. Segundo o decreto, o projeto configurava-se como a nova política do governo federal para o desenvolvimento da região.

No âmbito do Projeto Nordeste, foi estabelecido o Decreto nº 91.179, de 1º de abril de 1985, que definiu as estratégias de desenvolvimento rural para pequenos produtores, e a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que tinha por objetivo promover a melhoria geral das condições de vida da população rural da região, através da elevação dos níveis de emprego e renda, e da oferta de serviços sociais básicos à população pelo aumento da produção e da produtividade.

De acordo com o decreto, o Projeto Nordeste pretendia propiciar o acesso a condições adequadas de educação, saúde e saneamento. Fizeram parte do projeto os seguintes programas:

- I. Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural;
- II. Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios não Agrícolas;
- III. Programa de Irrigação do Nordeste;
- IV. Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural;
- V. Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste;
- VI. Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

Diante das políticas elaboradas e implementadas pelo governo federal no Nordeste, Yves Chaloult (1985) esclarece que as dezenas de políticas direcionadas para a região serviram para reforçar a legitimação do Estado em si mesmo e dos diversos interesses que representa, sendo pouco alteradas, contudo, as condições econômicas e sociais da região. Diante do contexto de implementação do Projeto Nordeste, Chaloult enfatiza:

Essas intervenções do Estado contribuíram para reforçar as relações de produção já existentes na região e beneficiaram pouco os trabalhadores rurais, notadamente os sem terras, por diversos motivos, entre os quais: o público-meta destes programas e os pequenos produtores não participaram efetivamente do planejamento, elaboração e execução destas intervenções. [...] Faltou uma verdadeira articulação e integração entre os múltiplos

programas e ações do estado e entre as instituições executoras. (ibidem, p. 273-274, grifos meus).

O Projeto Nordeste tinha ligações com vários programas financiados pelos organismos internacionais, que visavam ao desenvolvimento rural da região. Esses programas foram planejados sem a participação do agricultor familiar. Chaloult (1985) enfatiza a situação do pequeno produtor nesse período:

[...] a pequena produção agrícola nordestina não capitalista se recriava e se recria num constante processo de redefinição, sem conseguir, entretanto, se apropriar de quase nenhum excedente e servindo cada vez mais de reservatório de força de trabalho para os grandes proprietários. (CHALOULT, 1985, p. 272).

Sobre o Projeto Nordeste, o autor ainda constata:

Durante a sua implementação foram previstos mecanismos de participação dos trabalhadores em conselhos regionais ou estaduais mistos onde estes teriam assento, entretanto, isto é apenas um mascaramento de democracia porque, nestes conselhos, os trabalhadores são minoria, e o seu poder de influência e barganha é bastante restrito. [...] A nível da sociedade civil, houve também pouquíssima participação. (CHALOULT, 1985, p. 276-277).

Concordando com o autor acima citado, entendo que os programas que faziam parte do Projeto Nordeste (em especial a educação) foram planejados, construídos e implementados sem a participação da população do campo (trabalhadores), o que foi fundamental para assegurar e manter as relações de produção e submissão dos trabalhadores, não havendo benefícios reais para eles.

Como já mencionado, o Projeto Nordeste agregou programas direcionados para diferentes áreas, entre elas a educação. A implementação dos programas educacionais ocorreu a partir da influência do Banco Mundial, através de assistência e cooperação técnica e financeira. As ações no setor educacional foram desenvolvidas pelo Ministério da Educação e continuavam reafirmando a dependência do setor educacional em relação ao financiamento externo. Nesse sentido, a educação oferecida à população do campo, por meio dos programas, se restringia à escolarização inicial, articulada à qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, focada em atingir as metas determinadas pelos acordos econômicos e políticos.

A educação direcionada para a população do campo limitava-se à escolarização inicial. A modernização e a produtividade no campo encontravam-se interligadas aos programas educacionais, que determinavam as relações entre a escolarização e a preparação de mão de obra para o trabalho, cujo objetivo maior era a diminuição da

pobreza e o controle social no campo. A escolarização inicial era determinada pela busca da produção e da produtividade, que iriam contribuir para a construção do desenvolvimento rural a ser alcançado diante da parceria com os órgãos externos. Diante do cenário das políticas públicas educacionais, o posicionamento de Barretto e Arelaro (1985, p. 149) fundamenta o atual estudo, ao enfatizar:

[...] o papel das políticas sociais no nordeste, e em particular na área rural em que se situam os programas de educação rural, tem mais o objetivo de diminuir tensões sociais geradas pela pobreza no campo do que propriamente de enfrentar e resolver de modo satisfatório a questão do analfabetismo e do baixo nível de escolarização da região, ou de serem instrumentos de um modelo alternativo de desenvolvimento, tal como propugnam as teses que fundamentam os textos básicos que delineiam a atual política de ensino no país.

Ainda nesse sentido, Eni Marisa Maia (1982, p. 30) esclarece:

O privilegiamento do Nordeste, na alocação de verbas para o ensino rural, se explica também pelo fato de que, apesar do índice de crescimento populacional das áreas urbanas desses estados (Bahia, Ceará, Piauí, Alagoas, Sergipe, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco) a maior parte da sua população ainda vive na zona rural. [...] E face às condições precárias de vida do homem no campo, verifica-se a existência de bolsões de pobreza com potencialidade para se transformar em focos de insatisfação social.

Assim, também fica perceptível que as ações do poder público para a escolarização da população do campo ocorriam principalmente através de projetos e programas públicos de assistência técnica e financeira. Os programas tornavam-se um meio de oferecer e manter de certa forma o ensino primário (fundamental), sem garantir o direito a uma educação em seu sentido amplo. Reafirmo que o direito ao acesso à escolarização foi bastante restringido para essa população. Os programas eram utilizados para manter a escolaridade mínima em condições precárias e complementar o salário dos professores, que acabavam como responsáveis diretos pela educação no campo. Quanto a isso, Eni Marisa Maia (1982, p. 30) enfatiza:

Os salários do magistério primário na zona rural mantêm-se irrisórios, variando de Cr\$ 700,00 a Cr\$ 900,00, alcançando, por vezes, um teto de Cr\$ 2.500,00, através de complementação dos programas especiais para o Nordeste (Prodasec, Pronasec, Polo Nordeste).

A situação de descaso com os professores das escolas do campo no período pode ser confirmada a partir da fala de uma professora, ao afirmar: “Eu sou contra esse programa de ajuda no ordenado do professor. Porque antes era pouco, mas a gente recebia em dia. Agora, passa meses sem se ver dinheiro...” (MAIA, 1982, p. 31).

Os programas implementados, em especial na região Nordeste, não diminuíram a desigualdade educacional, tampouco promoveram a igualdade de oportunidades educacionais. O analfabetismo e o baixo nível de escolarização da população do campo permanecem como uma questão presente. Os programas educacionais direcionados para a população do campo foram construídos sem a participação e sem respeitar os interesses, as escolhas e os direitos dessa população. Compreendo que, nos acordos educacionais estabelecidos, não existia a intenção de garantir uma educação de qualidade com igualdade de direitos e de oportunidades de acesso e de permanência na escola. Por conseguinte, a educação oferecida era seletiva, na qual eram determinados os níveis escolares que a população deveria e poderia chegar, sendo negado o direito de progredir nos estudos, assim com o direito de escolha. A educação oferecida à população do campo foi marcada por políticas de caráter compensatório, com a presença de diversos projetos sem continuidade.

2.6 O QUE NOS MOSTRAM OS ANOS 1990

Em 1990, organismos internacionais realizaram a Conferência de Educação para Todos em Jomtien, Tailândia, que teve como foco os planos decenais de educação dos países envolvidos. Também foram apresentadas algumas ações, que tinham o objetivo de diminuir as desigualdades educacionais na América Latina e em países com taxas elevadas de analfabetismo. A educação na América Latina, no período, de acordo com Jamil Cury (2002), contava com financiamentos junto aos organismos multilaterais, entre eles o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM), em cooperação técnica com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) foi elaborado no Brasil durante o governo do presidente Itamar Franco (1992-1994). O Plano Decenal teve seu início em 1993 e trouxe consigo a marca da participação social (por meio dos encontros nacionais e internacionais) que ocorreram no período. O Plano Decenal era composto por objetivos, metas e ações que tiveram como base a Declaração Mundial de Educação para Todos. Em relação a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, Nalú Farenzena assim se manifesta:

[...] O Plano Decenal envolveu ampla mobilização, em todo o território nacional, e os documentos resultantes desta circunstância, se não normativos em sentido estrito, foram tomados como instrumentos que, por força pública,

e quiçá, em parte legalizados, balizaram a implementação de políticas educacionais públicas nos anos subseqüentes (FARENZENA, 2001, p. 163).

Ainda de acordo com Farenzena (2001, p. 165), a construção do Plano Decenal foi realizada com a participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do MEC sendo esse o responsável pela coordenação desta ação. Neste espaço de formulação houve também a presença de outros segmentos representativo da sociedade que constituíram um comitê consultivo. O Plano, em sua formulação, apontou como uma de suas metas a utilização de 5,5% do PIB para a ampliação do gasto público em educação no período de dez anos. Entre as suas ações estava a eliminação das desigualdades educacionais nas regiões mais pobres. A desigualdade na oferta e acesso, contudo, permanece nos dias atuais, tornando-se algo ainda distante de ser superado.

Entretanto, é importante pontuar que, após um longo período de discussões com a participação de setores da sociedade, no ano de 1996, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394¹², de 20 de dezembro de 1996).

Nessa época, o Programa Escuela Nueva (PEN) foi compreendido como uma estratégia capaz de realizar uma mudança educacional no meio rural da América Latina. A educação direcionada para as populações do meio rural tinha como foco a eliminação da pobreza, um interesse do Banco Mundial. A preferência do Banco Mundial pela pobreza no campo no Brasil (e na América Latina), em particular na região Nordeste, tem relação com os históricos conflitos e resistência popular da população camponesa em busca dos seus direitos. O Banco Mundial agia com a determinação de controlar e desestruturar possíveis conflitos organizados. O Programa Escuela Nueva (PEN) foi implementado no Brasil (1997) no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Aqui, o PEN foi denominado Programa Escola Ativa (PEA). No Brasil, estava ocorrendo uma intensa reflexão sobre que tipo de educação a população do campo desejava. Essa mobilização foi iniciada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), juntamente com outros movimentos sociais. É importante assinalar que, nesse período, os conflitos no campo foram intensos.

2.6.1 De onde veio o Programa Escola Ativa?

¹² A LDBEN, considera a diversidade cultural do campo nos seus artigos 23, 26 28, e estabelece orientações gerais acerca da organização escolar e pedagógica.

O Programa Escola Ativa implementado no Brasil teve sua origem ligada ao Programa Escuela Nueva, desenvolvido na Colômbia (no ano de 1967). O PEN surgiu a partir do modelo Escola Unitária, que foi promovido pela Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), da Unesco, na década de 1960. Sobre o Programa Escuela Nueva (PEN), Schiefelbein et al. (1992 *apud* GONÇALVES, 2009, p. 29) esclarecem:

O PEN tem suas bases no Programa Escola Unitária, promovido pela UNESCO- OREALC na década de 1960 e adotado pela Colômbia, entre outros países latino-americanos. O método baseava-se em guias autoinstrutivos (cartões de aprendizagem) e nos princípios da Escola Ativa, proposta por Freinet. Suas principais características eram: instrução individualizada, aprendizagem ativa, uso de guias, escola primária completa, ensino multisseriado, e promoção automática.

De acordo com Gonçalves (2009), em 1975 o PEN foi apresentado como substituto do Programa Escola Unitária, em ação na Colômbia. O PEN foi construído por professores universitários, professores das escolas rurais e supervisores, que apontaram os problemas identificados no modelo Escola Unitária. No ano de 1986, o PEN recebeu financiamento do Banco Mundial, com a finalidade de universalizar o ensino fundamental. Fazia parte do PEN um kit que era implementado oficialmente nas escolas multisseriadas rurais. O PEN foi estruturado da seguinte forma: a) componente curricular como elemento-chave, baseado na metodologia ativa, nos guias de aprendizagem, nos cantinhos de aprendizagem, na biblioteca escolar, no governo escolar e na promoção flexível; b) capacitação dos professores para atuarem com esse modelo; c) componente administrativo, concebido de maneira altamente descentralizada; e d) uma relação escola-comunidade forte, que busca incorporar os pais nas atividades de aprendizagem de seus filhos (TORRES, 1992 *apud* GONÇALVES, 2009, p. 34).

Diante da implementação do PEN, alguns teóricos apontaram questões negativas e positivas presentes no programa, como a dificuldade de professores e escolas para implementar as práticas e utilizar os guias. O conteúdo e a didática (a formação docente e a relação escola-comunidade) que faziam parte dos guias também foram analisados. Os estudos apontaram que os guias não buscavam uma ligação entre a formação e a produção do conhecimento, no sentido de promover uma produção autônoma de conhecimento. Foram vistos como pontos positivos o caminho percorrido pelo PEN até se tornar uma política educativa nacional e a importância dada ao componente

curricular e pedagógico (SANDOVAL, 1996; TORRES, 1992; MCEWAN, 1988 *apud* GONÇALVES, 2009).

O Programa Escuela Nueva (PEN) foi utilizado como modelo educacional para a América Latina a partir dos anos 1990. Nesse contexto, foi incorporado a ações do Banco Mundial no processo de reforma educacional na América Latina como meio de diminuição da pobreza. Gonçalves (2009, p. 30-31) enfatiza que, diante da “similaridade de interesses entre as diretrizes do programa e as orientações para a reforma da educação básica na América Latina, o PEN foi definido como uma das três melhores experiências em educação primária no mundo”. O PEN chegou no Brasil através do Projeto Nordeste/MEC, intermediado pelo Banco Mundial, sendo apresentado e repassado aos técnicos do MEC. No Brasil, conforme já dito, o programa foi denominado de Escola Ativa (PEA), e a princípio ocorreu a tradução dos guias de aprendizagem do PEN, que foram implementados na região Nordeste (Fundescola, 2003).

2.6.2 O Programa Escola Ativa no Brasil

O Programa Escola Ativa chegou ao Brasil em 1997 como uma política pública educacional, direcionada para as escolas multisseriadas e unidocentes localizadas no campo. O PEA foi financiado através de acordos entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial. A priori, o PEA foi implementado nas regiões Norte e Nordeste. No Nordeste, foi implementado em sete estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí). No final de 1998, os estados de Sergipe e Alagoas também implantaram o programa. A partir do ano de 1999, o PEA passou a ser implementado pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola¹³). Para o governo federal, o Escola Ativa, “é uma estratégia pedagogicamente eficaz e financeiramente viável para os municípios e estados” (BRASIL, 2006, p. 12). Enquanto uma política pública educacional do governo federal, era vista como ideal para o meio rural, por ser de baixo custo para o governo.

¹³ O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) foi um programa financiado pelo Banco Mundial e acordado com o MEC, executado pelo FNDE, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Tinha por objetivo o desenvolvimento da gestão escolar e a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. O programa era cofinanciado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Fundescola I (1998 a 2001) se destinou as regiões Norte e Centro-Oeste. O Fundescola II (1999 a 2005) e o Fundescola III (previsto para o período 2002 a 2010) foram direcionados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O PEA foi implementado por meio do Projeto Nordeste. Como já comentado anteriormente, o Projeto Nordeste teve sua origem no Brasil em 1985, e em 1994 foi implementado com o propósito de

[...] aumento das taxas de aprovação e melhoria do nível de aprendizagem dos alunos matriculados nas séries de 1º a 4º em escolas públicas da Região Nordeste; e implantação de novos padrões de gestão educacional, envolvendo ações de fortalecimento e de descentralização administrativa, orientadas para a melhoria de resultados educacionais no nível da unidade escolar. (BRASIL, 1994, p. 7).

No ano de 1996, o Projeto Nordeste agregou aos seus objetivos as Inovações Pedagógicas, com missão de estimular ações para solucionar a problemática da repetência escolar no Ensino Fundamental (1º a 4º séries). Nesse contexto, a escolarização (Ensino Fundamental) da população residente no campo passou a ser orientada pelo programa. De acordo com o estudo de Rosana Cruz (2005, p. 92), no processo de implementação do PEA foram oferecidos cursos de treinamento e material didático sobre o programa em 105 escolas; destas, 97 eram municipais e as demais estaduais, nos sete estados nordestinos.

O Programa Escola Ativa configurou-se como uma das ações do Banco Mundial (1998) direcionadas e implementadas no Brasil com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade. A implementação do PEA tinha como prioridade os municípios mais pobres e levava em consideração a situação socioeconômica dos municípios e as condições técnicas.

O Fundescola foi criado em 1997 e permaneceu até 2007, com ações voltadas para o Ensino Fundamental. Estavam agregados ao Fundescola o Programa Escola Ativa, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Planejamento Educacional para as Secretarias (PES). O Escola Ativa esteve agregado ao Fundescola entre 1999 e 2007. A ação de desligamento do Fundescola em relação ao Escola Ativa fazia parte do acordo do MEC com o Banco Mundial, pois “Trata-se de uma política indutiva, que busca investir cada vez menos recursos do Fundescola (com empréstimo do BM) e aumentar o aporte do Estado, que ao final deveria incorporar plenamente a metodologia e seu financiamento” (GONÇALVES, 2009, p. 38-39).

O PEA foi criticado por estudiosos da educação e por movimentos sociais. As críticas eram direcionadas principalmente para a metodologia e fundamentação baseada no construtivismo e na Escola Nova. As críticas denotaram a existência de uma luta política diante da educação direcionada para a população do campo:

As críticas partiam de defensores de um projeto alternativo de educação para o campo, influentes no próprio MEC. Havia uma disputa pela definição de uma política de educação que melhor atendesse aos interesses brasileiros, com relação à educação da população do meio rural. A divergência entre duas concepções do que seja o campo e suas necessidades. (GONÇALVES, 2009, p. 48).

Diante das críticas, o documento base do Programa Escola Ativa passou por algumas modificações. O PEA *a priori* não teve relação com o movimento social da Educação do Campo – o Programa ocorreu de forma paralela às reflexões que estavam construindo a proposta da educação do campo. A implementação do PEA, como estratégia para as escolas multisseriadas, conviveu com os debates em torno dos movimentos por uma educação do campo.

Em 1997, foi realizado o 1º Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (Enera), no qual surgiu a ideia de uma Conferência Nacional Por Uma Educação Básica do Campo. No ano seguinte, foi implementado pelo governo federal o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), instituído em 16 de abril de 1998. O Pronera, portanto, atravessou o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e teve continuidade no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Entre os anos de 2004 e 2006, o Programa Escola Ativa fazia parte da organização estrutural do FNDE, que gerenciava os recursos do MEC em acordo com o Banco Mundial. Em 2007, o PEA deixou de ser coordenado pelo FNDE/Fundescola e passou a fazer parte da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), organizado pela Coordenação-geral de Educação do Campo. Nesse momento, houve um processo de expansão do PEA, e as regiões Sul e Sudeste foram incluídas no programa. O MEC, através dos seus recursos, passou a financiar o PEA. Ocorreu, então, uma nova avaliação do programa, realizada pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Precisamente em 2008, a expansão atingiu o país como um todo, e universidades federais (em cada estado) participaram do processo e buscaram criar um espaço de maior reflexão teórica sobre o programa e suas proposições metodológicas.

Em 2008, o Programa Escola Ativa procurou, em seu texto-base, enfatizar o respeito à diversidade das populações camponesas. O PEA, nesse mesmo ano, foi inserido no Plano de Ações Articuladas (PAR), permitindo assim que os municípios e

os estados brasileiros tivessem acesso ao programa, através da adesão ao PAR¹⁴. De acordo com o Censo Escolar de 2009, cerca de 10 mil escolas (um milhão de alunos) multisseriadas haviam implementado o programa, sendo que no território brasileiro existia uma média de 50 mil escolas multisseriadas (tendo sua concentração na região Nordeste), ficando de fora 40 mil, um número grande de escolas sem acesso ao programa.

O PEA passou por algumas reformulações em seus documentos-base: Fundescola, 2003; Fundescola, 2005 e Secad/MEC, 2008. A partir do documento-base de 2008, pode ser identificada a presença de algumas ideias oriundas do Movimento por uma Educação do Campo, que foram sendo incorporadas pelo PEA. O documento-base procurou seguir as orientações, os posicionamentos e as concepções presentes na Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, e na Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008, que estabeleceu as Diretrizes Complementares, Normas e Princípios para o Desenvolvimento de Políticas Públicas de Atendimento à Educação Básica do Campo. Nesse processo de reformulação, além das diretrizes, alguns autores (entre eles, Edgar Jorge Kolling, Paulo Ricardo Cerioli, Mônica Castagna Molina) e suas produções referentes à educação do campo foram tomadas como subsídios nas reformulações do programa.

Enfatizo que, na reformulação no documento-base do PEA, foram introduzidos discursos que tinham relação com a educação do campo. Entretanto esse processo não envolveu a participação efetiva daqueles que fazem parte da escola multisseriada do campo (estudantes, pais, professores, estudiosos do tema, movimentos sociais do campo). De acordo com Gonçalves (2009, p. 66), houve desde o princípio uma implantação vertical, e não foi diferente com a reformulação, realizada sem a prática democrática da participação dos atores sociais de interesse.

A análise crítica elaborada pelo Fórum Nacional de Educação do Campo – FONEC (2011) apontou que algumas dificuldades ocorreram no processo de

¹⁴ O MEC implantou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja linha-mestra era o PAR, em 2007. Essa política passou a balizar as ações de assistência voluntária da União aos estados e municípios na educação básica. O Ministério disponibilizou para os municípios considerados prioritários apoio técnico, através de consultores que auxiliaram na elaboração do PAR nos municípios; o PAR, contudo, era acessível para todos os municípios e passou a balizar as ações voluntárias de assistência técnica e financeira do MEC na educação básica. O PEA, através do PAR, seguiu uma operacionalização que consistia no acompanhamento e monitoramento de suas ações. Esse processo de gestão do programa foi compartilhado em cada estado por uma instituição pública de ensino superior, além de outras entidades.

implementação do programa no país. Esses problemas foram identificados por alguns estudos realizados por grupos de pesquisa ligados às universidades federais e seus programas de pós-graduação do Pará e da Bahia. Nesse sentido, enumero alguns dos problemas apresentados pelos estudos no processo de implementação do PEA.

1) a formação do programa foi assumida em 2008 pelas IES, porém, só em 2009, as instituições receberam informações relativas à quantidade de municípios e de escolas que tinham aderido ao Programa; o recurso para os projetos aprovados pela SECAD e pelo FNDE é liberado com um ano de atraso; 2) Falta de condições necessárias nas IES e nas coordenações estaduais (e municipais) de Educação do Campo para execução do programa, falta de pessoal técnico-administrativo especializado etc. 3) As solicitações de material e informações à SECAD não são atendidas na íntegra; a SECAD não cumpre os compromissos e prazos assumidos; a SECAD solicita material e informação da IES com prazos esgotados, perde documentos, solicita muitas vezes as mesmas planilhas; apresenta uma estrutura burocratizada; atribuir às IES o que é de sua responsabilidade; atraso no pagamento dos bolsistas. 4) As ações via PAR ainda não garantem condições objetivas para os municípios, os estados e as universidades implementarem, de fato, políticas educacionais de qualidade; 5) Os municípios receberam material com quantidade insuficiente; o material de orientação pedagógica, distribuído pela SECAD, apresenta-se defasado, os livros didáticos do Programa apresentam erros conceituais e pouco conteúdo escolar, os kits pedagógicos apresentaram defeitos e erro de fabricação. (FONEC, 2011, p. 4-5).

Diante dos aspectos enumerados, ficou evidenciada uma relação de pouco compromisso da Secad/Secadi/MEC, deixando transparecer a histórica falta de comprometimento para com as escolas multisseriadas do campo e com atores sociais que a compõem. O Programa Escola Ativa, apesar de significar uma educação oferecida à população do campo, restringe-se aos anos iniciais do Ensino Fundamental e a escolas ou turmas multisseriadas, ou seja, não abrange as etapas da educação básica em seu conjunto. Mesmo assim, considero que o PEA foi um passo em termos de políticas públicas para a educação da população do campo, que de certa forma direcionou olhares (e estudos) para esse espaço. Ao completar 14 anos, o PEA permaneceu sendo a única política pública para as escolas multisseriadas unidocentes do campo, confirmando que as ações para esses segmentos são escassas e recentes.

O Programa Escola Ativa, como estratégia metodológica direcionada para escolas multisseriadas do campo, foi implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso e manteve sua continuidade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), quando passou por mudanças. No governo atual da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2014), as políticas públicas educacionais do governo federal direcionadas às populações do campo foram unificadas numa única política denominada

Pronacampo (2011). Nesse contexto, o Programa Escola Ativa (1997-2011) foi finalizado e substituído pelo Escola da Terra.

No década de 1990, a educação do campo ainda não constituía prioridade na política educacional, embora fosse beneficiária de políticas mais generalizadas. Nos anos 1990, em âmbito federal, diversas políticas implantadas ou reconfiguradas em seu escopo e abrangência, para atender ao ensino fundamental, também contemplaram escolas do meio rural, tais como: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Nesse período, os critérios para a repartição de recursos da União destinados à assistência financeira a estados e municípios na educação fundamentavam-se, mais fortemente, na priorização do ensino fundamental obrigatório e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Não havia uma distinção maior à educação do campo. Esta passa a ser contemplada com maior distinção no âmbito do Fundef, quando foi estabelecido um fator de ponderação maior para as matrículas de escolas rurais. O PNTE, embora focalizasse a população residente no meio rural, teve implementação limitada e tinha como objetivo o acesso da população à escola, mas não necessariamente a estabelecimentos localizados no campo.

2.6.3 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pelo governo federal em 1995, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Na época, era nomeado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), sendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) responsável pelo programa. Na implementação do programa, duas medidas provisórias foram importantes. A Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, enfatizava em seu Art. 8º:

Fica instituído, no âmbito do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola, com o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.

A Medida Provisória nº 21.0032, de 24 de maio de 2001, reafirma, no Art. 9º, a instituição do PDDE. Como programa de financiamento, o PDDE é caracterizado pela

descentralização com focalização para algumas ações (melhoria da infraestrutura física e pedagógica) no contexto da escola. O programa é suplementar, o governo federal não assumiu o financiamento total da manutenção e desenvolvimento das escolas que fazem parte do PDDE. Os recursos financeiros suplementares são determinados pelo número de alunos matriculados, de acordo com o Censo Escolar.

Entre os anos de 1995 e 2008, o programa prestou assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de ensino fundamental. A partir de 2009, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ampliou o programa, chegando às escolas da educação infantil e do ensino médio, contemplando assim a educação básica. O Art. 22 dessa lei determina o objetivo do PDDE:

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

No âmbito do PDDE, através da Resolução nº 61, de 30 de novembro de 2009, foi determinada a transferência de recursos financeiros para as escolas públicas das redes municipais, localizadas no campo e que possuíssem alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental e em classes multisseriadas.

A Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013, do Conselho Deliberativo do FNDE, dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

No Art. 4º do capítulo III, estabeleceu a destinação dos recursos do novo PDDE (básico):

Art. 4º Os recursos do programa destinam-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários, devendo ser empregados:

- I - na aquisição de material permanente;
- II - na realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar;
- III - na aquisição de material de consumo;
- IV - na avaliação de aprendizagem;
- V - na implementação de projeto pedagógico; e
- VI - no desenvolvimento de atividades educacionais;

No Art. 11 do capítulo VII , a Resolução nº 10/2013, dispõe sobre os cálculos dos valores destinados às escolas

Art. 11 O montante devido, anualmente, às escolas públicas com UEx, aos polos da UAB e às escolas privadas de educação especial, será calculado pela soma do valor fixo, definido por estabelecimento de ensino, com o valor variável, de acordo com o número de alunos matriculados no estabelecimento, tendo como parâmetros os "Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE" que compõem o anexo desta resolução.

§ 1º O montante devido às escolas públicas sem UEx será calculado considerando apenas o valor variável a que se refere o caput deste artigo. § 2º Para efeito do cálculo de que trata o caput deste artigo, será considerado, no caso de:

I - escolas públicas e escolas privadas de educação especial, o número de alunos matriculados na educação básica do estabelecimento de ensino, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao do repasse;

II - polos presenciais da UAB, o número atualizado de alunos matriculados no estabelecimento de ensino, de acordo com dados fornecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) do Ministério da Educação;

§ 3º As UEx, representativas de escolas públicas e de polos presenciais da UAB, e as EM, representativas de escolas privadas de educação especial, deverão informar ao FNDE, até o dia 31 de dezembro de cada exercício, por intermédio do sistema PDDEWeb, os percentuais de recursos que desejarem receber em custeio e/ou capital no exercício subsequente ao da informação.

§ 4º Em caso de não adoção da iniciativa referida no parágrafo anterior, serão destinados:

I - às escolas públicas com UEx e polos presenciais da UAB, 80% (oitenta por cento) em recursos de custeio e 20% (vinte por cento) em recursos de capital; e

II - às EM, 50% (cinquenta por cento) em recursos de custeio e 50% (cinquenta por cento) em recursos de capital.

§ 5º As escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos matriculados na educação básica que não possuírem UEx somente serão beneficiadas com recursos de custeio

A Resolução nº 10, de 18/4/2013, estabeleceu algumas mudanças nas normas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A partir desta Resolução, as escolas localizadas no campo passaram a receber dois valores. No novo PDDE, o valor destinado às Unidades Executoras Próprias (UEx) e Entidades Mantenedoras (EM) passou a ser calculado pela soma do Valor Fixo/ano (VF/a), de acordo com o tipo de estabelecimento de ensino, e do valor variável – Valor Per Capita/ano – (VPC/a), de acordo com o número de alunos matriculados. Para as escolas públicas rurais com UEx, foi previsto o repasse de duas vezes o Valor Fixo/ano, então fixado em R\$ 1.000,00. O Valor Per Capita/ano (VPC/a) ficou em R\$ 20,00. Para as escolas rurais com UEx, foi previsto o repasse de uma vez o Valor Per Capita/ano, enquanto que para escolas rurais sem UEx, foi estabelecido o repasse de 3 vezes o valor per capita. Algumas condições são estabelecidas para que as EEx e UEx recebam os seus recursos: a adesão ao

Programa Dinheiro Direto na Escola pelas EEx, por intermédio do sistema PDDEWeb, assim como a efetivação de cadastro pelas EEx e UEx.

Nesse percurso, destaco também a Resolução nº 32, de 2 de agosto de 2013, do Conselho Deliberativo do FNDE, a qual, em seu Art. 1º, prevê repasse de recursos financeiros adicionais do PDDE a escolas do campo com alunos matriculados no ensino fundamental:

Destinar recursos financeiros de custeio e de capital, nos moldes e sob a égide da Resolução no 7, de 12 de abril de 2012, a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo, que tenham estudantes matriculados no ensino fundamental, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física dessas unidades educacionais, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.

O PDDE Campo tem por objetivo enviar recursos financeiros (de custeio e de capital) para as escolas públicas (municipais, estaduais e distritais) de educação básica localizadas no campo. Em relação aos recursos financeiros, em seu parágrafo 1º, a Resolução preceitua:

Os recursos financeiros [...] serão liberados em favor das escolas nele referidas que possuam Unidade Executora Própria (UEx) e ainda não tenham sido beneficiadas com essa assistência pecuniária, devendo ser empregados na contratação de mão de obra para realização de reparos e/ou pequenas ampliações, e cobertura de outras despesas, que favoreçam a manutenção, conservação e melhoria de suas instalações, bem como na aquisição de mobiliário escolar e na concretização de outras ações que concorram para a elevação do desempenho escolar.

O programa estabelece condições para que os recursos cheguem até a escola. Os recursos que chegam à escola, de acordo com o FNDE, são classificados como categoria econômica de custeio, e os demais na categoria econômica de capital. O PDDE apresenta os valores anuais a serem recebidos pelas escolas localizadas no campo. O recurso total é dividido de duas formas: custeio (70%) e capital (30%). O funcionamento do programa ocorre através de relações estabelecidas entre o FNDE, a SECADI e os entes federados:

Art. 4º O FNDE, para operacionalizar os repasses previstos nesta Resolução, contará com as parcerias da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC), dos Governos Estaduais e Municipais e do Distrito Federal (Entidades Executoras - EEx) e das UEx de escolas públicas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa anualmente recursos financeiros para as escolas, por meio de depósito do dinheiro direto

em conta bancária da Unidade Executora (UEX). As UEX representam a escola, tornando-se responsáveis pelo recebimento e pela execução dos recursos financeiros repassados pelo FNDE.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Campo) estabelece que, nas escolas localizadas no campo, sejam garantidos os direitos do acesso ao abastecimento de água em condições adequadas para consumo e do esgotamento sanitário das escolas. A Resolução nº 33, de 9 de agosto de 2013, em seu Art. 1º, preceitua:

Destinar recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio e de capital, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas.

As condições para que as escolas do campo recebam o recurso financeiro do PDDE Água, asseguradas pela Resolução nº 33/2013, em seu parágrafo 1º do Art. 1º, são:

Os recursos financeiros [...] serão liberados em favor das escolas nele referidas que possuam Unidade Executora Própria (UEX), tenham declarado no Censo Escolar do ano anterior ao do repasse a inexistência de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário e ainda não tenham sido beneficiadas com essa assistência pecuniária, devendo ser empregados na aquisição de equipamentos, instalações hidráulicas e contratação de mão de obra voltada à construção de poços, cisternas, fossa séptica e outras formas e meios que lhes assegurem provimento contínuo de água adequada ao consumo humano e esgotamento sanitário.

O monitoramento e o controle do repasse e a utilização do recurso financeiro relativo ao PDDE são de responsabilidade do FNDE:

Art. 2º Os recursos financeiros transferidos sob a égide desta Resolução serão depositados em conta bancária específica aberta pelo FNDE na mesma agência bancária depositária dos recursos do PDDE.
Parágrafo Único. Para fins de operacionalização e monitoramento dos repasses pelo FNDE, identificação das contas bancárias específicas, bem como para execução e prestações de contas dos recursos pelas entidades beneficiárias, os repasses financeiros de que trata essa resolução integrarão a ação denominada PDDE Estrutura.

A Resolução nº 33, de 9 de agosto de 2013, em seu Art. 3º, enfatiza:

O montante a ser destinado a cada escola indicada na relação referida no § 2º do art. 1º, será calculado tomando como parâmetros os intervalos de classe de número de estudantes matriculados na unidade educacional extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Campo configura-se num processo de gestão financeira descentralizada na escola pública, que procura focalizar determinados problemas. Esse programa procura enfatizar uma relativa autonomia da escola, que tem a obrigação de administrar os recursos financeiros destinados à manutenção da infraestrutura física e pedagógica da escola. Estratégias de atuação do Estado afeitas ao gerencialismo podem ser identificadas em todas as modalidades do PDDE, inclusive no PDDE Campo, como a constituição obrigatória da UEx, entendida como possível caminho de descentralização das ações públicas, no sentido de que associações sem caráter lucrativo, ligadas a escolas, se responsabilizem pela gestão de recursos. A escola, além da sua atuação com as responsabilidades pedagógicas e administrativas, fica com a responsabilidade de aplicar os recursos financeiros para a manutenção física do seu espaço e a prestação de contas desses recursos, a fim de que a escola possa ser um espaço onde as atividades educacionais sejam desenvolvidas. O governo federal, por meio do FNDE, controla e regulamenta as ações. Os recursos financeiros¹⁵ destinados às escolas públicas podem, de certa forma, apresentar alguns reflexos positivos na infraestrutura das escolas localizadas no meio rural e na sua gestão.

A implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) completou 20 anos em 2015. Nesse percurso de transferência de recursos financeiros com ações específicas para escolas públicas, de 1995 a 2003 existia um PDDE único, no qual os recursos financeiros foram transferidos para as escolas públicas do ensino fundamental (regular e especial) das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e para escolas privadas de educação especial (sem fins lucrativos). A partir do período de 2004 – 2013, o programa passou por algumas modificações, e o modelo descentralizado de gestão financeira foi sendo agregado a outros programas educacionais (PDE Escola; Ensino Médio Inovador; Escola Aberta; Educação Integral; PDDE Mais Educação; Educação no Campo; Quadras Esportivas), ampliando-se o volume de recursos destinados às escolas públicas.

Farenzena (2011, p. 105-106) esclarece os critérios utilizados para a assistência financeira realizada pelo FNDE para o repasse de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), vigentes até o ano de 2012:

¹⁵ O recebimento dos recursos financeiros públicos está vinculado à instituição por parte da escola de uma Unidade Executora (UEx), para administrar e gerenciar os recursos. Nas escolas que não criam uma UEx, os recursos do PDDE são repassados às respectivas secretarias de educação.

Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; [...] PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas. Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social. Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB.

O PDDE (água, escola do campo, rural creche, rural fundamental, rural médio, rural pré-escola) abrange o atendimento da população do campo, tem na educação do campo um de seus focos ou prioridades. De acordo com Sofia Lerche Vieira (2001, p. 72), a focalização “consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientela específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial per capita”. Diante do PDDE, podem ser identificadas ações fragmentadas, assim como nas políticas educacionais e/ou programas para a população do campo no contexto da educação básica. Contudo, o PDDE se caracteriza como uma política descentralizada, responsável pela gestão financeira de alguns programas educacionais direcionados para a educação básica da população do campo. Embora a prioridade às escolas do campo no âmbito do Programa nos últimos anos, os valores repassados pelo PPDE são baixos e possibilitam uma pequena ajuda às escolas localizadas no campo, porém não asseguram o direito à igualdade de acesso e permanência à escola pública de qualidade à população do campo.

2.6.4 Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE)

O Ministério da Educação e da Cultura (MEC), em conjunto com a Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF), criou o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), em 1997. Apresentava-se como objetivo:

[...] a necessidade de oferecer aos professores e alunos de ensino fundamental um conjunto de obras literárias e textos sobre a formação histórica, econômica e cultural do Brasil, além de obras de referência; a importância de apoiar técnica e materialmente os programas de capacitação para docentes que atuam no ensino fundamental.

Foi a Portaria nº 584, de 28 de abril de 1997, que instituiu o PNBE. Em seu Art. 1º, elencava os objetivos:

Art. 1º - Instituir o Programa Nacional Biblioteca da Escola, com as seguintes características básicas:

- a) aquisição de obras de literatura brasileira, textos sobre a formação histórica, econômica e cultural do Brasil, e de dicionários, atlas, enciclopédia e outros materiais de apoio e obras de referência;
- b) produção e difusão de materiais destinados a apoiar projetos de capacitação e atualização do professor que atua no ensino fundamental;
- c) apoio e difusão de programas destinados a incentivar o hábito de leitura;
- d) produção e difusão de materiais audiovisuais e de caráter educacional e científico.

Conforme o Art. 3º, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável pelos recursos direcionados para o PNBE, o qual é considerado o maior programa de distribuição de livros não didáticos para as escolas públicas no Brasil por estudiosos que analisam essa política.

O Ministério da Educação, através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e do FNDE, publicou o edital 01/2012 – CGPLI, e estabeleceu a convocação para inscrição e seleção de obras de referência para o PNBE Temático 2013, que faz parte do Pronacampo, apresentando como objetivo

[...] a convocação de editores para o processo de inscrição e seleção de obras de referência, elaboradas com base no reconhecimento e na valorização da diversidade humana, considerando diferentes temáticas e as especificidades de populações que compõem a sociedade brasileira, no âmbito do PNBE. (BRASIL, 2012, p. 1).

O Ministério da Educação institui no âmbito do Programa Nacional Biblioteca da Escola, o PNBE Temático 2013, que tem por objetivo

[...] atender as escolas da rede pública de ensino, com obras de referência que abordem as temáticas da educação indígena, do campo e quilombola, para os direitos humanos, a sustentabilidade socioambiental, as relações de gênero e diversidade sexual, as relações étnico-raciais, a juventude, a educação especial na perspectiva inclusiva e a educação de jovens e adultos. (ibidem, p. 24).

Segundo o edital, as obras selecionadas devem ter por base o reconhecimento e a valorização da diversidade humana, considerando diferentes temáticas e as especificidades de populações que compõem a sociedade brasileira, para estudantes e professores dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio das escolas públicas federais e redes de ensino estadual, municipal e do Distrito Federal. No PNBE Temático, o tema Campo, segundo o edital 01/2012, envolve:

Referenciais para a compreensão do campo no contexto socioeconômico e cultural brasileiro, contemplando a agroecologia e desenvolvimento sustentável; a territorialidade e a questão agrária; a produção agrícola e o desenvolvimento econômico e a história e cultura das diferentes populações do campo. (ibidem, p. 1).

De acordo com o edital 01/2012, seriam aceitas obras de referência “que contribuam como estratégia de ensino e aprendizagem para a formação de uma cultura cidadã e para a afirmação de valores que se oponham a todo tipo de preconceito, discriminação e exclusão” (BRASIL, 2012, p. 3). O edital prevê que:

[...] o acesso a essas obras deverá ampliar a compreensão de professores e estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, sobre as temáticas da diversidade, inclusão e cidadania e atender ao desafio de promover o desenvolvimento de valores, práticas e interações sociais. (ibidem, p. 21).

Em relação às obras de referência e seus produtores, “Poderá participar [...] toda e qualquer empresa legalmente estabelecida no país, que atenda as exigências, [...] deste edital” (ibidem, p. 4).

Segundo Lívio L. de Oliveira, o Brasil assumiu “o oitavo maior produtor de livros no mundo, graças, principalmente aos programas do governo federal de compra e distribuição de livros didáticos e paradidáticos” (2008, p. 18). Diante do seu estudo sobre o PNBE, o autor enfatiza:

[...] a importância de um programa desse porte é inquestionável, já que é uma das poucas iniciativas do governo federal relacionadas com a leitura e o acesso a livros e bibliotecas. Mas sua sistemática é repleta de problemas que apontam para manutenção de interesses da indústria editorial e descaso com o próprio público pretendido, uma vez que ignora as diferenças regionais na literatura e não se preocupa com a universalização do direito à boa qualidade de ensino, à cultura e à leitura. (OLIVEIRA, 2008, p. 169).

No que se refere ao meio rural, as questões política, econômica, cultural e social e a relação rural/urbana não fizeram parte da trajetória de 16 anos do PNBE. A política federal de incentivo à leitura incorporou o tema campo no denominado PNBE Temático a partir de 2012. Essa ação pode ser considerada como um avanço no sentido de reconhecimento do campo e de suas questões no contexto da educação, pela primeira vez aparecendo como temática na constituição dos acervos que devem compor as bibliotecas escolares do Brasil.

2.6.5 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado, em abril de 1998, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), que tinha como finalidade:

Fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável. (BRASIL. 2004, p. 17).

O Pronera destinava-se a realizar programas educativos nos acampamentos e assentamentos rurais em prol do desenvolvimento sustentável. Essa ação foi determinada pela Portaria nº 10/98 do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. O programa teve continuidade no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com o Decreto nº 7.352 de 2010, o Pronera tornou-se norteador na construção de políticas públicas de educação para a população do campo.

No final do governo Lula (2003-2010), foi editado o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). Em seu Art. 1º, ficou decretado que:

A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto.

A partir do Pronera, foi instituída uma política pública de educação para a população do campo que colocou como principal objetivo a ampliação da escolarização plena dessa população. As populações do campo, o seu modo de produzir a vida nesse espaço e suas especificidades sociais, culturais, ambientais, políticas e econômicas são reconhecidos e definidos no citado decreto, em seu Art 1º, parágrafo 1º, inciso I:

I – populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural.

A definição de escola do campo é apresentada pelo Decreto no Art. 1º, parágrafo 1º, inciso II: “escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo”.

O Decreto 7.352/2010, em seu Art. 9º, determina que o município precisará incorporar a educação do campo no plano de educação para receber apoios técnico e financeiro suplementares junto à União, e aponta, nos seus incisos I, II e III, as condições que devem ser respeitadas no tocante à educação das populações camponesas:

I - o ente federado, no âmbito de suas responsabilidades, deverá prever no respectivo plano de educação, diretrizes e metas para o desenvolvimento e a manutenção da educação do campo;

II - os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas Secretarias de Educação, deverão contar com equipes técnico-pedagógicas específicas, com vistas à efetivação de políticas públicas de educação do campo; e

III - os Estados e o Distrito Federal deverão constituir instâncias colegiadas, com participação de representantes municipais, das organizações sociais do campo, das universidades públicas e outras instituições afins, com vistas a colaborar com a formulação, implementação e acompanhamento das políticas de educação do campo.

Diante da implementação do Pronera, Antônio Munarim (2011, p. 56-57) argumenta que

[...] é possível dizer que se tem no Brasil uma política pública, no seu sentido de política permanente, porque é materializada no escopo do Estado brasileiro. O Decreto eleva esse programa governamental à categoria de política pública e valoriza, em vez de criminalizar, a ação das organizações e movimentos sociais do campo concernentes à educação escolar no âmbito da reforma agrária.

O Decreto 7.352/2010 traz a universalidade do direito à educação como um reconhecimento jurídico, um direito que está relacionado com a obrigatoriedade do Estado em atender as especificidades e as singularidades no processo de cumprimento da garantia da universalização. Nesse sentido, o decreto apresentou em sua constituição concepções que orientaram a elaboração das políticas públicas voltadas para a população do campo. O Pronera constitui-se como referência na elaboração de programas, agrega ideias de atores sociais como movimentos sociais, organizações sindicais, intelectuais, pesquisadores, técnicos de universidades e instituições, dentre tantos outros trabalhadores que lutam por um campo com educação para além das coordenações, secretarias e equipes técnicas do governo.

2.7 AS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DOS ANOS 2000

Nos anos 2000, e mais intensivamente a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, podemos dizer que há, na política educacional aqui examinada, significativa inflexão, que pode ser assim resumida: de políticas de educação, focadas na política de priorização do ensino fundamental para a população do meio rural, para política/s de educação básica do campo. Essa mutação ocorreu progressivamente, contemplando, *pari passu*, a edição de documentos normativos de âmbito nacional e a implementação de políticas no sentido de materializá-los.

Entendo que política de educação básica do campo abrange duas dimensões indissociáveis: uma é de natureza curricular, em sentido amplo, orientada para o atendimento das especificidades dos contextos de vida das populações camponesas; outra compreende a organização espacial das redes de ensino, pois, na educação básica do campo, a orientação normativa é de que os estabelecimentos de ensino devam localizar-se no meio rural, no campo, seja nas comunidades, seja, quando necessário, em escolas nucleadas que atendam mais de uma comunidade.

No que concerne às normas federativas do sistema educacional, nos anos 2000 foi editada, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, uma série de regulamentações que trataram da educação do campo em sua singularidade, as quais foram objeto de atenção na construção das políticas públicas deste segmento, mas que vale a pena reiterar aqui: as diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo (Resolução CNE/CEB nº 01/02), as diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo (Resolução CNE/CEB nº 28/08) e as diretrizes curriculares gerais da educação básica (Resolução CNE/CEB nº 04/10). Nos três documentos orientadores de políticas, o encaminhamento é para a constituição de uma escola com identidade, conformada por especificidades curriculares e organizacionais, e orgânica na sua relação com o modo de vida e de trabalho no meio rural. Dada a particularidade, a educação básica do campo, além de ser legitimamente assim nominada, vai sendo reconhecida como modalidade do primeiro nível da educação brasileira, singularizada pelo seu enraizamento no campo, como espaço geográfico e de produção sócio histórica da população camponesa.

Voltando às *policies* direcionadas à educação básica do campo, vale falar do transporte escolar. O processo de nucleação de escolas do meio rural apoiado pelos

governos federal, estaduais e municipais objetivava fechar as várias escolas menores e encaminhar os alunos para uma escola maior dentro do meio rural e ou transportá-las para a zona urbana; esse movimento fechou muitas escolas no campo em todo o país. Assim, em alguns casos, diante da distância, o transporte escolar público passou a fazer parte do cenário dos estudantes que residem no meio rural. Fez parte deste cenário o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), criado em 2004, regulamentado na Lei nº 10.880/04, tendo como beneficiários os alunos do ensino fundamental público das redes estaduais e municipais. Consiste no repasse automático de recursos financeiros da União a estados e municípios para ajudar a cobrir despesas de custeio. A partir da publicação da Medida Provisória 455/2009, transformada na Lei nº 11.947/09, o programa passou a contemplar a educação básica pública, computando, para fins de transferência de recursos, os alunos residentes em áreas rurais usuários de transporte escolar.

Outro programa de assistência da União, porém de natureza voluntária, a governos subnacionais nessa área do transporte, criado em 2007, foi o Caminho da Escola, para viabilizar a aquisição de veículos para o transporte escolar de alunos da educação básica, prioritariamente para a população escolar residente no meio rural.

Outra política de interesse da educação do campo é o Fundeb. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), implantado em 2007, impôs mudanças significativas em relação ao fundo redistributivo anterior (Fundef), principalmente: volume maior de recursos de contribuição da União e dos governos subnacionais; cômputo de matrículas de todas as etapas e modalidades da educação básica. Todos os anos, os fatores de ponderação de matrículas – que variam de 0,7 a 1,3¹⁶ –, usados para fins de cálculo dos coeficientes para redistribuição dos recursos, contemplam um índice relativamente mais elevado para as matrículas em escolas rurais, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como no ensino médio.

Na política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, iniciada em 2007, a educação básica do campo foi extensamente e crescentemente contemplada. A política, por meio de pactuações de metas e de cumprimento das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), deu novo formato à assistência voluntária da União na educação básica¹⁷. No PAR, diversos indicadores, ações e subações fazem referência à

¹⁶ A ponderação maior está ligada à compreensão de custo maior e valoriza a oferta no meio rural.

¹⁷ A respeito do Plano de Metas e do PAR, ver Farenzena (2012).

educação do campo, ao mesmo tempo que são disponibilizados programas e ações de assistência técnica e financeira do MEC, dirigidos especificamente à educação básica do campo, abrangendo, dentre outros: formação inicial e continuada de docentes; recepção de materiais e equipamentos pedagógicos; construção ou reforma de escolas¹⁸.

Em 2010, conforme já tratado, foi editado o Decreto nº 7.352, com disposições sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). Quanto à política de educação do campo, esse decreto estabelece diretrizes, estratégias e procedimentos direcionados para a ampliação da oferta e a qualificação da educação básica e da educação superior às populações do campo. A política de educação do campo ganha novo *status*: fica inscrita em instrumento legal a particularidade da educação do campo, não apenas envolvendo a educação básica, mas também a superior, e são reforçadas as responsabilidades públicas de todas as esferas governamentais com essa modalidade da educação escolarizada. No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), as políticas públicas educacionais do governo federal direcionadas às populações do campo foram unificadas numa política guarda-chuva, denominada Pronacampo.

A seguir apresento, duas políticas do governo federal no âmbito da Educação do Campo, direcionadas para a juventude do campo e para a formação do ensino superior em educação do campo: o Programa Projovem Campo-Saberes da Terra e o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo). A sucinta análise referente aos programas foi realizada a partir de legislação federal, de documentos oficiais dos programas e de notas técnicas de pesquisadores que analisam os programas. Será exposto na próxima seção a origem dos programas, estrutura e organização, os objetivos, metas onde e quando foram implementados, quem estava/está envolvido em sua construção e implementação e o público alvo de suas ações. Estes programas tem seu enfoque na qualificação básica, técnica e de nível superior e mostram que, de certa forma, houve a participação da população do campo no seu processo formativo. A origem das políticas públicas direcionadas para a juventude do campo e para a formação superior tiveram suas reivindicações nascidas nos movimentos sociais que lutavam por políticas públicas específicas para os sujeitos do campo. Entendo que esse programas e suas ações são frutos de reivindicações iniciadas na

¹⁸ A evolução da inserção da educação básica do campo no PAR é assunto ainda pendente de estudo. De todo modo, apenas registro aqui que, de 2008 em diante, foram sendo incorporados, de modo crescente, à lista de itens de assistência da União no PAR, programas e ações direcionados à educação básica do campo (ver, por exemplo, BRASIL, 2007, 2009, 2011).

década de 1960, retomadas na década de 1980, e que, na atualidade, temos a influência do Movimento pela Educação do Campo.

2.7.1 Programa Saberes da Terra e o ProJovem Campo – Saberes da Terra

O programa Saberes da Terra foi instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, como uma ação de política de educação do campo e implementado no período de 2005 a 2008 pelo governo federal em 12 estados (BA, PB, PE, MA, PI, RO, TO, PA, MG, MS e SC). Direcionado aos/às jovens agricultores/as familiares na faixa etária de 15 a 29 anos que não concluíram o Ensino Fundamental, o programa oportunizaria a escolarização na modalidade EJA, integrando-a com qualificação profissional e social. O Saberes da Terra era vinculado ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), sendo considerado como uma articulação interministerial.

O ProJovem Campo – Saberes da Terra é o resultado de uma integração e reformulação entre dois programas: o Saberes da Terra e o ProJovem (Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos Integrado com Qualificação Social e Profissional para Agricultores/as Familiares). O ProJovem nasceu no ano de 2007 de uma integração de seis programas já existentes: a) Agente Jovem, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; b) ProJovem, da Casa Civil; c) Saberes da Terra e Escola de Fábrica, do Ministério da Educação; d) Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Nesse processo, o Ministério da Educação, por meio da Secad, participou da construção do Programa Nacional da Juventude, conduzido pela Secretaria Nacional de Juventude (BRASIL, 2009). O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem) foi implantado em 2007 nas capitais e nas cidades com uma população superior a 200 mil habitantes. O programa foi institucionalizado pelo Decreto 6.629, de 4 de novembro de 2008, como o objetivo de “executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros reintegração ao processo educacional, qualificação profissional em nível de formação inicial e desenvolvimento humano”.

O ProJovem destinava-se a atender os jovens residentes em meio urbano, sem vínculo formal de trabalho e com baixa escolarização. O aumento da escolarização e a qualificação profissional deveriam ocorrer num prazo de 12 meses. Os jovens

participantes com frequência mínima de 75% e que participassem de forma regular da entrega das atividades solicitadas pelos educadores recebiam uma bolsa mensal no valor de R\$ 100,00. O programa encontra-se organizado em quatro grupos: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador e, a partir da junção do Programa Saberes da Terra com o ProJovem, surge o que ficou denominado ProJovem Campo – Saberes da Terra.

O ProJovem Campo – Saberes da Terra, criado em 2008, destina-se a desenvolver “uma política que fortaleça e amplie o acesso de jovens agricultores/as familiares, situados na faixa etária de 18 a 29 anos, no sistema formal de ensino, e sua permanência tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental com qualificação social e profissional” (BRASIL, 2009, p. 20). De acordo com o documento-base, o programa classifica como objetivo mais amplo

[...] contribuir para a formação integral do jovem do campo, potencializando a sua ação no desenvolvimento sustentável e solidário de seus núcleos familiares e comunidades, por meio de atividades curriculares e pedagógicas, em conformidade com o que estabelecem as Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo – Resolução CNE/CEB No 1 de 03 de abril de 2002. (ibidem, p. 7).

Conforme o documento, há condições para inscrever-se no ProJovem Campo – Saberes da Terra:

[...] ser alfabetizado, ou seja, apresentar domínio da leitura e da escrita e ter noções matemáticas (que possam ser detectados através de preenchimento de ficha de inscrição, preenchida pelo próprio interessado); ser agricultor/a familiar, na faixa etária, entre 18 e 29 anos; residir ou trabalhar nas regiões de abrangência do projeto aprovado, *especialmente em municípios localizados nos territórios de cidadania*; não ter concluído o Ensino Fundamental; não estar matriculado em curso regular. (BRASIL, 2009, p. 21, grifos meus).

Ao definir os jovens como agricultores familiares, o programa considera e utiliza a definição determinada pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em seu Art. 3º, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

A implementação e execução do ProJovem Campo – Saberes da Terra ocorre na esfera estadual, de responsabilidade das secretarias estaduais e/ou municipais de educação, que tem o dever de se articular com escolas agrotécnicas, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil que atuem na educação do campo. No âmbito federal, a gestão nacional do ProJovem Campo – Saberes da Terra encontra-se

formada por uma ação interministerial constituída por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Nesse cenário, existe um comitê pedagógico formado por uma equipe técnica dos ministérios parceiros e representantes pedagógicos dos movimentos sociais. Uma coordenação executiva de responsabilidade da Secad é realizada através da Coordenação Geral de Educação do Campo (CGEC), composta por duas equipes de trabalho: pedagógica e monitoramento/avaliação. Nesse movimento, a construção dos projetos e as transferências dos recursos envolvidos são exclusividade dos entes federativos – estados e DF (podendo vir a ser municípios) e instituições de ensino superior públicas. Em relação ao projeto a ser construído, o documento-base afirma que

[...] é fundamental, para a garantia das características, da identidade e da estratégia político-metodológica do Programa, que os projetos busquem e demonstrem a participação de outros sujeitos indispensáveis, tais como movimentos sociais e sindicais do campo, organizações populares de educação e assessoria com experiência em educação do campo, União Nacional de Dirigentes Municipais – UNDIME, EFA's, fóruns e comitês de educação do campo. (BRASIL, 2009, p. 8).

No programa, a formação continuada de educadores e coordenadores, com carga horária de 360 h, é de responsabilidade das instituições de ensino superior públicas, sendo estas responsáveis pela articulação dos entes e pela implementação. Deve fazer parte da formação a compreensão e apropriação do projeto, sua concepção e referenciais político-metodológicos. O planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação da formação continuada devem ser compartilhados entre a coordenação nacional, estadual e a rede de formação. Os jovens integrantes do programa são selecionados pela secretaria de educação municipal; a seleção dos professores e coordenadores pedagógicos de polo é de responsabilidade das instituições públicas de ensino superior. Os estados recebem recursos transferidos pelo FNDE para financiamento do programa e de seus projetos e planos de trabalho que tenham sido aprovados pela Secad.

A estrutura curricular do ProJovem Campo – Saberes da Terra estabelece uma formação com qualificação social e profissional, em que sua construção se vincula a um eixo articulador de agricultura familiar e sustentabilidade, que deve estabelecer ligação com eixos temáticos, quais sejam: Eixo 1 – Agricultura familiar: identidade, cultura, gênero e etnia; Eixo 2 – Sistemas de produção e processos de trabalho no campo; Eixo 3 – Cidadania, organização social e políticas públicas; Eixo 4 – Economia solidária; e

Eixo 5 – Desenvolvimento sustentável. Os cadernos pedagógicos do Programa foram desenvolvidos pelas universidades federais do Pará e de Pernambuco, juntamente com a CGEC/Secad. De acordo com o documento-base, os eixos temáticos agregam conhecimentos da formação profissional e das áreas de estudos para a elevação de escolaridade.

O curso tem duração de dois anos, desenvolvido em sistema de alternância, com a existência do tempo-escola e tempo-comunidade. A carga horária geral de formação é de 2.400 horas, distribuída nos tempos e espaços formativos, sendo 1.800 horas para o tempo-escola e 600 horas para o tempo-comunidade. A carga horária do programa Saberes da Terra de 2005 era de 3.200 horas/aula, sendo 2.400 h/a no tempo escola e 800 h/a no tempo comunidade. O desenho do programa é de responsabilidade dos estados, que devem levar em consideração as características da atividade agrícola local. Os/as jovens agricultores/as que fazem parte do programa têm de cumprir 75% da frequência e recebem uma bolsa de R\$ 1.200,00, divididos em 12 parcelas. De acordo com o documento-base, a certificação dos/as jovens agricultores/as que participaram e concluíram é de responsabilidade do ente executor e deverá ser feita por escola agrotécnica, instituto federal de educação ou outra instituição designada pelo sistema de ensino. Os concluintes do curso recebem certificação em ensino fundamental com qualificação profissional inicial em produção rural familiar. O programa justifica o aumento da idade para acesso ao programa, afirmando:

O recorte etário vem ao encontro do redesenho do Programa que passa a ser componente de duas políticas de Estado – de Educação do Campo e de Juventude – ambas indispensáveis para a qualificação social, formação profissional e construção da autonomia dos jovens do campo. Se, por um lado, restringe o acesso aos maiores de 30 anos, por outro, em relação ao Saberes da Terra, amplia visivelmente as condições de implementação: a) aumento de R\$ 1.000,00 (um mil) reais para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos) reais o investimento do Governo Federal por educando, repassado aos entes executores; b) garantia de recursos específicos para produção e distribuição dos cadernos pedagógicos; c) recursos específicos para realização da formação continuada, por meio de instituições de ensino superior públicas, na ordem de R\$ 5.700,00 (cinco mil e setecentos) reais por cursista - profissional em exercício no Programa e; d) instituição de auxílio financeiro de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos) reais por educando, pago em doze parcelas. (BRASIL, 2009, p. 7).

Segundo o documento-base, a avaliação proposta para o programa compreende um sistema de avaliação e de monitoramento, que busca acompanhar a implantação, a operacionalização e o desenvolvimento do curso, monitora o processo de execução e o desenvolvimento pedagógico com o objetivo de propor ajustes e correções aos projetos diante dos processos e resultados identificados. As ações realizadas (documentação,

pagamento de benefício financeiro, a formação continuada e o acompanhamento ao trabalho das turmas) devem ser monitoradas por meio do sistema de monitoramento e avaliação. Nesse sistema, são cadastradas as atribuições e responsabilidades de cada órgão, entre eles a Secadi, coordenadores estaduais, coordenadores de turmas, coordenadores de IES públicas responsáveis pela formação e formadores. O ProJovem Campo é monitorado por sua coordenação geral. Nos estados, o programa é de responsabilidade das secretarias estadual e municipais de educação, onde o monitoramento é realizado em cada polo com sede nos municípios. A avaliação do ProJovem campo é realizada pelo Ministério da Educação e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e o programa passa por uma avaliação técnica a cada ano.

O programa foi desenvolvido na região Nordeste nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Na região Norte, foram atendidos os estados Pará, Tocantins e Rondônia. Na região Centro-Oeste, somente Mato Grosso do Sul. Na região Sul, nos estados de Santa Catarina e Paraná (o projeto do Rio Grande do Sul estava em avaliação em 2010). Na região Sudeste, somente Minas Gerais. O ProJovem Campo – Saberes da Terra foi constituído para ser desenvolvido e implementado em conjunto pelos entes federativos estaduais ou municipais em parceria com instituições de ensino superior públicas, organizações não governamentais e movimentos sociais do campo, tendo como prioridade de atendimento aos Territórios da Cidadania.

O processo de compreensão do ProJovem Campo – Saberes da Terra, encontrava-se ligado ao programa Territórios da Cidadania, implementado em todo o Brasil pelo governo federal. Criado em 2008, o Territórios da Cidadania é uma ação do governo federal que busca promover o desenvolvimento econômico dos municípios e regiões através da distribuição dos recursos destinados às políticas públicas de desenvolvimento:

Os Territórios da Cidadania têm como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais.¹⁹

¹⁹ Disponível em: <<http://www....>>. Acesso em: Janeiro. 2013.

O programa foi organizado e caracterizado por meio do regime de colaboração entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. A União envia recursos para que aconteçam as formações dos professores e para o pagamento das bolsas de auxílio aos estudantes, a produção e distribuição dos cadernos pedagógicos (para professores e estudantes, que contêm a proposta pedagógica e formativa, assim como as atividades a serem desenvolvidas). As secretarias de educação em cada estado tem a responsabilidade de administrar os recursos, acompanhar e monitorar as ações em colaboração com as secretarias municipais de educação que realizam a implementação do programa (criação e organização das turmas, da escola, dos profissionais de educação que atuaram no programa). Os movimentos e as organizações sociais do campo, os comitês, fóruns e comissões estaduais de educação do campo, Undime, e Consed são entendidos como instâncias que podem ajudar a pensar, propor, construir e analisar o projeto a ser proposto pelo estado à Secadi. As instituições públicas de ensino superior são responsáveis pela formação continuada (especialização ou curso de extensão) dos professores que fazem parte do programa (BRASIL, 2009). O ProJovem Campo – Saberes da Terra apresenta um quadro de metas a serem atingidas em número de vagas no ano 2008 (35 mil), 2009 (24 mil), 2010 (80 mil), 2011 (85 mil).

A execução do programa foi realizada a partir de um processo de adesão, que envolvia as secretarias de educação de cada estado e município, ficando aos critérios de escolha de cada estado e dos gestores. Ao ser caracterizado como uma iniciativa voltada à superação do quadro de desigualdade, delimita uma faixa etária potencialmente beneficiária que pode ser identificada na comparação dos dados exposta no próprio documento-base:

Dados do IBGE de 2001 indicam que o percentual da população com 15 anos ou mais de idade sem instrução ou com menos de um ano de estudo, correspondia a 16,2 milhões de pessoas. Entre as faixas mais jovens, os dados também preocupam: na faixa etária de 15 a 19 anos, 21,7% dos jovens não concluíram o equivalente às quatro séries iniciais do ensino básico e 66,7% não completaram os oito anos de escolaridade obrigatória. Os índices para a faixa etária de 20 a 24 anos, apesar de melhores, confirmam a situação: 20,1% não concluíram as quatro séries iniciais e 55,9% completaram o ensino fundamental de oito anos. (BRASIL, 2009, p. 16, grifos meus).

O programa poderia ter apresentado articulações com as demais políticas quanto à efetivação do direito à continuidade da escolarização para o ensino médio, assim como da preparação de professores junto aos programas de formação (inicial e continuada) já existentes, como por exemplo o Proeja e o Procampo.

Na reformulação ocorrida em 2008, o atendimento era voltado para os jovens na faixa etária de 18 a 29 anos. A coordenação do programa divulgou a criação do EJA Campo Saberes da Terra, que atenderia as faixas excluídas – jovens, adultos e idosos com 15 anos ou mais –, a partir de 2011, porém a Secadi ficou sem atender essa população. Essa ação não aconteceu no processo de mudança no governo federal em 2010.

Foram estabelecidas metas para serem alcançadas no contexto da reformulação do programa, em 2008. O objetivo era atender 275 mil jovens agricultores familiares até 2011 (em 2008 atenderia 35 mil; em 2009, 70 mil; em 2010, 85 mil; e em 2011, 85 mil). De acordo com as informações da Secadi, até 2010 haviam sido atendidos aproximadamente 62 mil jovens. O quadro abaixo apresenta dados sobre as turmas em 2011.

Quadro 2.1 – Quantitativos de Atendimento do ProJovem Campo – Saberes da Terra – 2011

| | |
|---|-----------------|
| Estados atendidos | 19 |
| Municípios atendidos | 550 |
| Turmas ativas | 945 |
| Estudantes ativos em turmas ativas | 23.166 |
| Estudantes cadastrados aguardando início das atividades | 18.689 em 16 UF |
| Evasão | 26% |

Fonte: Secadi/MEC (Dados de turmas existentes em julho de 2011)

O Programa surgiu como uma concepção de política pública que envolveu, no processo de sua construção, ideias nascidas em movimentos e organizações sociais do campo, articulados no Movimento Nacional por uma Educação do Campo. O programa deu atenção à juventude, algo bastante recente na construção da agenda da política educacional para a população do campo. Depois que ocorreu o processo de implementação do ProJovem Campo – Saberes da Terra, o MEC enfatizou que a “mobilização dos movimentos sociais não se mantém após a implementação das turmas” (BRASIL, 2010).

Diante do programa, o Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec) afirma:

[...] um legítimo programa de Educação do Campo, nascido das demandas e proposições populares, o que o coloca como importante lugar de possibilidades para construção de uma política pública realmente democrática e transformadora da realidade educacional e social em nosso país, por isto espera-se o compromisso e ação do MEC e Governo Federal tendo em vista a reformulação e ampliação do programa considerando os

aspectos apresentados pela crítica propositiva feita pelo conjunto das organizações e movimentos sociais do campo representadas. (FONEC, 2012).

Algumas ações foram criticadas diante da implementação do programa:

[...] demora no repasse dos recursos, fragilidades na formação dos professores impactam diretamente sobre a escolarização ofertada pelo programa aos jovens e adultos nas comunidades camponesas. [...] faixa etária diferente de 18 aos 29 anos. [...] foi alvo de críticas por parte dos representantes dos estados parceiros no desenvolvimento do Projeto Piloto, pois, mesmo considerando o aspecto positivo da bolsa e ampliação dos recursos disponíveis, tal alteração foi feita arbitrariamente a partir de uma decisão de governo, desconsiderando a experiência acumulada no próprio Programa em sua primeira versão. (FONEC, 2012).

O programa tinha como público-alvo os jovens da agricultura familiar, porém constatei na pesquisa de minha dissertação de mestrado em Educação (defendida em 2012) que muito jovens participantes, em especial do estado da Paraíba, não estavam trabalhando na agricultura familiar, e suas famílias não possuíam terras, sendo moradores rurais que realizavam outros tipos de atividades no campo. Identifiquei também que o valor pago ao Projovem Urbano era de R\$ 100,00 por mês, enquanto que no Projovem Campo era de 50,00 reais.

Acredito que se torna necessário conhecer a juventude rural que se encontra em nosso país. O documento apresenta o programa com um público-alvo que são os jovens agricultores familiares, com faixa etária determinada, características que não dão conta da realidade que se faz presente nos múltiplos contextos rurais que fazem parte do território brasileiro, onde muitos jovens e adultos que vivem no campo não vivem da agricultura e não possuem terras. Diante das políticas públicas, questões podem ser levantadas, tais como: o direito de escolha do jovem do campo está sendo considerado? Quem é o jovem do campo e o que deseja? Como se dá o ingresso no mundo do trabalho? Qual é o perfil dos participantes do programa? Qual é a faixa etária? Que atividades realizam? São assalariados rurais, trabalham por diária sem os direitos trabalhistas, trabalham no comércio, no agronegócio, em plantações de cana-de-açúcar, uva, trabalham com pecuária? De qual contexto rural? Qual jovem o programa defende e considera? Como o programa trabalha e considera a ocupação dos seus alunos nos pressupostos teórico-metodológicos da proposta pedagógica?

No ano de 2012, no governo da presidente Dilma Rousseff, o programa ProJovem Campo – Saberes da Terra foi substituído pelo EJA Saberes da Terra, integrado ao Pronacampo. O EJA Saberes da Terra tem por objetivo elevar a escolaridade de jovens e adultos em consonância a um projeto de desenvolvimento

sustentável do campo a partir da organização e expansão da oferta da modalidade educação de jovens e adultos, anos iniciais e finais do ensino fundamental, de forma integrada à qualificação profissional e ensino médio (BRASIL, 2012). De acordo com o documento-base do Pronacampo, a elaboração da proposta pedagógica de ensino fundamental deve seguir a matriz de referência do Programa Saberes da Terra.

2.7.2 Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)

Em 2007, foi criado o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), com a finalidade de auxiliar a implementação de cursos de graduação voltados à formação para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas universidades e instituições públicas. O Procampo faz parte das reivindicações dos movimentos sociais do campo por formação inicial para os professores que atuam e/ou irão atuar nas escolas do campo, habilitando para a docência e capacitando os professores para a gestão de processos educativos escolares e para a gestão de processos educativos comunitários.

A constituição dos cursos tem como prioridade o regime de alternância (tempo-escola e tempo-comunidade) e foi, *a priori*, implementado em quatro universidades federais: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Federal de Sergipe (UFS). Os cursos são custeados pela Secadi através de editais, e as universidades constroem seus projetos de implementação, os quais são submetidos à apreciação da referida secretaria do MEC. A Licenciatura em Educação do Campo organiza o curso através de componentes curriculares em quatro áreas do conhecimento: Linguagens, Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Ciências Agrárias. A partir de 2012, no governo da presidente Dilma Rousseff, o Procampo foi integrado ao Pronacampo.

2.8 Palavras Finais sobre o Capítulo

Diante da trajetória das políticas públicas para a educação da população do campo, podem ser percebidos alguns movimentos. Nos anos de 1930 a 1990, os programas educacionais encontravam-se atrelados ao modelo econômico do país, que tinha relação com o processo de desenvolvimento ligado à urbanização, à

industrialização e ao processo de modernização da agricultura. Nesse período, o referencial materializou-se em programas que determinavam o processo de escolarização da população do campo. Os programas educacionais direcionados para a população do campo são fruto das ideias e dos interesses do Fórum da Comunicação Política, do Fórum de especialistas (Científico) e do Fórum de interlocução Política.

Entre o final dos anos 1960 até a década de 1980, programas de cunho regional foram direcionados para as regiões brasileiras, em especial para o Nordeste. Nesse período, o modelo econômico partia da ideia de que o desenvolvimento do Brasil só ocorreria com a diminuição da pobreza e que a modernização da produção deveria focar numa maior produtividade. Esse modelo determinou os referenciais das políticas públicas educacionais direcionadas para a população do campo. Nesse processo, nos anos 1980 prevaleceram as ideias do Banco Mundial; o Fórum de Comunicação Política e o referencial global foram guiados pelos valores econômicos que tinham como base o neoliberalismo, ideias que fizeram parte da institucionalização dos programas educacionais do período. Na construção das políticas públicas para a população do campo desse período, não houve a participação do Fórum da Educação do Campo. A partir do final do século XX, na década de 1990 e no início dos anos 2000, movimentos de mudanças começaram a surgir no cenário nacional. A partir de 2003, o Fórum da Educação do Campo passou a ter maior visibilidade política. Houve mudanças no Fórum da Comunicação Política, no Fórum de especialistas (Científico) e no Fórum de interlocução Política, que permitiram o ingresso de novas ideias, novos interesses e novos atores sociais envolvidos, a partir do contexto institucional.

III CAPÍTULO

OS CONTORNOS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO

Neste capítulo são destacados os marcos normativos da educação básica do campo, em substituição à educação para a população do meio rural. Em seguida destaco a origem do termo “Educação do campo” que é demarcada pelas reivindicações dos movimentos sociais do campo no sentido de construir uma educação escolar e uma política pública como direito dos povos do campo, em oposição à denominada educação rural. Apresento uma reflexão de como os documentos norteadores para as políticas públicas de educação do campo conceituam “campo” e

assumem a expressão Educação do campo. Na terceira e última seção procuro analisar em que contexto o meio rural é configurado e os movimentos teóricos que nos permitem entender o mundo rural a partir de escolhas e posicionamentos no contexto da educação.

3.1 A EDUCAÇÃO DO CAMPO A PARTIR DOS MARCOS NORMATIVOS

A educação da população residente no campo, no Brasil, passou a ser um ponto de preocupação marcante a partir do século XX, início do século XXI. Nesse sentido, buscamos mapear os marcos normativos instituídos a partir da lei de diretrizes e bases da educação nacional até o cenário atual.

A histórica negação do direito educacional à população residente no meio rural no Brasil é enfatizado no Parecer do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB n. 36/2001):

No Brasil, todas as constituições contemplaram a educação escolar, merecendo especial destaque a abrangência do tratamento que foi dado ao tema a partir de 1934. Até então, em que pese o Brasil ter sido considerado um país de origem eminentemente agrária, a educação rural não foi sequer mencionada nos textos constitucionais de 1824 e 1891, evidenciando-se, de um lado, o descaso dos dirigentes com a educação do campo e, do outro, os resquícios de matrizes culturais vinculadas a uma economia agrária apoiada no latifúndio e no trabalho escravo.

No contexto da legislação e normas²⁰, a educação do campo se materializou através de um conjunto importante de instrumentos que legitimam as reivindicações do movimento da Educação do Campo pela universalização do direito à educação, com reconhecimento e valorização de suas especificidades.

A Constituição de 1988 proclamou a educação como direito dos cidadãos e como dever do Estado. Esse direito, a ser efetivado mediante garantias oferecidas pelo poder público, se estende, obviamente, à população que reside no campo. No nível normativo da educação nacional, contudo, tem ganhado relevo, nos últimos 18 anos, o reconhecimento da especificidade das condições socioeconômicas e culturais da vida das populações que residem e/ou trabalham no meio rural e, por consequência, a

²⁰ Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo, Resolução CNE/CEB n° 1/2002, a Resolução CNE/CEB n° 2/2008, o Parecer CNE/CEB n° 1/2006 (que reconhece os Dias Letivos da Alternância), a Resolução CNE/CEB n° 4/2010 que reconhece a Educação do Campo como modalidade específica e define a identidade da escola do campo e o Decreto n° 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação do Campo e sobre o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

proposição de condições diferenciadas na oferta educacional que tem como público beneficiário essas populações.

O direito à educação de qualidade para a população do campo encontra-se reconhecido em normas de âmbito nacional. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei nº 9.394/96), o art. 28 estabelece a necessidade de que os sistemas de ensino promovam adaptações curriculares, metodológicas e organizacionais na educação básica da população do meio rural. Em consonância com a LDB, as “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo” – estabelecidas na Resolução nº 1/02, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) – orientam a elaboração de políticas públicas que afirmem a diversidade cultural, política, econômica, de gênero, de geração e de etnia presente no campo.

Os artigos 3º, 6º e 7º, respectivamente, da Resolução nº 1/02, indicam que o Poder Público deve garantir a universalização do acesso da população do campo à educação básica e à educação profissional técnica; que o Poder Público deve garantir a educação infantil e o ensino fundamental nas comunidades rurais, bem como o acesso ao ensino médio e ao ensino técnico; que os sistemas de ensino devem regulamentar estratégias de atendimento escolar do campo e flexibilização curricular, salvaguardando a política da igualdade.

É importante pontuar que o Congresso Nacional aprovou a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 20/12/1996), após um longo período de discussões, com a participação de setores da sociedade. A LDB considera a diversidade cultural do campo, nos seus artigos 23, 26 e 28 e estabelece orientações gerais acerca da organização escolar e pedagógica:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

O artigo 26 declara o reconhecimento de um direito igualitário ao conhecimento produzido, a partir de um currículo comum, em que as especificidades são respeitadas, na chamada *parte diversificada*, em atendimento a singularidades, abrangendo a organização curricular e pedagógica das escolas.

O artigo 28 se dirige especificamente à escola do campo. Afirma particularidades do modo vida no meio rural e, por consequência, responsabilidades dos

sistemas de ensino e das escolas em garantir condições organizacionais e curriculares na educação escolarizada da população desse meio:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

O artigo 28 estabelece que a educação básica deve ter sua oferta garantida à população do campo e que os conteúdos curriculares devem estabelecer relação com a realidade dos estudantes, tornando-a visível e objeto das intervenções pedagógicas. Envolve ainda a autonomia da escola e o respeito à organização econômica das comunidades.

Diante dos artigos citados, compreendo que a LDB apresenta construções relevantes que orientam as políticas públicas educacionais voltadas para a população do campo na caminhada de luta pelo direito a uma educação que respeite a diversidade do campo.

Neste contexto, é importante enfatizar que lei nº 12.960, de 27 de março de 2014, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Com a lei de 2014, o art. 28 passou a determinar o seguinte em seu parágrafo único:

O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar.

Essa importante alteração na LDB dificulta o fechamento de escolas do campo no âmbito da educação básica. Diante desse parágrafo é importante frisar que, no meio rural brasileiro, nos últimos cinco anos, foram fechadas mais de 13 mil escolas do campo (MEC, 2014) e, como resultado disso, a população do campo não é atendida no seu direito de estudar próxima da sua residência, sendo obrigada a depender do serviço de transporte escolar, o qual, de modo geral, não respeita as condições mínimas de segurança e conforto, negando aos estudantes o direito ao acesso e à permanência na escola em condições adequadas.

Diante das reivindicações dos movimentos sociais do campo, em 2002 foram aprovadas as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Compreendo que essas Diretrizes propõe, fundamentalmente, ações diferenciadas para a escolarização da população do campo, se distanciando das ações compensatórias. Assim preceitua o art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002:

Art. 2º Estas Diretrizes, com base na legislação educacional, constituem um conjunto de princípios e de procedimentos que visam adequar o projeto institucional das escolas do campo às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, a Educação Indígena, a Educação Profissional de Nível Técnico e a Formação de Professores em Nível Médio na modalidade Normal.

A partir das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo podemos perceber alguns movimentos de mudanças. Um olhar um pouco mais atento foi direcionado para a educação oferecida à população do campo. Neste sentido, a Resolução foi significativa no tocante à organização da educação escolar para população que vive no campo.

Na qualidade de marco legal, a Resolução pontua as diretrizes que devem balizar a educação básica oferecida a população do campo, entre elas: a universalização da educação básica; a diversidade aparece como tema central; e as condições de acesso são enfatizadas enquanto direito. A formação de professores aparece bem destacada, assumindo uma posição de entendimento e de respeito à diversidade do campo, em relação aos estudantes e à população camponesa. Ainda no que diz respeito às diretrizes, o desenvolvimento sustentável é apontado como temática orientadora das atividades. A gestão democrática e o controle social são enfatizados como práticas fundamentais no processo de construção da escola do campo. Deste modo, entendo que as diretrizes percebem a escola do campo como um espaço de luta pela igualdade de direitos, o que envolve a participação da comunidade.

No Parecer nº 36/2001, da CEB/CNE, que fundamentou a resolução de 2002 sobre a educação do campo, é mencionado o público abarcado pela educação do campo e o significado do termo *campo* para o contexto educacional brasileiro:

A educação do campo, tratada como educação rural na legislação brasileira, tem um significado que incorpora os espaços da floresta, da pecuária, das minas e da agricultura, mas os ultrapassa ao acolher em si os espaços pesqueiros, caíças, ribeirinhos e extrativistas. O campo, nesse sentido, mais do que um perímetro não-urbano, é um campo de possibilidades que dinamizam a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social e com as realizações da sociedade humana. CNE/CEB, 2001, p. 1).

De acordo com Roseli Caldart, a expressão “Educação do Campo” tem o seu

surgimento datado. Ela esclarece que:

Nasceu primeiro como Educação Básica do Campo no contexto de preparação da I Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, realizada em Luziânia, Goiás, de 27 a 30 de julho 1998. Passou a ser chamada Educação do Campo a partir das discussões do Seminário Nacional realizado em Brasília de 26 a 29 de novembro 2002, decisão posteriormente reafirmada nos debates da II Conferência Nacional, realizada em julho de 2004. (CALDART, 2012, p. 259-260).

Em 2003, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi criado o Grupo Permanente de Trabalho (GPT) de Educação do Campo, que passou a fazer parte do Ministério da Educação, pela Portaria nº. 1374 de 03/06/03, com a finalidade de articular as ações do Ministério no tocante à Educação do Campo e à construção das políticas públicas para esse setor.

Neste momento, foi criado o documento *Referências para uma política nacional de educação do campo*. O GPT de Educação do Campo deveria também divulgar as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica do Campo e promover reflexões sobre sua implementação nas escolas do campo. Sobre a composição do GPT de Educação do Campo, o MEC esclarece o seguinte:

Grupo formado por uma ampla composição institucional no âmbito do MEC e interinstitucional com outros ministérios, e, com a efetiva participação dos movimentos sociais, assume uma agenda de trabalho para discutir e subsidiar a construção de uma política de Educação do Campo que respeite a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento, nas cinco regiões do país (MEC, 2003, p. 7).

Na estrutura do MEC, a Coordenação de Educação do Campo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) foi criada em 2004. Em 2004 e 2005, a SECAD/MEC organizou os Seminários Estaduais de Educação do Campo. Estes seminários deveriam auxiliar os estados no planejamento das políticas públicas desse setor.

A partir do ano de 2002, os referenciais das políticas públicas educacionais para a populações do campo incorporaram o histórico de luta dos movimentos sociais, passando a considerar de certa forma o posicionamento e algumas concepções deste segmento social.

As mudanças ocorridas na política educacional no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 fizeram parte de um processo de evolução das políticas públicas, o que foi analisado por Shiroma, Campos, Garcia (2005) nos seguintes termos:

O acompanhamento sistemático de publicações nacionais e internacionais sobre política educacional dos últimos quinze anos [permite] constatar uma

mudança no discurso usado. [...] ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, empowerment, oportunidades e segurança. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 1).

Neste período, as políticas públicas educacionais, direcionadas às populações do campo passaram por algumas mudanças, indicativas da elaboração de uma nova agenda política voltada para a educação do campo, no bojo do que espaços de discussão foram sendo ampliados.

Voltando às normas educacionais, cabe referir a Resolução CNE/CEB nº 2 de 2008, que estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. Em seu art. 1º, o conceito de Educação do Campo é explicitado:

Art. 1º A Educação do Campo compreende a Educação Básica em suas etapas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio e destina-se ao atendimento às populações rurais em suas mais variadas formas de produção da vida.

Este documento normativo refere ainda, no parágrafo 1º do art. 1º, a universalização do acesso, a permanência e o sucesso escolar como objetivo da educação do campo, os quais devem ser garantidos com qualidade em todos os níveis da Educação Básica. Refere também a responsabilidades de todas as esferas de governo para a consecução do objetivo:.

Art 1º [...]

§ 1º A Educação do Campo, de responsabilidade dos Entes Federados, que deverão estabelecer formas de colaboração em seu planejamento e execução, terá como objetivos a universalização do acesso, da permanência e do sucesso escolar com qualidade em todo o nível da Educação Básica.

O documento abrange também condições de frequência à escola, tratando da utilização do transporte escolar e estabelecendo regras para o transporte dos estudantes. Incentiva a criação de escolas nas comunidades locais e propõe o planejamento coletivo da Educação do Campo, envolvendo as comunidades e os governos dos entes federados. A resolução enfatiza que as escolas multisseriadas precisam oferecer um ensino de qualidade no tocante à supervisão pedagógica, à formação dos professores, à infraestrutura, aos equipamentos e aos materiais didáticos.

Outro documento normativo do CNE, importante para a educação do campo, é a

Resolução CNE/CEB nº 04/2010, que estabelece as diretrizes curriculares gerais para a educação básica. No capítulo II desta resolução, a educação básica do campo é posicionada como modalidade, junto à educação de jovens e adultos (EJA), educação especial, educação profissional, educação indígena, educação a distância e educação escolar quilombola.

O art. 35 da Resolução CNE/CEB nº 04/10 explicita as idiossincrasias da modalidade:

Art. 35. Na modalidade de Educação Básica do Campo, a educação para a população rural está prevista com adequações necessárias às peculiaridades da vida no campo e de cada região, definindo-se orientações para três aspectos essenciais à organização da ação pedagógica:

- I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos estudantes da zona rural;
- II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

No último ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi editado o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)²¹. Em seu art. 1º ficou decretado que:

Art. 1º: A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto.

O Pronera é executado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e integra a política de educação do campo. A partir do Pronera, foi instituído uma política pública de educação para a população do campo, tendo como principal objetivo a ampliação da escolarização plena dessa população. As populações do campo, o seu modo de produzir a vida neste espaço e suas especificidades sociais, culturais, ambientais, políticas e econômicas são reconhecidas e definidas no Decreto, no inciso I do parágrafo 1º do art. 1º:

²¹ No Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado em abril de 1998, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). O Pronera se destinava a realizar programas educativos nos acampamentos e assentamentos rurais em prol do desenvolvimento sustentável. Essa ação foi determinada pela Portaria nº 10/98 do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. O programa teve continuidade no governo do presidente Lula da Silva que com o Decreto Nº 7.352 de 2010.

I – populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural.

A definição de escola do campo é apresentada pelo Decreto no inciso II do parágrafo 1º do art. 1º:

II - escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo.

O Decreto nº 7.352/2010, em seu art. 9º, determina que os estados e os municípios precisarão incorporar a educação do campo nos respectivos planos de educação para receberem apoios técnico e financeiro suplementares junto à União e discrimina nos seus inciso I, II e III as condições que devem ser respeitadas no tocante à educação das populações do camponesas:

I - o ente federado, no âmbito de suas responsabilidades, deverá prever no respectivo plano de educação, diretrizes e metas para o desenvolvimento e a manutenção da educação do campo;

II - os Estados e o Distrito Federal, no âmbito de suas Secretarias de Educação, deverão contar com equipes técnico-pedagógicas específicas, com vistas à efetivação de políticas públicas de educação do campo; e

III - os Estados e o Distrito Federal deverão constituir instâncias colegiadas, com participação de representantes municipais, das organizações sociais do campo, das universidades públicas e outras instituições afins, com vistas a colaborar com a formulação, implementação e acompanhamento das políticas de educação do campo.

O Decreto nº 7.352 de 2010 traz a universalidade do direito à educação enquanto um reconhecimento jurídico. Um direito que está relacionado com a obrigatoriedade do Estado em atender as especificidades e as singularidades, no processo de cumprimento da garantia da universalização. Neste sentido, o decreto inscreveu concepções que orientaram e orientam a elaboração das políticas públicas voltadas para a população do campo.

O Decreto nº 7.352 de 2010 é uma referência para a elaboração de programas. Referência essa que agrega ideias de atores sociais como movimentos sociais, organizações sindicais, intelectuais, pesquisadores, técnicos de universidades e outras instituições, dentre tantos outros trabalhadores que lutam por um campo com educação para além das coordenações, secretarias e equipes de técnicas do governo.

No Decreto, encontram-se algumas ideias dos movimentos sociais que lutam por uma Educação do Campo, as quais, por sua inscrição legal, transformam-se em

ideias institucionalizadas, ou, pelo menos, em vias de institucionalização. O processo de institucionalização depende do desenvolvimento e da manutenção de políticas para esse setor e, portanto, o envolvimento efetivo de todos os entes federados para que se cumpra a responsabilidade pública para com a garantia do direito à educação da população do campo.

3.2. Educação do Campo: o nascimento de um conceito

Como já foi aqui apontado, a população residente no meio rural, nas diversas regiões brasileiras, em vários momentos lutou por seus direitos. Nos últimos dezoito anos, movimentos sociais do campo no Brasil são protagonistas da luta por uma Educação do Campo como um projeto político. No Brasil, a década de 1990 foi significativa na constituição dos movimentos sociais e na luta pela garantia dos direitos educacionais. Foi uma década marcada pela atuação dos Movimentos Sociais do Campo no debates e na luta pela construção de políticas públicas educacionais. Em consideração à luta dos movimentos sociais do campo, neste período, ocorreu o reconhecimento da especificidade do cotidiano das populações que vivem no meio rural declarada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9.394/1996, a qual, conforme já dito, em seu Artigo 28 preceitua que a educação da população do campo e sua identidade sejam reconhecidas.

Em julho de 1997, aconteceu em Brasília o primeiro Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (I ENERA) organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, movimento constituído por escolhas de cunho social e político. Como fruto desta ação foi criado o Manifesto das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro documento esse que apresentava os motivos de se construir uma educação do Campo. Este movimento, deu origem à primeira Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo”, realizada em julho de 1998 na cidade de Luziânia/GO, organizada pelo CNBB, MST, UNICEF, UNESCO e a UnB. Esta conferência apontou que a construção de uma educação básica do campo precisava esta articulada a construção de um Projeto Popular para o Brasil, o que incluía necessariamente um novo projeto de desenvolvimento para o campo e a garantia de acesso à educação. O documento base da I Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo” apontou como principal objetivo

[...] ajudar a recolocar o rural, e a educação que a ele se vincula, na agenda política do país. E pensar/implementar um projeto de desenvolvimento para o Brasil que inclua as pessoas que vivem no campo. A educação, além de um direito, faz parte desta estratégia de inclusão. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 5)

O documento base da I Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo” de 1998, declarou que a educação básica do campo precisava estar articulada com a construção de políticas públicas voltadas para um Projeto Popular que visse o desenvolvimento da vida no campo fundamentado na emancipação humana. Diante deste contexto, entendo que a construção do termo educação do campo no Brasil foi sendo articulada a partir do primeiro debate sobre a Educação Básica do Campo ocorrido em 1998 que buscava agregar o desejo do povo do campo na construção de Um Projeto Popular para o Brasil e de que forma a educação (do campo) se integrava esse projeto.

O documento “Por uma Educação Básica do Campo” de 1998 esclareceu que o termo *do campo* teve sua origem vinculada a necessidade de conhecer, refletir e valorização o trabalho, as lutas e a cultura existente no contexto do mundo rural brasileiro neste período:

Decidimos utilizar a expressão campo [...] com o objetivo de incluir no processo da conferência uma reflexão sobre o sentido atual do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que hoje tentam garantir a sobrevivência deste trabalho. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 10)

O conceito *Educação do campo* veio com o objetivo de substituir a concepção e a prática de educação rural aplicada no país. Estava na pauta da conferência a “reflexão sobre o sentido do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que vivem e tentam garantir a sobrevivência desse trabalho” (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 9). A citada Conferência estabeleceu uma ligação entre campo e camponês. Essa escolha tinha por objetivo “resgatar o conceito de camponês” (idem, p. 9). Porém a expressão “povos do campo” ficou sendo utilizada.

O termo *do campo* também agregou significados para a educação da população residente no meio rural denominada de Educação Básica *do Campo* ao afirmar em seus aspectos que:

[...] Quando discutimos a educação do campo estamos tratando da educação que se volta ao conjunto dos trabalhadores e das trabalhadoras do campo.
[...] A discussão sobre a educação do meio rural não pode tratar somente dela mesma, mas sim deve ser inserida na discussão da problemática mais ampla do campo hoje. [...] estamos falando de tecnologia. Estamos defendendo a

reforma agrária e uma política agrícola para a agricultura camponesa. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 10)

A Educação Básica *do campo* se configura numa educação com interesses, escolhas e seu posicionamento político, social e cultural bem determinados. O documento esclarece:

[...] O conceito de Educação Básica, incorpora os aprendizados de outras práticas educativas, especialmente daquelas ligadas aos diversos grupos culturais que vivem e trabalham no meio rural.

[...] Nosso propósito é conceber uma educação básica do campo, voltada aos interesses e ao desenvolvimento sociocultural e econômico dos povos que habitam e trabalham no campo, atendendo as suas diferenças históricas e culturais. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 8-10)

De acordo com o texto base da Conferência Nacional de 1998, a expressão “educação básica” carrega em si a luta popular pela ampliação da noção de escola pública. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 8). A partir desta afirmação compreendo que o oferecimento de uma Educação básica do campo é eminentemente uma responsabilidade do Estado.

Na constituição do texto base de 1998, ficou claro que a educação é compreendida em sentido mais amplo voltada para a formação humana com o objetivo de construir “referências culturais e políticas para a intervenção das pessoas e dos sujeitos sociais na realidade” (1998, p. 8). Ainda acerca do termo *do campo* foi construído também o significado da terminologia escola *do campo*, a qual, segundo o documento base da I Conferência Nacional, é entendida como:

[...] aquela que trabalha desde os interesses, a política, a cultura e a economia dos diversos grupos de trabalhadores e trabalhadores do campo, nas suas diversas formas de trabalho e de organização, na sua dimensão de permanente processo, produzindo valores, conhecimento e tecnologias na perspectiva do desenvolvimento social e econômico igualitário desta população. A identificação política e a inserção geográfica na própria realidade cultural do campo são condições fundamentais de sua implementação. (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 36)

Portanto, a “escola *do campo*” é entendida a partir do seu projeto político pedagógico como articulada a cultura, a vida, a história da população do campo aos seus problemas e desafios. Neste contexto, os sentidos atribuídos a *escola do campo*, segundo a Conferência Nacional, envolvem também o:

[...] desafio de pensar numa proposta de desenvolvimento e de escola do campo que leve em conta a tendência de superação da dicotomia rural-urbano [...] que resguardecem a identidade cultural dos grupos que ali produzem sua vida.[...] uma escola do campo não precisa ser uma escola agrícola, mas será

necessariamente uma escola vinculada à cultura que se produz através de relações sociais mediadas pelo trabalho na terra (CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p. 17).

Ainda de acordo o documento base da I Conferência Nacional, a definição de políticas públicas para o desenvolvimento da educação básica no/do campo tem por base o conceito extraído de Dorneles²², 1990. O documento esclareceu que:

[...] estamos entendendo por políticas públicas os conjuntos de ações resultantes do processo de institucionalização de demandas coletivas constituídos pela interação Estado/Sociedade.(CONFERÊNCIA NACIONAL – TEXTO BASE, 1998, p.31)

O termo “do campo”, pensado a partir do movimento MST, é assumido e utilizado no documento que descreve o Pronacampo e suas ações. Contudo, a expressão “do campo” está articulada com o reconhecimento da cultura da população residente no meio rural e principalmente com a construção de um projeto de desenvolvimento para o campo, sendo essa uma perspectiva que combina as políticas públicas educacionais com ações políticas, econômicas e culturais que provoquem alteração no modelo econômico na perspectiva da reforma agrária e da mudança na política agrícola do país.

A concepção de educação do campo é constituída por uma longa trajetória de lutas e discussões no interior dos movimentos sociais, das entidades, representações sociais e dos sujeitos do campo. Segundo Roseli Salette Caldart:

A Educação do Campo nasceu tomando/precisando tomar posição no confronto de projetos de campo: contra a lógica do campo como lugar de negócio, que expulsa as famílias, que não precisa de educação nem de escolas porque precisa cada vez menos de gente, a afirmação da lógica da produção para a sustentação da vida em suas diferentes dimensões, necessidades, formas. E ao nascer lutando por direitos coletivos que dizem respeito à esfera do público, nasceu afirmando que não se trata de qualquer política pública: o debate é de forma, conteúdo e sujeitos envolvidos. A Educação do Campo nasceu também como crítica a uma educação pensada em si mesma ou em abstrato; seus sujeitos lutaram desde o começo para que o debate pedagógico se colasse à sua realidade, de relações sociais concretas, de vida acontecendo em sua necessária complexidade (CALDART, 2007, p. 2, 3).

A expressão Educação *do e no* Campo, construída pelos movimentos sociais, defende o direito a uma educação que respeita, considera e envolve a população do campo. Diante da expressão *do campo* os autores Kolling, Cerioli e Caldart afirmam

²² Malvina do Amaral Dorneles. Dissertação de Mestrado intitulada: O Mobral como política pública: a institucionalização do analfabetismo, 1990.

que: [...] O povo tem direito a uma educação pensada desde o seu lugar e com a sua participação, vinculada à sua cultura e às suas necessidades humanas e sociais. [...] O povo tem direito a ser educado no lugar onde vive”. (KOLLING, CERIOLI e CALDART, 2002, p. 26).

O nascimento do termo *Educação do campo* vem acompanhado de posições e escolhas que envolvem e determinam a Educação do campo. Roseli Caldart assim se manifesta:

[...] A Educação do campo toma posição, age, desde uma particularidade e não abandona a perspectiva da universalidade, mas disputa sua inclusão nela (seja na discussão da educação ou de projeto de sociedade). [...] Ela nasce da ‘experiência de classe’ de camponeses organizados em movimentos sociais e envolve diferentes sujeitos, às vezes com diferentes posições de classe.

[...] A Educação do campo inicia sua atuação desde a radicalidade pedagógica destes movimentos sociais e entra no terreno movediço das políticas públicas, da relação com um Estado comprometido com um projeto de sociedade que ela combate, se coerente for com sua materialidade e vínculo de classe de origem.

[...] A Educação do campo tem se centrado na escola e luta para que a concepção de educação que oriente suas práticas se descentre da escola, não fique refém de sua lógica constitutiva, exatamente para poder ir bem além dela enquanto projeto educativo.

[...] A Educação do campo se coloca em luta pelo acesso dos trabalhadores ao conhecimento produzido na sociedade e ao mesmo tempo problematiza, faz a crítica ao modo de conhecimento dominante e à hierarquização epistemológica própria desta sociedade que deslegitima os protagonistas originários da Educação do campo como produtores de conhecimento e que resiste a construir referências próprias para a solução de problemas de uma outra lógica de produção e de trabalho que não seja a do trabalho produtivo para o capital. (CALDART, 2009, p. 38).

A constituição e origem da Educação do campo faz parte de uma luta maior dos trabalhadores/as do camponeses que busca forjar um projeto de país e de campo que esteja de acordo com as suas necessidades e desejos. Segundo Roseli Caldart:

A Educação do campo nasceu como crítica à realidade da educação brasileira, particularmente à situação educacional do povo brasileiro que trabalha e vive no/do campo.

E tratou-se primeiro de uma crítica prática: lutas sociais pelo direito à educação, configuradas desde a realidade da luta pela terra, pelo trabalho, pela igualdade social, por condições de uma vida digna de seres humanos no lugar em que ela aconteça. (CALDART, 2009, p. 39-40).

O termo Educação do campo, desde sua concepção, representa e envolve a luta que reivindica os direitos da população a uma educação adequada e de qualidade, uma condição de vida (trabalho, saúde, moradia) justa que traga dignidade. No contexto de reconhecimento do atores sociais responsáveis pela construção da Educação do campo, Roseli Caldart, enfatizou que:

É fundamental considerar para compreensão da constituição histórica da Educação do campo o seu vínculo de origem com as lutas por educação nas áreas de reforma agrária e como, especialmente neste vínculo, a Educação do campo não nasceu como uma crítica apenas de denúncia: já surgiu como contraponto de práticas, construção de alternativas, de políticas, ou seja, como crítica projetiva de transformações (CALDART, 2009, p. 39-40).

Em relação a origem do termo Educação do campo Roseli Caldart (2009, p.39) esclarece que “[...] não se trata de uma crítica à educação brasileira em si mesma”. Neste sentido, a Educação do campo constitui-se em

[...] um movimento real de combate ao ‘atual estado de coisas’: movimento prático, de objetivos ou fins práticos, de ferramentas práticas, que expressa e produz concepções teóricas, críticas a determinadas visões de educação, de política de educação, de projetos de campo e de país, mas que são interpretações da realidade construídas em vista de orientar ações/lutas concretas (CALDART, 2009, p.40).

O termo Educação do campo tem como foco desde seu nascimento os trabalhadores e trabalhadoras assentados(as) do campo e sua realidade, esta é uma escolha política, social e cultural que tem por base a luta pela reforma agrária, a construção de um projeto de desenvolvimento do país que se deseja e o tipo de campo que busca construir. Há um entendimento que essas decisões são refletidas de forma direta no tipo de educação que é direcionada para essa população. A esse posicionamento também esta associada a construção de políticas públicas voltadas para a população do campo que consideram as lutas sociais, culturais e a realidade dos trabalhadores do campo. Na perspectiva da universalidade, os movimentos sociais do campo, no contexto da Educação do campo, lutam e exigem sua inclusão a partir da particularidade da população do campo, fundamentada na reflexão e construção a no projeto de país.

A origem e a escolha da Educação do campo é bem clara. Roseli Caldart (2009) explica:

O vínculo de origem da Educação do campo é com os trabalhadores ‘pobres do campo’, trabalhadores sem-terra, sem trabalho, mas primeiro com aqueles já dispostos a reagir, a lutar, a se organizar contra ‘o estado da coisa’, para aos poucos buscar ampliar o olhar para o conjunto dos trabalhadores do campo (CALDART, 2009, p. 41).

Roseli Caldart (2009) afirma que a Educação do campo não é uma proposta *de educação*. Mas como crítica da educação em uma realidade historicamente determinada, ela afirma e luta por uma concepção de educação (e de campo) (CALDART,

2009, p. 40). Ainda de acordo com Caldart, o “do” da expressão Educação do campo tem seu significado estritamente ligado aos movimentos sociais camponeses como protagonistas do processo de criação da Educação do campo:

Na sua origem, o ‘do’ da Educação do campo tem a ver com esse protagonismo: não é ‘para’ e nem mesmo ‘com’: é dos trabalhadores, educação do campo, dos camponeses, pedagogia do oprimido... Um ‘do’ que não é dado, mas que precisa ser construído pelo processo de formação dos sujeitos coletivos, sujeitos que lutam para tomar parte da dinâmica social, para se constituir como sujeitos políticos, capazes de influir na agenda política da sociedade. Mas que representa, nos limites ‘impostos pelo quadro em que se insere’, a emergência efetiva de novos educadores, interrogadores da educação, da sociedade, construtores (pela luta/pressão) de políticas, pensadores da pedagogia, sujeitos de práticas (CALDART, 2009, p. 41).

A proposta *Por Uma Educação do Campo* completou 16 anos no ano de 2014. As reflexões em torno da Educação do campo tem a participação de alguns atores sociais, como movimentos sociais, governos e instituições educacionais públicas (universidades), considerados principais. Diante do cenário da Educação do campo, conforme Roseli Caldart (2009, p. 37), há hoje uma diversidade de sujeitos sociais que se colocam como protagonistas da Educação do campo, nem sempre orientados pelos mesmos objetivos e por concepções consonantes de educação e de campo, o que exige uma análise mais rigorosa dos rumos que estas ações sinalizam.

No Pronacampo, hoje, as intuições privadas têm tido uma grande participação na implementação de políticas públicas de educação profissional direcionadas para a população do campo. No entanto, este mesmo programa agregou no seu documento base algumas expressões e conceitos criados e assumidos pelos movimentos sociais do campo, em especial o MST.

Antonio Munarim considerou a existência do que ele denominou de um Movimento Nacional de Educação do Campo no país ao afirmar que:

[...] um movimento nascente, de conteúdo político e pedagógico, que vem sendo construído por determinados sujeitos coletivos ligados diretamente às questões agrárias. Destacam como sujeitos dessa prática social organizações e movimentos sociais populares do campo. Põe-se em conjunto a esses, pessoas de instituições públicas como universidades, que fazem uso da estrutura do próprio Estado em favor de seus intentos; todavia, estes ainda são poucos e, menor ainda, é o número de docentes de escolas públicas a fazer militância em tal causa. (MUNARIM, 2008, p.58)

De acordo com o autor, o movimento é composto de um espaço de atuação por ele definido, de atores que são os movimentos sociais e atores sociais que fazem parte

de universidades (instituições públicas) que utilização a estrutura do Estado em prol dos seus propósitos. Ainda neste contexto, segundo Munarim (2008, p.58), “[...] Restaria dizer que nesses órgãos, em que pese a presença de pessoas favoráveis, está posto, hegemonicamente um pensamento adverso aos pleitos dos povos do campo por uma Educação do Campo”. A Educação do Campo defendida pelo MST está agregada a uma transformação social, “um processo pedagógico que se assume como político, vinculado organicamente com os processos sociais que visam à transformação da sociedade, cujos principais pilares sejam a justiça social, a radicalidade democrática e os valores humanistas e socialistas”, (MST, 2005, p. 161).

A luta por políticas públicas educacionais direcionadas para essa população a partir do século XXI agregou a participação de diversos movimentos sociais que reivindicam conjuntamente o cumprimento do direito à educação pública de qualidade para a população do campo.

Conforme já referido, a mobilização para que uma *Educação do Campo* como um direito da população residente no meio rural no Brasil conta com a participação de movimentos sociais. Antonio Munarim aponta alguns deste movimentos:

Nesse contexto, [...] o MST, sem dúvida, pode ser considerado o movimento social de importância vital para o início do Movimento de Educação do Campo. Ao par de sua permanência, entretanto, convém assinalar que outros sujeitos coletivos forjados em torno da questão do campo, com entrada mais tarde nesse Movimento, constituem, hoje, essa dinâmica. Destaque-se as organizações de âmbito nacional ou regional, como por exemplo, o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), sindicatos e federações estaduais vinculados à Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), assim como “seu” Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (vide a Marcha das Margaridas), a Rede de Educação do Semi-Árido Brasileiro (RESAB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), além de uma série de organizações de âmbito local. (MUNARIM, 2008, p.61).

Fica evidente a existência de movimentos e organizações sociais que reivindicam questões em torno da educação da população residente no meio rural. Alguns destes movimentos (MTS, RESAB, CONTAG) são apontados no documento base do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo como participantes de sua construção:

[...] o Movimento Nacional de Educação do Campo [...] constitui-se, antes de tudo, um movimento sócio-político protagonizado, por excelência, por entidades da sociedade civil, que usaram e usam como espaço de luta as ruas, quando o oponente é o Estado, bem como usaram e usam o próprio interior

do Estado, onde, em conjunto com pessoas parceiras ubicadas nas instituições, elaboram propostas a serem executadas pelas instituições públicas. (MUNARIM, 2008, p. 67).

É perceptível que o MST e a CONTAG participavam de forma singular e particularizada na construção de um espaço de reflexão e propõem ações vinculadas à educação do campo. A Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (CONTAG), no ano de 2003 organizou o Grito da Terra Brasil e a Marcha das Margaridas, as duas manifestações apresentaram reivindicações ao Governo Federal (Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva) direcionadas à Educação do Campo.

De acordo com documento base, a II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo aconteceu com a promoção das seguintes entidades: CNBB, MST, UNICEF, UNESCO, UnB, CONTAG, UNEFAB, UNDIME, MPA, MAB e MMC. Tendo o apoio do: MDA/INCRA/PRONERA, MEC, FEAB, CNTE, SINASEFE, ANDES, Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Frente Parlamentar das CEFFA'S, SEAP/PR, MTE, MMA, MinC, AGB, CONSED, CERIS e FETRAF.

A II Conferência Nacional de Educação do Campo, em agosto de 2004, ocorreu num momento em que já existia o denominado Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo – GPT²³, instituído pela Portaria nº 1.374, de 3 de junho de 2003. Assim como já havia sido criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD, incluindo a sua Coordenação Geral de Educação do Campo.

Na II Conferência Nacional de Educação do Campo o tema foi substituído, passando a ser “Por Uma Educação do Campo”; essa mudança foi fruto dos debates do seminário nacional (2002), sobre Educação do Campo, onde ocorreram reflexões e decisões que levaram a ampliar as modalidades de educação como direito dos povos do campo.

As conferências se constituíram em espaços de divulgação e construção de ideias e, principalmente, de articulação política, que visavam a construção de políticas públicas educacionais direcionadas para a população do campo. Entendo que a participação dos movimentos e organizações sociais na construção das políticas públicas ocorreu com alto grau de protagonismo do MST e da CONTAG. Neste

²³ O GPT tinha a atribuição de articular as ações do Ministério da Educação no tocante à educação do campo, em especial as questões que tinham relação com Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas escolas do campo.

contexto, não existiu uma articulação e ou uma reflexão com a participação de todos os movimentos e organizações sociais presentes no território brasileiro. De acordo com Munarim (2008, p. 66), uma articulação de sujeitos tão ampla, na verdade, nunca se constituiu em força social orgânica, tais eram as diferenças internas e disputas entre seus principais componentes.

A expressão “do campo” foi construída pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), no contexto da luta pela a terra. Neste espaço criou-se inicialmente a construção do movimento da Educação do campo. Os documentos oficiais que tratam da Educação do campo no Brasil em sua constituição apresentam uma estreita ligação com suas articulações teóricas e conceituais, originadas nos movimentos de luta pela terra. Com base nesta aproximação é que foram delineados os marcos normativo, legal e institucional da Educação do campo. As políticas públicas de educação do campo foram e são construídas a partir deste marco normativo estatal. O Pronacampo, na qualidade de política pública de Educação do campo, refere, em seu documento orientador (2013), a existência de articulações com sociedade civil organizada e o Estado. Compreendo que olhar para a construção da política pública no contexto do Pronacampo requer discutir relações de poder e de conflitos entre as instituições, seus interesses e a institucionalização de suas ideias. O termo Educação do campo assumido nos documentos do Pronacampo nasceu de um grupo (MST mais intelectuais) que compartilhava as mesmas crenças num determinado momento do tempo, num espaço sociais e num contexto sócio-histórico, como parte da ideia de que a Educação do campo era necessária para romper com a Educação rural. O referencial Educação do campo funciona dentro de um referencial dominante (educação) que implica o acordo sobre um conjunto de conceitos e de métodos. O conceito educação do campo que consta nos documentos do MEC e nos textos das políticas públicas não têm o seu significado e a sua concepção teórico-política compreendida por todas as escolas localizadas na zona rural do território brasileiro.

3.3 O meio rural: um espaço plural

O território brasileiro é constituído por 5.565 municípios distribuídos nas 27 unidade da federação que compõem as cinco regiões do país. Os dados divulgados pelo IBGE no censo demográfico do 2010, demonstram que a população do meio precisa ser considerado diante do complexo e intenso processo de urbanização que torna invisíveis milhões de pessoas que vivem no campo. No contexto regional, o Nordeste, seguido da

região Norte, apresentam os maiores índices de populações localizadas no meio rural como mostra a tabela 3.1 abaixo.

Tabela 3.1 – População do Brasil, de acordo com a localização do domicílio – 2010

| Territórios | População residente | | | | |
|---------------------|---------------------|------------------|------|-----------------|------|
| | População total | População Urbana | | População Rural | |
| | | total | % | total | % |
| Brasil | 190.755.799 | 160.925.792 | 84,4 | 29.830.007 | 15,6 |
| Norte | 15.864.454 | 11.664.509 | 73,5 | 4.199.945 | 26,5 |
| Nordeste | 53.081.950 | 38.821.246 | 73,1 | 14.260.704 | 26,9 |
| Sudeste | 80.364.410 | 74.696.178 | 92,9 | 5.668.232 | 7,6 |
| Sul | 27.386.891 | 23.260.896 | 84,9 | 4.125.995 | 15,1 |
| Centro-Oeste | 14.058.094 | 12.482.963 | 88,8 | 1.575.131 | 11,2 |

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010. Elaboração da autora

Os dados dos Censos Demográficos (2000 e 2010) indicados nas tabelas (3.1 e 3.2) revelam que, nos dez anos de intervalo entre ano 2000 para o ano 2010, a população rural brasileira apresentou uma diminuição de 3,2%. Os censos (2000 e 2010) mostram que as regiões Norte e Nordeste permanecem com a maior taxa populacional rural, mas também apresentaram uma redução desta população. Na região Norte, entre 2000-2010 houve uma diminuição de 3,6% e na região Nordeste essa queda foi de 4%. A Região Sudeste permanece com a menor taxa populacional rural e apresentou a menor diminuição de 1,9%. As regiões Sul e Nordeste apresentaram a maior redução da populacional rural, com 4% entre os anos de 2000-2010.

Tabela 3.2 – População do Brasil, de acordo com a localização do domicílio – 2000

| Territórios | População residente | | | | |
|---------------------|---------------------|------------------|------|-----------------|------|
| | População total | População Urbana | | População Rural | |
| | | total | % | total | % |
| Brasil | 169.799.170 | 137.953.959 | 81,2 | 31.845.211 | 18,8 |
| Norte | 12.900.704 | 9.014.365 | 69,9 | 3.886.339 | 30,1 |
| Nordeste | 47.741.711 | 32.975.425 | 69,1 | 14.766.286 | 30,9 |
| Sudeste | 72.412.411 | 65.549.194 | 90,5 | 6.863.217 | 9,5 |
| Sul | 25.107.616 | 20.321.999 | 80,9 | 4.785.617 | 19,1 |
| Centro-Oeste | 11.636.728 | 10.092.976 | 86,7 | 1.543.752 | 13,3 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000. Elaboração da autora

Diante dos indicadores populacionais rurais, José Eli da Veiga (2005, p. 5), apresenta uma outra compreensão sobre a classificação da dimensão do rural no Brasil, quando afirma que “o Brasil é bem mais rural do que oficialmente se calcula”. Sobre o modelo de classificação populacional brasileiro, Veiga esclarece:

Infelizmente, o entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra que é única no mundo. O país considera urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), sejam quais forem suas características estruturais ou funcionais. [...] todas as pessoas que residem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, são oficialmente contadas como urbanas, alimentando esse desatino segundo o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000. [...] O caso extremo está no Rio Grande do Sul, onde a sede do município União da Serra é uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. (VEIGA, 2005, p. 5).

Para Veiga (2005), a densidade demográfica e a ocupação econômica da população precisariam ser consideradas no modelo de classificação populacional rural e urbana, pois o IBGE considera, por exemplo, em sua contagem, residências em sedes municipais e distritais como "urbanas". Os parâmetros de classificação da população em urbano e rural no Brasil são definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir da sua localização. O IBGE classifica como áreas urbanas as capitais, cidades e vilas. Classificados como zonas rurais são os aglomerados rurais, aglomerados rurais de extensão urbana, aglomerados rurais isolados (povoado, núcleo, lugarejo) (BRASIL, 2010, p. 32).

Em relação à classificação da população em rural e urbana, o documento da II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo de 2004, enfatizou que deveria ocorrer

[...] a mudança da forma arbitrária atual de classificação da população e dos municípios como urbanos ou rurais; ela dá uma falsa visão do significado da população do campo em nosso país, e tem servido como justificativa para a ausência de políticas públicas destinadas a ela. (II CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO, 2004, p. 286)

Em relação à configuração do campo no Brasil, o documento Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo²⁴, afirma que:

Este campo brasileiro que não é homogêneo porque composto pelas realidades que a geografia e a própria formação histórico-cultural determinaram, nem estático porque permanentemente exposto a sucessivos modelos de produção agrícola que produzem alterações profundas no seu quadro. (2004, p. 5)

Ainda de acordo com o documento:

O campo é concebido como um espaço rico e diverso, ao mesmo tempo produto e produtor de cultura. É essa capacidade produtora de cultura que o constitui em espaço de criação do novo e do criativo e não, quando reduzido meramente ao espaço da produção econômica, como o lugar do atraso, da não-cultura. O campo é acima de tudo o espaço da cultura. (2004, p. 33).

O documento coloca o campo como uma recriação permeada pela educação escolar ao declara que:

A educação recria o campo porque por meio dela se renovam os valores, atitudes, conhecimentos e práticas de pertença à terra. Ela instiga a recriação da identidade dos sujeitos na luta e em luta como um direito social, porque possibilita a reflexão na práxis da vida e da organização social do campo, buscando saídas e alternativas ao modelo de desenvolvimento rural vigente. (2004, p. 33)

A relação campo-cidade é apontada como um ponto que deve ser estar presente nas política de educação do campo

Uma política de educação do campo precisa conceber que a cidade não é superior ao campo, e, a partir dessa compreensão, impõem-se novas

²⁴ O documento denominado Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo criado em 2004 pelo Grupo Permanente de Trabalho (GPT) de Educação do Campo que foi instituído no âmbito do Ministério da Educação, pela Portaria nº. 1374 de 03/06/03, com a atribuição de articular as ações do Ministério pertinentes à Educação do Campo. Este documento tem por finalidade apresentar [...]um conjunto de informações e reflexões que visam a subsidiar a formulação de políticas de Educação do Campo em âmbito nacional respaldadas em diagnósticos do setor educacional, nos interesses e anseios dos sujeitos que vivem no campo e nas demandas dos movimentos sociais.(2004,p.5)

relações baseadas na horizontalidade e solidariedade entre campo e cidade, seja nas formas de poder, de gestão das políticas, de produção econômica e de conhecimento (2004, p. 33).

O Parecer CNE/CEB 36/2001, homologado em 12 de março de 2002, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, delimita a concepção de campo e de educação do campo:

A educação do campo, tratada como educação rural na legislação brasileira, tem um significado que incorpora os espaços da floresta, da pecuária, das minas e da agricultura, mas os ultrapassa ao acolher em si os espaços pesqueiros, caçaras, ribeirinhos e extrativistas. O campo, nesse sentido, mais do que um perímetro não-urbano, é um campo de possibilidades que dinamizam a ligação dos seres humanos com a própria produção das condições da existência social e com as realizações da sociedade humana. (BRASIL, 2001, p. 1 grifos meus).

Nas políticas públicas do governo federal para a educação das populações do campo, o rural é denominado a partir do que não é urbano. Nos documentos oficiais relacionados as políticas públicas de educação do campo, é considerada a conceituação de localização de domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Trabalha com os denominados limites administrativos entre rural e urbano, definidos pelos legislativos municipais. Este posicionamento não considera aspectos geográficos, culturais, econômicos e sociais. Os dados de situação e localização de domicílios do IBGE são utilizados para determinar se a escola encontra-se no campo e o direcionamento dos programas educacionais do governo federal. Segundo o IBGE, zona urbana é aquela situada nas sedes de distritos do município e zona rural aquela que não pertence a essa classificação. Essa informação de localização é seguida pelo INEP no censo escolar.

O autor José da Veiga (2004) relaciona critérios estruturais e funcionais que consideram o tamanho populacional do município, densidade demográfica e localização. A categorização desenvolvida por ele partiu da classificação utilizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em relação à definição realizada pelo IBGE para as áreas urbanas e rurais no Brasil, é desconsiderada a real abrangência do rural, de acordo com os autores Ricardo Abramovay e Arilson Favareto (2010):

O problema maior da maneira como áreas urbanas e rurais são definidas pelo IBGE reside no fato de que cada município estabelece os limites entre elas de acordo com diferentes critérios. Assim, torna-se no mínimo temerária qualquer comparação de desempenho entre territórios. (ABRAMOVAY e FAVARETO, 2010, p. 51).

Ainda em relação à contagem e caracterização da população rural e urbana os autores argumentam que:

[...] as mudanças na estrutura demográfica do desenvolvimento territorial brasileiro na década passada tornaram comum o fato de haver agricultores que residem nos pequenos núcleos urbanos e fazem deslocamentos diários até suas unidades de produção, ou inversamente, membros de famílias de agricultores que continuam residindo nas unidades de produção e fazem o movimento inverso, trabalhando diariamente em ocupações não agrícolas no núcleo urbano próximo. Como contabilizar essa população? Pior: a delimitação entre rural e urbano torna-se arbitrária, uma vez que qualquer sede de distrito ou de um pequeno município é considerada urbana, ao mesmo tempo em que uma área remota num município metropolitano será considerada rural: perde-se, assim, a possibilidade de encarar a existência de municípios e regiões marcados por traços geográficos típicos da ruralidade, constituídos tanto por sua densidade demográfica, como por certas modalidades de relação com os ecossistemas de que dependem (ABRAMOVAY e FAVARETO, 2010, p.51).

Para Veiga (2002) o rural é entendido como territorial e não se resume no que está fora do espaço considerado urbano, nem apenas nas atividades agropecuárias. Dessa forma, fica clara a necessidade de se entender os espaços e ou territórios rurais que fazem parte do Brasil e suas várias dinâmicas socioculturais específicas, assim como sua relação com os espaços urbanos.

A partir de Milton Santos, compreendo o campo como “espaço de apropriação social política, econômica e cultural. É nessa perspectiva o território usado pelos homens, tal qual ele é, isto é, o espaço vivido pelo homem” (SANTOS, 2003, p. 311). O entendimento acerca da conceituação de campo é perpassada pela compreensão do território, onde os processos históricos, sociais políticos e econômicos que permeiam a vida dos seres humanos acontecem. De acordo com Santos, (1998), o território é determinado pelas funções e pelos usos realizados no espaço, no qual as relações políticas e econômicas são muitas vezes externas ao lugar e comandadas por centros de decisões globais. A compreensão do campo como *territórios rurais* fundamenta-se nas ideias de Milton Santos. Ele diz:

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território, deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2002, p. 96 -97)

Nesta direção, entendo o campo como lugar onde a população produz suas formas de apropriação social, política e econômica, onde se dão os conflitos. Segundo Milton Santos:

O papel do lugar é determinante. Ele não é apenas um quadro de vida, mas um espaço vivido, isto é, de experiência sempre renovada, o que permite, ao mesmo tempo, a reavaliação das heranças e a indagação sobre o presente e o futuro. A existência naquele espaço exerce um papel revelador sobre o mundo (SANTOS, 2002, p. 114).

Acrescento que o campo, concebido como lugar, é onde ocorrem as articulações e interações são historicamente construídas. Dessa forma, "cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente" (SANTOS, 1996, p. 273).

No Brasil, guardando as devidas especificidades, o campo ainda vem sendo entendido por alguns como um *continuum* do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária. O mundo rural brasileiro não pode mais ser tomado apenas como o conjunto das atividades agropecuárias e agroindustriais, espaço produtor de mercadorias agrárias e ofertador de mão de obra.

O meio rural no Brasil não é homogêneo, abriga interesses diversos. A priori identifico atores diferentes que fazem parte do mundo rural. Os agricultores assentados da reforma agrária que fazem parte dos movimentos sociais e do MST. Os agricultores que residem e trabalham no meio rural, na terra que não é deles, e não fazem parte nem têm ligação com os movimentos sociais. O agricultor familiar que possui sua terra e o grande produtor rural ligado ao agronegócio. O campo, além de apresentar imensa desigualdade regional e social, também encontra-se constituído por uma imensa diversificação de atividades. Historicamente, o meio rural brasileiro foi marcado por um processo excludente, caracterizado por intensas transformações. A intervenção do Estado ocorreu de forma desigual, direcionada aos grandes latifundiários, tomou a propriedade da terra, como meio de acesso ao crédito, tornando-o, também, seletivo.

No contexto da produção agrícola no Brasil, corporações nacionais e multinacionais detém a maior parte das terras. Para Bernardo Mançano Fernandes (2013):

[...] Essas empresas controlam as políticas de desenvolvimento da agricultura, ficando com a maior parte dos recursos do crédito agrícola, monopolizando os mercados em todas as escalas e dirigindo a produção de tecnologias destinadas à qualificação da produção agropecuária. [...] o agronegócio no Brasil também se constitui em um poder hegemônico que determina o planejamento da agricultura e subalterniza os camponeses responsáveis pela maior parte produção dos alimentos destinados à economia doméstica. (FERNANDES, 2013, p. 202).

A desigualdade territorial rural entre agricultura camponesa e o agronegócio persistem. O autor esclarece que a situação agrária gera desigualdade e injustiça no meio rural brasileiro:

74% dos agricultores recebem 15% do crédito agrícola, possuem apenas 24% da área agricultável, mas produzem 38% do valor bruto. É pouca terra para tantas pessoas que recebem pouco crédito, [...] o agronegócio fica com 85% do crédito agrícola, controla 76% da área agricultável, produz 62% do valor bruto e emprega 26% das pessoas. É muita terra para poucas pessoas, que ficam com a maior parte dos recursos empregados na agropecuária [...] o agronegócio que comercializa a maior parte da produção camponesa. [...] a população camponesa, é formada por 2 milhões de famílias que têm uma renda mensal em torno de 15 dólares e dependem de ajuda governamental, como o Bolsa Família (FERNANDES, 2013, p. 204).

A divisão regional explicita as diferenças geradas pelas políticas governamentais e pelas políticas privadas, por meio dos projetos das corporações nacionais e transnacionais. Neste contexto, do desenvolvimento regional brasileiro, as desigualdades estão à flor da pele, o que é agudo no meio rural, onde a maior produção agrícola permanece nas regiões mais ricas. A reforma agrária foi esquecida e desconsiderada como uma proposta de política econômica e política social para o país. Para Fagnani (2011, p. 67), a partir do ano de 2003 “a proposta de reforma agrária estrutural foi esvaziada e o desenvolvimento rural passou a se ancorar em medidas compensatórias voltadas para o apoio da agricultura familiar”. Nos governos Lula e Dilma, a reforma agrária foi e vem ocorrendo parcialmente e a partir de forte reivindicações dos movimentos sociais do campo e de organizações camponesas.

3.4 Palavras Finais sobre o Capítulo

O meio rural no Brasil apresenta diferentes projetos políticos e societários, que envolvem a agricultura familiar e o agronegócio. E a educação, como parte importante para os projetos de desenvolvimento, encontra-se marcadamente em disputa. Considero que reflexões sobre a compreensão do significado e da abrangência do campo, meio rural, e ou zona rural, e a configuração do seu espaço, assim como o contexto (econômico, social, político e cultural) que se apresenta no meio rural brasileiro, precisam ser considerados no planejamento educacional e na construção das políticas públicas educacionais.

Os conhecimentos produzidos e acumulados historicamente pela humanidade precisam e devem ser disponibilizados para toda a sociedade, nas mesmas condições materiais, para os estudantes residente no meio rural e na cidade, o que envolve suas singularidades. Neste sentido torna-se necessário considerar os interesses da população que tem sua residência no campo, que desejam permanecer, viver e trabalhar no campo. Na mesma medida, o direito de escolha profissional dos jovens de nascem na zona rural precisa ser viabilizado e respeitado pelas políticas públicas educacionais (democráticas) direcionadas a essa população. Desse modo seria superado o objetivo onipresente das políticas públicas, o da fixação do homem no campo.

Penso que esse olhar nos ajuda a refletir sobre os dados da Educação do Campo num contexto regional e territorial, no âmbito do Pronacampo. Entendo como necessários a reflexão e o debate sobre o que é considerado e ou delimitado como rural (campo) e urbano no processo de análise das políticas públicas educacionais direcionadas para a população do Campo e na localização e contagem e caracterização das escolas “do campo” nos documentos orientadores das políticas no Brasil. Estou me referindo a uma parcela considerável de escolas situadas “no campo”, mas que não se compreendem ou se posicionam como escolas “do campo”, como declara os documentos oficiais. O entendimento conceitual que envolve a expressão escolas “do campo” não é conhecido e entendido por escolas do campo que se encontra no meio rural brasileiro, nem por seus professores, gestores, estudantes, famílias dos estudantes e dirigentes municipais de educação.

No capítulo foram identificados os principais atores envolvidos na construção do movimento Por uma Educação do Campo, assim, como na concepção do termo educação do campo presente no Pronacampo. Este capítulo também agrega ideias, interesses e atores sociais que compõe o Fórum de educação do campo e o fórum de especialistas, atuantes no processo de construção do Pronacampo. Os autores citados no decorrer do texto contribuíram para pautar a educação do/no campo no fórum de comunidades de política pública, na qualidade de representantes do Fórum de educação do campo.

IV CAPÍTULO

A ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL: EVOLUÇÕES E DESIGUALDADES

No âmbito das políticas sociais, compreendo que as políticas de educação para a população rural compõem um dos caminhos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social. Na história recente da escolarização brasileira ocorreram avanços no tocante à ampliação do acesso aos níveis e modalidades da educação. É, portanto, de grande importância identificar as condições educacionais dos brasileiros residentes no meio rural.

A EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A POPULAÇÃO DO CAMPO

O capítulo traz uma reflexão sobre a situação da escolarização básica da população residente no meio rural e a constituição da mesma na história recente da sociedade brasileira. E apresenta alguns dados da escolaridade da população residente no campo face a dados da população residente na zona urbana. Os números expressam a desigualdade educacional presente no contexto brasileiro no tocante às regiões e ao rural. A reflexão foi realizada a partir de dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Algumas categorias foram selecionadas, entre elas: a quantidade média de anos de estudo (grau de escolaridade) da população de 15 anos ou mais, a situação do analfabetismo, a frequência à escola, a evolução da taxa de distorção idade-série, número de escolas do campo, taxas de reprovação e de abandono. As categorias apontadas são analisadas segundo recortes de localização (urbano/rural) e etapa ou modalidade de ensino. A análise dos dados demonstrou que, apesar dos avanços, as desigualdades do sistema educacional brasileiro e regional são mais e fortemente evidenciadas no contraste entre os meios rural e urbano. Os dados também permitem identificar que, na escolarização da população residente no meio rural, apresentam-se e persistem condições relativamente mais adversas no acesso e permanência desta na educação básica.

O Brasil é um país marcado por contrastes e desigualdades no tocante à educação escolarizada. A declaração do direito à educação na Constituição Federal de 1988 enuncia uma educação plena e de qualidade, entretanto, o acesso e a permanência na escola continuam sendo objetivos a serem alcançados nas regiões mais pobres do Brasil, principalmente na região Nordeste, conforme analisa Castro (2009):

[...] apesar da ampliação que vem ocorrendo, ainda existe no Brasil um baixo acúmulo de escolarização; que, a despeito da diminuição da taxa de analfabetismo, persiste ainda um elevado contingente de analfabetos; que, embora tenha ocorrido ampliação do acesso à educação infantil, ainda é muito restrito o acesso às creches e insuficiente para o ensino médio; a insuficiência e o desigual desempenho para conclusão dos ensinos fundamental e médio; e o acesso restrito e desigual à educação superior. Além disso, verificou graves níveis de desigualdade quando se consideraram os aspectos regionais e a renda, sendo que os habitantes da região Nordeste e os mais pobres ficaram em pior situação em quase todos os indicadores analisados (CASTRO, 2009, p. 673).

Segundo Castro (2010), o Brasil avançou nos últimos anos em termos de ampliação da escolarização, mas permanecem consideráveis defasagens e seus níveis são generalizados, pois a desigualdade pode ser verificada em todas as estatísticas. Continuamos com desigualdades escandalosas, recortadas por marcadores regionais, étnico-raciais, de nível de renda e de residência urbana ou rural da população. Na história recente da escolarização brasileira, as estatísticas apresentam índices significativos na educação básica no tocante à ampliação do acesso aos níveis e modalidades da educação, porém permanecem históricas desigualdades.

4.1 ESCOLAS DO CAMPO

No Brasil, a educação básica para a população do campo se apresenta como um desafio quando se trata da necessidade de melhorias nas condições de acesso à escola, na qualidade do ensino e na regularização do fluxo escolar, sendo necessárias, entre outras, mudanças em políticas de localização das escolas e transporte escolar, ou melhorias das condições materiais e estruturais das instalações escolares, para que seja possível garantir o acesso e a permanência dos estudantes do campo.

No ano de 2003, de acordo como dados do Censo Escolar de 2013, o Brasil contabilizava um total de 103.328 escolas do campo. Já em 2012 existiam 74.112 escolas do campo. No período (2003 a 2012), 29.216 escolas do campo foram fechadas no Brasil. Em 2013, existiam 70.816 escolas do campo no território brasileiro, sendo

70% delas multisseriadas. A Tabela 4.1 abaixo apresenta os quantitativos de 2003 e 2012 discriminados por região.

Tabela 4.1 – Número de Escolas do Campo e Número de Escolas do Campo Fechadas no Período 2003 e 2012

| Regiões do Brasil | Número de escolas do campo | | Escolas do campo fechadas | |
|---------------------|----------------------------|--------|---------------------------|------|
| | 2003 | 2012 | Nº | % |
| Nordeste | 58.819 | 41.927 | 16.892 | 28,2 |
| Norte | 19.662 | 15.952 | 3.710 | 18,9 |
| Sudeste | 12.793 | 8.813 | 3.980 | 31,1 |
| Sul | 9.329 | 5.604 | 3.725 | 39,9 |
| Centro-Oeste | 2.725 | 1.816 | 909 | 33,4 |
| Brasil | 103.328 | 74.112 | 29.216 | 28,3 |

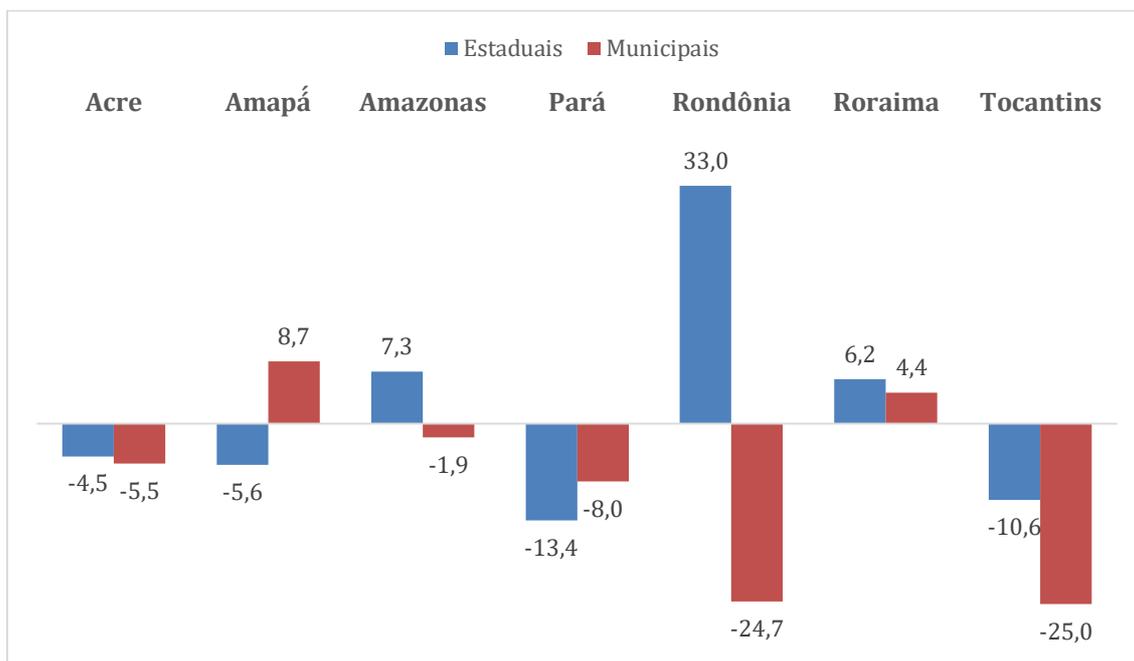
Fonte: Censo Escolar 2013. Elaboração da autora

A região Nordeste apresenta o maior número de escolas do campo, e nessa região encontra-se também o maior número de escolas do campo fechadas, mas nas regiões Sudeste e Centro-Oeste a proporção de escolas fechadas ultrapassa os 30%, com a região Sul atingindo quase 40%. Algumas ações podem ser apontadas como causadoras do encerramento das atividades dos estabelecimentos de ensino, entre elas a política de nucleação das escolas nos municípios brasileiros, tida como alternativa de melhoria na oferta educacional, reforçada pela ausência de políticas públicas mais consistentes de educação para a população do campo.

Os dados apontam uma diminuição do número de escolas no meio rural, o que demonstra uma organização da oferta escolar concentrada em espaços urbanos que contribuiu para o esvaziamento escolar do campo. Nos gráficos 4.1 a 4.5 podemos visualizar a situação de cada região brasileira em termos de percentuais de abertura ou fechamento de escolas entre os anos de 2010 e 2013 nas redes estaduais e municipais. Vê-se as regiões onde ocorreu uma certa expansão das escolas, aquelas em que não houve alteração no número de escolas e as que desativaram escolas rurais de 2010 e 2013. De acordo com os dados, o maior número de fechamento de escolas no meio rural no período analisado ocorreu na rede pública municipal de ensino.

A região Norte apresentou, entre os anos de 2010 e 2013, um fechamento de 1.200 escolas no meio rural. Sendo que, desde total geral, 83 foram fechadas na rede estadual de ensino e 1.117 nas redes municipais .

Gráfico 4.1: Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Norte



Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC, 2014). Elaboração da autora

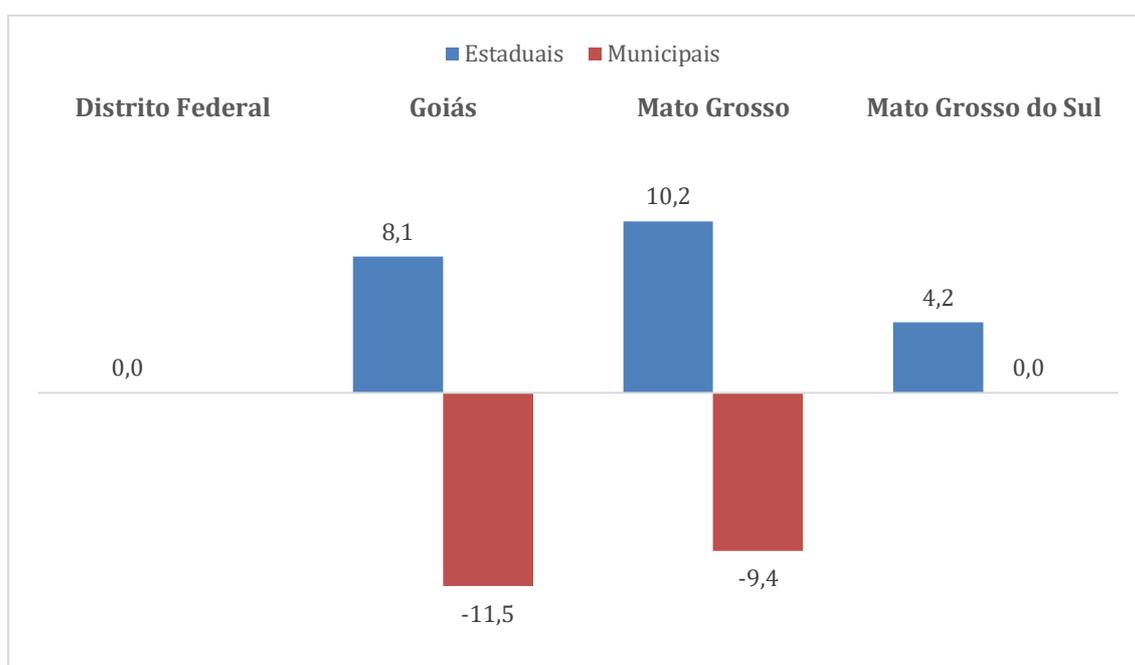
De acordo com os dados do Gráfico 4.1, o estado do Pará apresentou o maior percentual de fechamento de escolas nas redes estaduais e municipais. Os estados de Rondônia e de Tocantins também apresentam proporções mais elevadas de fechamento de escolas na rede municipal. Chamo atenção para os dados dos estados do Amazonas, Rondônia e de Roraima, nos quais houve aumento no número de escolas no meio rural, nas suas redes estaduais entre os anos de 2010 e 2013. Já o estado de Roraima apresentou um aumento no números de escolas no meio rural na rede estadual e na rede municipal. No estado do Amapá ocorreu aumento no números de escolas no meio rural na rede municipal, passando de 207 escolas em 2010 para o número de 225 em 2013.

Os estados do Pará, Tocantins e Acre apresentaram percentuais altos de fechamento de escolas situadas no meio rural nas duas redes públicas de ensino (estadual e municipal) ao mesmo tempo. Observa-se que, em relação à rede municipal, o estado de Rondônia apresentou um percentual de 24,7% de fechamento das escolas no meio rural. Na rede estadual, o estado de Rondônia mostrou um crescimento de 33% do número de escolas no meio rural na rede estadual; em 2010 eram 103 escolas e no ano de 2013 esse número passou para 137. No Amazonas, na rede estadual, eram 124 escolas em 2010, aumentando para 133 em 2013 (7,3% a mais). O estado de Roraima foi o único estado da região Norte que apresentou crescimento nas duas redes públicas

de ensino. A rede estadual rural, em 2010, era formada por 276 escolas e em 2013 o número de escolas evoluiu para 293. A rede municipal em 2010 era constituída por 229 e em 2013 o número passou para 239.

Na região Centro Oeste ocorreu, entre os anos de 2010 e 2013, o fechamento de 134 escolas no meio rural, todas da rede municipal. Os estados de Goiás e de Mato Grosso apresentam dados mais elevados de fechamento de escolas rurais na rede municipal. Chamo atenção para os dados da rede estadual da região, pois houve aumento no número de escola no meio rural nos estados de Goiás, do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul.

Gráfico 4.2: Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Centro-Oeste



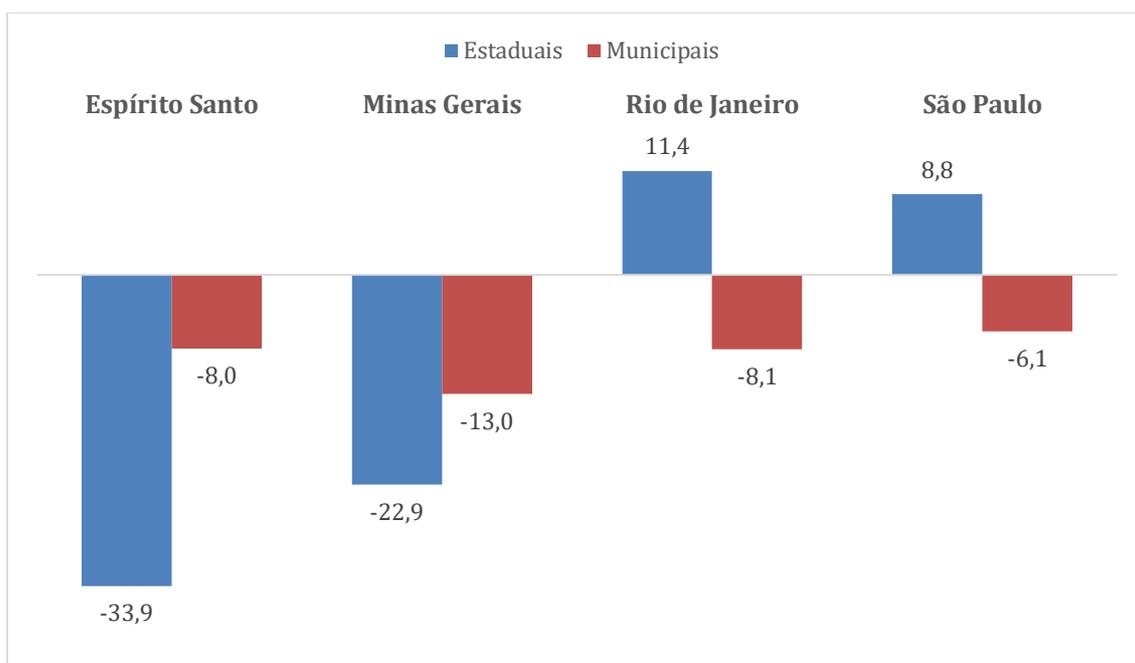
Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC, 2014). Elaboração da autora

No Distrito Federal eram 75 escolas rurais em 2010 e o mesmo número se manteve em 2013. O gráfico demonstra que os estados de Goiás e do Mato Grosso apresentaram um percentual alto de fechamento de escolas rurais na rede municipal. Estes dois estados apresentaram um crescimento no número de escolas rurais na rede estadual. Mato Grosso tinha, em 2010, 187 escolas e, em 2013, esse número passou para 206. No estado de Goiás, em 2010 existiam 62 escolas e esse número aumentou para 67 em 2013. O estado do Mato Grosso do Sul não apresentou fechamento ou

crescimento no número de escolas rurais na rede municipal de ensino, mantendo 176 escolas entre os anos de 2010 e 2013. Neste estado, houve pequeno crescimento do número de escolas no meio rural na rede estadual de ensino, que em 2010 era composta por 48 escolas e em 2013 passou a ser de 50 escolas.

A região Sudeste, apresentou, entre os anos de 2010 e 2013, fechamento de 1.031 escolas no meio rural. Deste total geral, 161 foram fechadas no rede estadual de ensino, enquanto que na rede municipal um total de 870 escolas foram fechadas no meio rural. O estado de Minas Gerais apresentou o maior percentual de fechamento de escolas se somadas as duas redes. O estado do Espírito Santo também apresenta uma grande proporção de escolas fechadas em ambas as redes. Nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo houve aumento no número de escolas no meio rural na rede estadual.

Gráfico 4.3: Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Sudeste



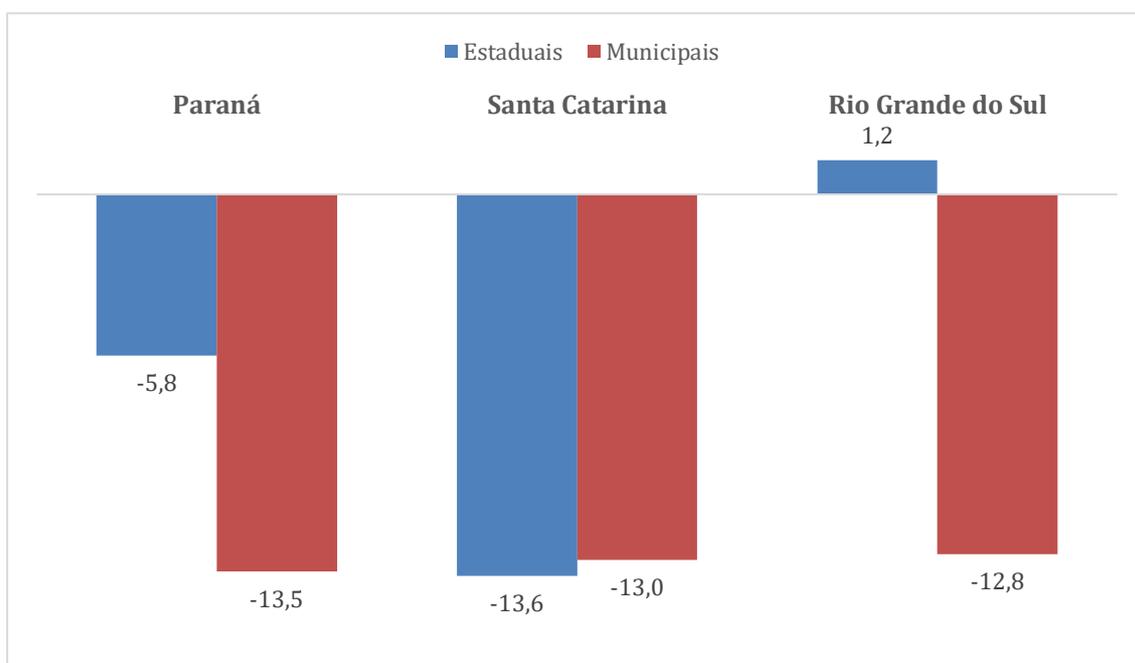
Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC, 2014). Elaboração da autora

O gráfico 4.3 mostra que os estados da região Sudeste apresentaram altos percentuais de fechamento de escolas no meio rural na rede municipal. Nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo apenas na rede estadual ocorreu crescimento no número de escolas no meio rural. No ano de 2010, o estado do Rio de Janeiro contava com 88 escolas rurais estaduais e em 2013 esse número subiu para 98. O mesmo ocorreu com a

rede estadual de ensino no estado de São Paulo; essa rede era formada por 329 escolas no meio rural em 2010, número que, em 2013, elevou-se para 358.

A região Sul apresentou, entre os anos de 2010 e 2013, o fechamento de 666 escolas no meio rural. Foram fechadas 58 escolas rurais na rede estadual de ensino e 608 na rede municipal. Segundo os dados, os três estados do Sul apresentaram um número elevado de escolas fechadas no meio rural na rede municipal e na rede estadual. Chamo a atenção para os dados do estado do Rio Grande do Sul, onde houve aumento no número de escola abertas no meio rural na rede estadual.

Gráfico 4.4: Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Sul



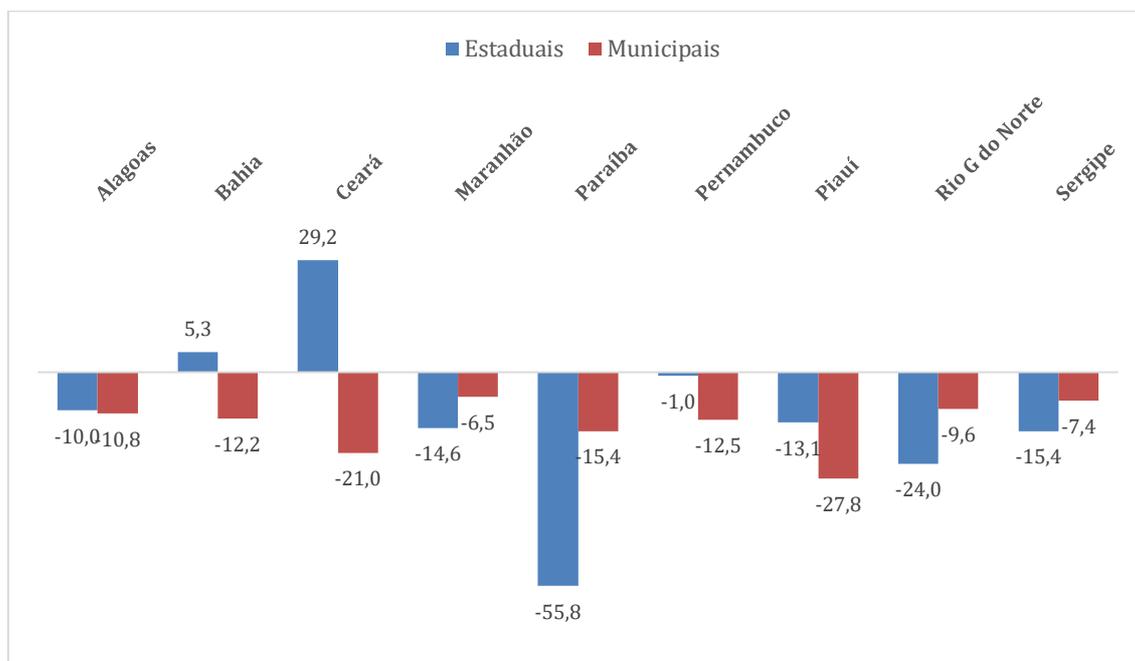
Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC, 2014). Elaboração da autora

O estado do Paraná apresentou o maior percentual de escolas fechadas na rede municipal de ensino e o estado de Santa Catarina exibiu o percentual mais alto de escolas rurais fechadas na rede estadual de ensino. O Rio Grande do Sul foi o único estado da região Sul que aumentou o número de escolas no meio rural, mas apenas na rede estadual de ensino: eram 659 escolas rurais em 2010, passando a 667 em 2013.

Entre os anos de 2010 e 2013 ocorreu o fechamento de 6.299 escolas no meio rural da região Nordeste: foram fechadas, no meio rural, 309 escolas da rede estadual e 5.990 escolas municipais. O estado do Paraíba apresentou um elevado número de fechamento de escolas na redes estaduais e municipais. Os estados da Bahia, do Ceará e

do Piauí apresentaram na rede municipal um grande número de escolas de fechadas no meio rural. Os estados da Bahia e do Ceará apresentaram um aumento no número de escolas abertas no meio rural na rede estadual.

Gráfico 4.5: Percentual de escolas no meio rural abertas ou fechadas nas redes estaduais e municipais entre os anos de 2010 e 2013 – Estados da Região Nordeste



Fonte: Indicadores Demográficos e Educacionais (MEC, 2014). Elaboração da autora

Evidencia-se intenso fechamento das escolas localizadas no meio rural do Nordeste, comprovado pelos altíssimos percentuais de fechamento de escolas no meio rural na rede pública estadual de ensino e na rede pública municipal em todos os estados. Destaca-se o estado da Paraíba que apresentou o maior número de escolas rurais fechadas na rede estadual: no ano de 2010 essa rede era formada por 283 escolas e no ano de 2013 o número era de apenas 125 escolas. Ainda de acordo com os dados, no estado do Ceará houve aumento no número de escolas estaduais rurais: 48 escolas funcionando em 2010 e 62 em 2013. O estado da Bahia também apresentou um aumento no número de escolas rurais estaduais: de 114 para 120 escolas, de 2010 para 2013. Em muitos casos, o aumento no número de escolas no meio rural pode não ter sido a construção de uma nova escola neste espaço, mas apenas a mudança na sua classificação (e ou nomenclatura), de escola urbana para escola do campo.

O fechamento das escolas no meio rural teve como apoio as políticas de nucleação e de transporte escolar. Essa ação teve sua origem na década de 1990, num

contexto de privatizações de estatais que buscavam a consolidação de um Estado mínimo no tocante às questões sociais, baseadas no modelo neoliberal. Houve, contudo, alguns avanços, já citados, em prol do direito educacional da população residente no campo.

Os dados mostram que o fechamento das escolas no meio rural é maior nas redes municipais. Com base nos dados ficou demonstrado que o direito à escolarização da população residente no meio rural foi desconsiderado pela política de fechamento e nucleação de escolas. Tal ação parece contradizer a posição e o discurso assumido pelo governo federal a partir das reivindicações e da luta dos movimentos sociais do campo. Direito esse expresso na LDBEN e nas diretrizes de educação do campo de 2002 e 2008.

O processo de fechamento e nucleação das escolas rurais nas regiões brasileiras é muitas vezes justificada pelos gestores estaduais e municipais, os quais alegam fatores como a falta de recursos financeiros e administrativos para explicar a situação precária de funcionamento das escolas no meio rural e o seu fechamento como solução. As chamadas escolas núcleo recebem os estudantes das escolas fechadas na zona rural. A população rural chega nas escolas núcleo, em sua grande maioria, através do transporte escolar. Essas escolas encontram-se espalhadas em áreas rurais e urbanas. A expansão do processo de nucleação de escolas rurais ocorreu articulado com o fechamento de escolas rurais.

Em relação a políticas educacionais mais gerais, um fator que pode ter contribuído para o fechamento de escolas no campo é o FUNDEB, quer dizer, o valor por aluno disponibilizado por este Fundo. Diante do valor anual por aluno, muitos gestores municipais e estaduais passaram a fechar escolas alegando que as escolas rurais eram pequenas e possuíam um número pequeno de estudantes. Ou seja: o valor por aluno do Fundeb seria insuficiente para cobrir os custos das escolas rurais. Muitos governos estaduais e municipais afirmam que não possuem recursos financeiros para manter as escolas “pequenas” abertas no meio rural.

O fechamento das escolas no meio rural, contudo, impõe à população estudante do meio rural o uso diário do transporte escolar, o qual inclui a saída do campo para ter acesso à escola. A ausência da escola no meio rural pode contribuir para a diminuição dos anos de escolarização e de permanência na escola da população camponesa.

A população residente no meio rural precisa ter o direito a sua escolarização básica até o final do Ensino Médio garantida pelo Estado brasileiro, portanto, manter as

escolas em funcionamento no campo é um direito que envolve a garantia de igualdade de condições de acesso e permanência em todos os níveis e modalidades de ensino. Direito esse que encontra-se ameaçado. Por exemplo, o transporte escolar não respeita a orientação normativa de ser oferecido preferencialmente intra-campo, transportando-se a grande maioria dos estudantes do meio rural para a cidade. A ação de fechamento de escolas no meio rural veio acompanhado da política de nucleação, que obriga os estudantes a se deslocarem para escolas denominadas núcleo que podem estar localizadas em áreas rurais e urbanas.

Diante do fechamento das escolas no meio rural, no ano de 2011 o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) criou a Campanha intitulada “Fechar escola é crime!”, de abrangência nacional, para refletir sobre o fechamento das escolas no campo. Os dados mostram que o processo de fechamento das escolas ocorreu de maneira diferente nos estados que compõem as regiões brasileiras, como pode ser identificado nos gráficos acima. Algumas organizações e movimentos sociais contra o fechamento das escolas no meio rural deu origem à já mencionada Lei 12.960 de 27 de março de 2014, que alterou o Artigo 28 da LDB 9394/96. A Lei inclui, entre os requisitos para o encerramento de atividades de uma escola do meio rural, a manifestação da comunidade onde a escola encontra-se inserida, o que exige uma comunidade participativa, organizada e atuante.

Na atualidade, o meio rural brasileiro recebe a atenção do governo federal, em colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal, através do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo, que prevê em suas metas a construção de escolas no campo. Cabe ressaltar a existência de contradição no contexto da política pública de educação direcionada para a população do campo. Contradição essa representada na ação de governos estaduais e municipais que põem em prática o fechamento e nucleação de escolas das escolas no meio rural. A Política Nacional de Educação do Campo encontra-se implementada em meio a contradições que envolvem ações divergentes, como a construção de escolas ou o fechamento de escolas no meio rural apoiada numa política de nucleação auxiliada pelo transporte escolar. Essa ação neutraliza a presença da instituição escolar neste espaço, assim como induz à redução da oferta escolar e das matrículas, o que pode contribuir para diminuir as perspectivas educacionais de vida no meio rural. Apesar da existência de políticas públicas de

educação do campo, os dados mostram uma expansão do processo de fechamento de escolas (estadual e municipal) no meio rural no âmbito das regiões brasileiras.

Observa-se, nas tabelas 4.2 e 4.3, uma distribuição diferenciada entre as regiões brasileiras nos dados de matrícula do ensino médio, segundo a localização, nos anos de 2010 e 2013, embora a matrícula nas zonas urbanas, de todas as regiões, sempre ultrapasse os 90%.

Tabela 4.2 – Número de Matrículas no Ensino Médio, Total e por Localização Urbana e Rural – Brasil e Regiões – 2010

| Dependência Administrativa | Matrículas Ensino Médio 2010 | | | | |
|----------------------------|------------------------------|------------------|-------------|----------------|------------|
| | Total | Urbana | | Rural | |
| | | total | % | total | % |
| Brasil | 8.357.675 | 8.068.600 | 96,5 | 289.075 | 3,5 |
| Norte | 738.922 | 694.340 | 93,9 | 44.582 | 6,1 |
| Nordeste | 2.424.793 | 2.300.804 | 94,9 | 123.989 | 5,1 |
| Sudeste | 3.431.290 | 3.372.572 | 98,3 | 58.718 | 1,7 |
| Sul | 1.139.111 | 1.099.839 | 96,6 | 39.272 | 3,4 |
| Centro-Oeste | 623.559 | 601.045 | 96,4 | 22.514 | 3,6 |

Fonte: MEC/Inep/Deed, 2010. Elaboração da autora

Tabela 4.3 – Número de Matrículas no Ensino Médio, Total e por Localização Urbana e Rural – Brasil e Regiões – 2013

| Dependência Administrativa | Matrículas no Ensino Médio 2013 | | | | |
|----------------------------|---------------------------------|------------------|-------------|----------------|------------|
| | Total | Urbana | | Rural | |
| | | total | % | total | % |
| Brasil | 8.312.815 | 7.982.643 | 96,0 | 330.172 | 4,0 |
| Norte | 778.489 | 702.821 | 90,3 | 75.668 | 9,7 |
| Nordeste | 2.311.260 | 2.188.547 | 94,7 | 122.713 | 5,3 |
| Sudeste | 3.446.501 | 3.383.956 | 98,2 | 62.545 | 1,8 |
| Sul | 1.146.877 | 1.107.352 | 96,6 | 39.525 | 3,4 |
| Centro-Oeste | 629.688 | 599.967 | 95,3 | 29.721 | 4,7 |

Fonte: MEC/Inep/Deed, 2013. Elaboração da autora

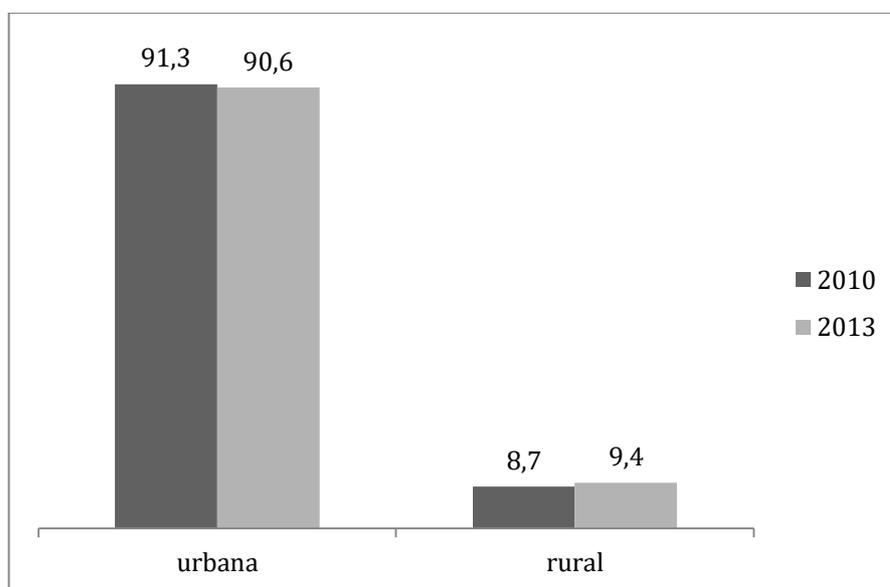
Os dados demonstram a reduzida oferta escolar do ensino médio no meio rural. Esta insuficiência obriga o deslocamento dos estudantes para a cidade, o que acaba excluindo ou negando à população do campo o acesso à escolarização:

O atraso escolar dos jovens do meio rural, a impossibilidade de continuarem sua escolarização pela falta de oferta educacional, ou pelas longas distâncias que precisam enfrentar para suprir esta ausência, aliado ao alto custo que isto representa para suas famílias, faz com que parte relevante destes jovens não ascenda a este nível de ensino. Esta privação desencadeia diferentes prejuízos, não só para seu desenvolvimento integral, como para as possíveis contribuições que poderiam trazer às suas famílias e comunidades (OLIVEIRA; MONTENEGRO, MOLINA, 2011. p. 61)

A região Sudeste apresentou, nos dois anos, uma maior proporção de matrículas no espaço urbano em relação às demais regiões, o que segue a própria proporção relativamente maior de população residente no meio urbano. As matrículas total e no meio urbano diminuíram, enquanto que, no meio rural, aumentaram, exceto na região Nordeste.

O gráfico 4.6 registra o percentual de estabelecimentos de ensino médio no Brasil, nos anos de 2010 e 2013, de acordo com sua localização, no campo ou na cidade.

Gráfico 4.6 – Número de Estabelecimentos de Ensino Médio, por Localização Urbana ou Rural – Brasil – 2010 e 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed, 2010 e 2013. Elaboração da autora

No Brasil, em 2010, havia um total de 26.497 escolas com oferta de ensino médio, sendo 24.196 na zona urbana e 2.301 na zona rural. O número de estabelecimentos com ensino médio em 2013 era de 27.450, com 24.859 localizados na área urbana e 2.591 na área rural. A proporção na zona rural aumentou, o que é coerente com o aumento de matrículas, mas não é possível saber se é uma tendência para os próximos anos.

Nos dados de matrículas e de estabelecimentos aqui apresentados dei relevo ao ensino médio, pois os desafios de sua universalização tem sido objeto de debate público e da agenda governamental de políticas nos últimos anos, o que foi reforçado com o

estabelecimento de sua obrigatoriedade para os adolescentes com a Emenda à Constituição da República nº 59/2009.

Em relação ao ensino médio no Brasil, Nora Krawczyk (2009) enfatiza que:

Não podemos ser econômicos em ideias, nem em ações, nas mudanças, na formação e no orçamento. As exigências colocadas pela configuração socioeconômica do Brasil, caracterizada por extrema desigualdade e concentração de renda, somada à grave situação educacional do ensino médio, nos apresentam um conjunto enorme de desafios [...]. [...] A construção da escola média, no Brasil, passa pela adoção de políticas que visam reverter o quadro de desigualdade educacional construindo, por exemplo, projetos educacionais para o campo, para jovens e adultos e para o ensino noturno (KRAWCZYK, 2009, p. 34).

A população residente no meio rural vivenciou, historicamente, no país, uma invisibilidade educacional em relação aos direitos educacionais, sendo-lhe oferecida, neste contexto, uma educação relativamente mais desqualificada. Por isso mesmo, nas palavras de Nora Krawczyk é mencionada a educação média da população do campo como uma das prioridades na agenda de políticas educacionais.

4.2 ANOS DE ESTUDO

A Constituição Federal de 1988 determinou o ensino fundamental como obrigatório. A duração do ensino fundamental, estabelecida na LDB, era de no mínimo oito anos até 2006 e passou a ser de nove anos, por uma modificação realizada no texto legal nesse ano (lei nº 11.274/2006). Ou seja, oito/nove anos de estudos é a escolarização mínima a ser atingida pela população brasileira²⁵. Na categoria localização, no ano de 2012, a população urbana com 15 anos ou mais de idade atingiu 8,4 anos de estudo e, a população rural, 5,1 anos. Em relação à escolarização mínima de oito anos, a população rural ficou 2,9 anos abaixo desse mínimo e, a população urbana, atingiu 3,3 anos de estudo a mais que a população rural. A tabela abaixo detalha a média de anos de estudo da população brasileira em anos das décadas de 2000 e 2010, e aponta para a persistência de desigualdades no grau de escolaridade no tocante à localização (urbano/rural).

²⁵ Trabalho aqui com a obrigatoriedade escolar plenamente vigente no momento de escrita desta tese. Ressalvo, contudo, que a obrigatoriedade escolar, em implantação até 2016, é a educação básica para a população na faixa etária dos quatro aos 17 anos, o que inclui também, portanto, a pré-escola e o ensino médio. Essa “nova obrigatoriedade”, bem como sua implantação gradual, foi objeto da Emenda à Constituição Federal nº 59/2009, o que foi consagrado, mais adiante, também no texto da LDB, com as modificações nela efetuadas pela lei nº 12.796/2013

Tabela 4.4 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade – Total, Urbano e Rural – Anos Escolhidos

| Anos | Brasil | Urbano | Rural |
|-------------|--------|--------|-------|
| 2001 | 6,4 | 6,9 | 3,4 |
| 2003 | 6,7 | 7,2 | 3,8 |
| 2006 | 7,1 | 7,7 | 4,3 |
| 2009 | 7,5 | 8,0 | 4,8 |
| 2012 | 7,9 | 8,4 | 5,1 |

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração da autora.

A Tabela 4.4 possibilitou algumas observações quanto à escolaridade. A primeira é que houve evolução positiva nos três recortes considerados. A segunda observação refere-se à vantagem da população urbana em termos de média de anos de estudo. Diante dos anos escolhidos e apresentados na tabela (2001, 2003, 2006, 2009, 2012), a população da zona urbana mantinha uma distância de 3,5; 3,4; 3,4; 3,2; 3,3 anos de estudos, respectivamente, a mais que a população residente na zona rural.

A Tabela 4.4 releva ainda que a média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade, residente no meio rural, é, em média, 3,4 anos a menos em relação à população urbana. Observa-se que, de 2001 a 2012, houve um aumento em anos de estudo da população, de 1,7 anos. Observando os dados (tabela 4.4), é perceptível a existência da distância em anos de estudo que separa a população urbana da população rural, que continua, no decorrer dos anos, apresentando o menor número de anos de estudo em relação à população urbana. A desigualdade entre os dois grupos se manteve ao longo dos anos; vem ocorrendo o aumento da média de anos de estudo da população rural, mas não em ritmo que permita maior equiparação com a população residente no meio urbano.

Tabela 4.5 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade por Região e Anos Escolhidos

| Regiões | Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade | | | | |
|---------------------|--|------|------|------|------|
| | 2001 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 |
| Brasil | 6,4 | 6,7 | 7,1 | 7,5 | 7,9 |
| Norte | 6,3 | 6,6 | 6,6 | 7,0 | 7,4 |
| Nordeste | 4,9 | 5,3 | 5,8 | 6,3 | 6,7 |
| Sudeste | 7,1 | 7,4 | 7,8 | 8,2 | 8,5 |
| Sul | 6,8 | 7,2 | 7,6 | 7,9 | 8,2 |
| Centro-Oeste | 6,5 | 6,9 | 7,4 | 7,9 | 8,3 |

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração da autora.

Como já visto, no ano de 2012 a população do Brasil com 15 anos ou mais de idade atingiu 7,9 anos de estudos. No contexto regional, em 2012 a região Sudeste superou a escolarização mínima média, atingindo 8,5 anos de estudo, assim como as regiões Sul (8,2 anos) e Centro-Oeste (8,3 anos), e o Nordeste, com 6,7 anos de estudo, apresentou uma diferença de 1,8 anos em relação ao Sudeste, que precisa ser superada para que a região possa equiparar-se. Os dados do número médio de anos de estudo da população de 15 anos ou mais passaram por uma ampliação, porém as desigualdades regionais persistem ao observarmos a categoria localização (urbana e rural).

Tabela 4.6 – Média de Anos de Estudo da População de 15 Anos ou Mais de Idade da População em Situação de Pobreza²⁶ – médias gerais e população rural – Anos Escolhidos

| | Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade em situação de pobreza comparado com o Rural | | | |
|----------------------------------|---|------------|------------|------------|
| | 2001 | 2003 | 2006 | 2009 |
| Brasil Pobre | 4,2 | 4,7 | 4,8 | 5,1 |
| Brasil Extremamente Pobre | 3,6 | 4,1 | 4,3 | 5,0 |
| Rural | 3,4 | 3,8 | 4,3 | 4,8 |

Fonte: IBGE/PNAD e IPEA. Elaboração da autora.

²⁶ Segundo o IPEA, são os seguintes os critérios para categorizar a situação de pobreza, calculada com base no rendimento mensal domiciliar per capita deflacionado pelo INPC, período de referências set./2012: extremamente pobres – renda domiciliar per capita de até R\$ 75; pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 75 e menor que R\$ 150; vulneráveis – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 150 e menor que R\$ 622; não pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 622 (um salário mínimo de 2012).

Os dados da Tabela 4.6 apresentam a média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade em situação de pobreza e destacam a situação da população do meio rural neste quesito. Os dados do ano de 2009 mostram que os anos de estudo da população rural é 0,3 menor do que os da população considerada pobre e 0,2 menor que a população que se encontra na extrema pobreza. Os dados demonstram que, também sob esse ângulo da renda, a desigualdade educacional é sempre muito mais elevada na população rural brasileira. De acordo com a tabela 4.6, ao analisar a média de anos de estudo da população rural em relação à pobreza (população pobre e extremamente pobre), os dados demonstram que, no período, os anos de estudo aumentaram – 1,4 de 2001 para 2009, o mesmo que a média da população extremamente pobre e mais do que a população pobre, cujo aumento foi de 0,9. Sob esse aspecto, mais uma vez, o grau de escolaridade evidencia a desigualdade social.

Em 2012, o percentual da população extremamente pobre na zona urbana era de 2,7% e, na zona rural, esse percentual era três vezes maior, 9,5%. Os pobres da população urbana representavam 3,8%, enquanto que a população rural chegou a 14,9%, ou seja, mais de três vezes. Os índices de escolaridade têm relação com as variáveis como a renda e o custo das famílias mais pobres, em especial a população rural, de manter os filhos na escola, ou seja, as grandes desigualdades (regionais, urbana e rural) que se constituem no Brasil são refletidas também no contexto educacional.

Tabela 4.7 – Média de Anos de Estudo das Pessoas de 25 Anos ou Mais de Idade – Anos Selecionados

| Anos | Brasil | Urbano | Rural |
|-------------|---------------|---------------|--------------|
| 2002 | 6,1 | 6,7 | 2,9 |
| 2012 | 7,6 | 8,1 | 4,3 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012. Elaboração da autora.

Em 2012, a população da zona urbana apresentava a média de 8,1 anos de estudo atingidos pela população de 25 ou mais anos de idade. Enquanto que, na zona rural, a média de anos de estudo era de 4,3 nesta mesma faixa etária. Os dados demonstram que o mesmo ritmo de evolução ocorreu nos dois casos (1,4 anos de estudo a mais de 2002 para 2012), mantendo-se, pois, a mesma distância de 3,8 anos de estudo na média. As tabelas permitem identificar que a desigualdade educacional se mantém na trajetória escolar da população rural. Os dados apresentam movimento de progressão em relação à média de anos de

estudo, mas mantendo a distância em termos de estudos a mais da população urbana em relação à população rural. É perceptível uma desigualdade educacional que separa a população da zona rural e da zona urbana quanto aos anos de escolaridade atingidos entre essas populações.

4.3 O ANALFABETISMO

As altas taxas de analfabetismo permanecem e apontam para as condições de desigualdades educacionais no acesso à escola dos brasileiros residentes no meio rural, como demonstram os dados. Entendo o analfabetismo como “[...] uma das expressões concretas de uma situação social injusta” (FREIRE, 2001, p. 11).

De acordo com os dados do IBGE, em 1992 a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade no Brasil era de 17,2%; passados dezessete anos, no ano de 2009 essa taxa foi de 9,7%. No período de 1992-2009 ocorreu uma redução de 7,5 pontos percentuais na taxa de analfabetismo. Em termos regionais, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade tem sua maior concentração na região Nordeste: em 1992 o analfabetismo era de 32,7%, sendo que, em 2009, a taxa foi reduzida para 18,7%. Ainda no ano de 1992, a taxa de analfabetismo da população rural nesta faixa etária era de 35,9%, concentrando 27,8 pontos percentuais a mais que a zona urbana, que foi de 8,1%. Segundo a secretaria de Jovens Trabalhadores Rurais da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), 40%²⁷ da população da faixa etária entre 16 e 32 anos que reside e trabalha no campo é analfabeta. Maria Elenice Anastácio ainda enfatizou que: “nesta faixa etária e se forem considerados os habitantes de pequenas cidades que sobrevivem da economia rural, os números podem ser ainda mais preocupantes.”(Cerimônia de abertura do 2ª Festival Nacional da Juventude Rural, em Brasília, (27/7/2010). Sobre o processo de redução das taxas de analfabetismo, o Comunicados do Ipea n. 66, de novembro de 2010, apontou que:

[...] a queda do analfabetismo se processa mais pelo efeito demográfico do que pelas iniciativas do governo ou da sociedade civil. A queda do analfabetismo está ocorrendo, portanto, pela escolarização da população mais nova e pela própria dinâmica populacional (IPEA, 2010, p. 13).

²⁷ Fontes: Agência Brasil e nos seguintes sites:
http://edutec.unesp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=107:campo-40-dos-jovens-sao-analfabetos&catid=37&Itemid=104&lang=pt_br
<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/97/sumula/analfabetismo-no-campo>

Os dados apresentados evidenciam a categoria localização, com base nos dados da tabela 4.8 identifiquei que a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade na população urbana em 2001 era de 9,5%, enquanto que na população rural o índice chegou a 28,7%, uma diferença de 19,2 pontos percentuais a mais em relação à urbana.

Em 2009, essa taxa na população rural era de 22,8%, 15,4 pontos percentuais maiores que a zona urbana, apontando uma enorme desigualdade no acesso à escola em relação à população urbana, que, neste mesmo ano, apresentava 7,4%. No ano de 2011, a taxa de analfabetismo da população urbana era de 6,5%, sendo 14,7 pontos percentuais menor que a na zona rural, que tinha um índice de 21,2% de pessoas analfabetas, com idade entre 15 ou mais anos. Entre os anos de 2001 e 2011, a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos de idade, residentes no meio rural, sofreu uma redução de 7,5 pontos, saindo de uma taxa percentual de 28,7%, em 2001, para 21,2%, no ano de 2011.

Tabela 4.8 – Taxa de Analfabetismo das Pessoas de 15 Anos ou Mais de Idade – Anos Escolhidos

| Anos | Urbano | Rural |
|-------------|---------------|--------------|
| 2001 | 9,5 | 28,7 |
| 2002 | 9,1 | 27,7 |
| 2009 | 7,4 | 22,6 |
| 2011 | 6,5 | 21,2 |
| 2012 | 6,6 | 21,1 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011 e 2012. Elaboração da autora.

Entre os anos de 2001 e 2012, no meio urbano o índice de analfabetismo diminuiu de 9,5% para 6,6%, enquanto que no meio rural ocorreu redução de 28,7 para 21,1%. Ou seja, embora, em pontos percentuais, a queda tenha sido maior entre a população do meio rural (7,6 pontos *versus* 2,9 no meio urbano), a distância se mantém significativa.

Os dados da tabela 4.9 continuam apontando que a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade persiste em níveis elevados na região Nordeste, apesar de ter ocorrido uma redução de 6,9 pontos percentuais entre os anos de 2001 e 2012, período que contabilizou onze anos. Os dados revelam que a redução da taxa de analfabetismo no período citado foi bem distinta entre as regiões brasileiras. A região Norte apresentou a menor redução, de 1,0 ponto percentual entre os anos de 2001-2012.

Nas regiões Sudeste e Sul, as taxas de analfabetismo decresceram em 2,7 pontos percentuais, entre os anos enunciados. A região Sudeste apresentou a menor taxa de analfabetismo. Na região Centro-Oeste a redução na taxa de analfabetismo foi de 3,5 pontos percentuais entre 2001 e 2011.

Tabela 4.9 – Taxa de Analfabetismo da População de 15 ou Mais Anos de Idade – Anos Escolhidos

| Regiões | Taxa de analfabetismo (total) das pessoas 15 anos ou mais de idade | | | |
|--------------|--|------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2011 | 2012 |
| Brasil | 12,4 | 11,9 | 8,6 | 8,7 |
| Norte | 11,2 | 10,4 | 10,2 | 10,0 |
| Nordeste | 24,3 | 23,4 | 16,9 | 17,4 |
| Sudeste | 7,5 | 7,2 | 4,8 | 4,8 |
| Sul | 7,1 | 6,7 | 4,9 | 4,4 |
| Centro-Oeste | 10,2 | 9,6 | 6,3 | 6,7 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011 e 2012. Elaboração da autora.

A região Nordeste permaneceu, em 2012, com a maior taxa de analfabetismo (17,4%), concentrando, historicamente, a maior proporção dentre as cinco regiões brasileiras. Esses índices confirmam a desigualdade educacional entre as áreas urbana e rural no território brasileiro. Nesse contexto, fica evidente que as desigualdades vêm se mantendo ao longo dos anos. Ao longo de onze anos (2001-2012), os índices de analfabetismo apresentaram uma tímida diminuição. Considerando a média nacional, os dados mostram que houve uma diminuição de 3,7 pontos percentuais.

Ao longo dos anos, os dados do segmento anterior deste capítulo apontam que ocorreu crescimento nos anos de estudo da população da faixa etária de 15 anos ou mais. As desigualdades persistem, porém, no contexto regional e local. O analfabetismo continua mais presente na região Nordeste, atingindo fortemente a população brasileira residente no meio rural. O analfabetismo encontra-se ainda muito presente no território brasileiro, atingindo as populações jovens e adultas residentes na zona rural brasileira, com maior incidência na região Nordeste e nas regiões com menor nível de desenvolvimento, como pôde ser observado na tabela 4.9.

A tabela 4.10 mostra que nas regiões brasileiras as taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade são mais elevadas no meio rural. Na região Nordeste, em 2009, a taxa era de 32,9%; passados três anos, em 2012 essa taxa sofreu uma redução de 2,8 pontos percentuais, apresentando o índice de 29,8%. Nesse contexto, a taxa de analfabetismo da população urbana no Nordeste era de 13,2%, a diferença em relação à população rural foi de 16,6 pontos percentuais. Os dados também mostram que no meio rural das regiões Norte e Centro-Oeste as taxas de analfabetismo permanecem elevadas. Sob esse aspecto, no ano de 2012, as taxas eram de 18,3% e 15,2% respectivamente.

A menor taxa de analfabetismo na população rural é a de 7,6%, na região Sul, mas isso representa o dobro da taxa de analfabetismo na zona urbana, que era de 3,8 em 2012, estabelecendo uma distância de 3,8 pontos no tocante ao analfabetismo na população rural. Ao longo dos anos apresentados na tabela 10 é perceptível que as altas taxas de analfabetismo encontram-se na população residente no meio rural. De acordo com a tabela 4.10, os índices de analfabetismo da zona rural representam duas e até três vezes os dados identificados na população urbana. A Tabela também possibilita observar que houve sim uma pequena redução nas taxas de analfabetismo da população rural. Com base na tabela, em termos de Brasil, a maior redução nas taxas de analfabetismo da população rural ocorreu entre os anos de 2003 e 2006, e foi de 3,0 pontos percentuais. Nos demais anos selecionados, a redução foi de 1,5 e 1,6 pontos percentuais.

Tabela 4.10 – Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos ou Mais de Idade, Segundo Localização (urbano, rural nas regiões) – Anos Escolhidos

| Regiões | Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, segundo localização (urbano, rural nas regiões) anos escolhidos | | | | |
|----------------------------|---|------|------|------|------|
| | 2001 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 |
| Brasil/Urbano | 9,5 | 8,9 | 7,9 | 7,4 | 6,6 |
| Brasil/Rural | 28,7 | 27,2 | 24,2 | 22,6 | 21,1 |
| Norte/Urbano | 10,5 | 10,0 | 8,6 | 8,3 | 7,4 |
| Norte/Rural | 31,0 | 25,7 | 20,6 | 18,5 | 18,3 |
| Nordeste/Urbano | 17,9 | 17,3 | 15,4 | 13,9 | 13,2 |
| Nordeste/Rural | 40,7 | 38,7 | 35,3 | 32,6 | 29,8 |
| Sudeste/Urbano | 6,5 | 5,9 | 5,2 | 4,9 | 4,2 |
| Sudeste/Rural | 19,7 | 18,5 | 16,1 | 15,3 | 13,8 |
| Sul/Urbano | 6,0 | 5,6 | 5,0 | 4,6 | 3,8 |
| Sul/Rural | 11,9 | 10,2 | 9,3 | 9,5 | 7,6 |
| Centro-Oeste/Urbano | 9,0 | 8,2 | 7,4 | 7,0 | 5,8 |
| Centro-Oeste/Rural | 17,8 | 17,4 | 14,1 | 15,2 | 15,2 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012, IPEA 2012. Elaboração da autora.

Na região Norte, a maior redução nas taxas de analfabetismo da população rural ocorreu entre os anos de 2001 e 2003 a 2006, quando a diminuição foi de 5,3 e 5,1 pontos percentuais, respectivamente. E, do ano de 2009 a 2012, a diminuição foi insignificante, de 0,2 pontos percentuais.

Na região Nordeste, entre os anos de 2001 a 2003 a diminuição nas taxas de analfabetismo da população rural foi de 2,0 pontos percentuais. Nos anos de 2003 a 2006, a redução foi de 3,4 pontos percentuais, o que representou a maior taxa na redução do analfabetismo. Entre os anos de 2006 a 2012 a diminuição foi de 2,7 e 2,8 pontos percentuais, respectivamente.

Na região Sudeste, nos anos de 2001 a 2003, a redução nos índices de analfabetismo da população rural foi de 1,2 pontos percentuais. Entre os anos de 2003 a 2006, a diminuição na taxa foi de 2,4 pontos percentuais. No decorrer dos anos de 2006 a 2012, a redução foi de 0,8, e 1,5 pontos percentuais, respectivamente.

Na região Sul, no período de 2001 a 2003, a diminuição da taxa de analfabetismo da população rural foi de 1,7 pontos percentuais. Entre os anos de 2003 a 2006, foi de 0,9. Nos anos de 2006 a 2009, foi de 0,2, entre os anos de 2009 a 2012, foi de 1,9 pontos percentuais, o que representou a maior taxa na redução do analfabetismo.

Na região Centro-Oeste, no período de 2001 a 2003, a diminuição da taxa de analfabetismo da população rural foi de 0,4 pontos percentuais. Entre os anos de 2003 a 2006, foi de 3,3 pontos percentuais, o que representou a maior taxa na redução do analfabetismo. Nos anos de 2006 a 2009, foi de 1,1 pontos percentuais e, entre os anos de 2009 a 2012, a taxa de analfabetismo não apresentou alteração e permaneceu a mesma.

Diante do quadro de analfabetismo presente no Brasil e aqui demonstrado pelas taxas, sobressaem algumas características já levantadas por Castro (2009):

[...] é bem mais acentuado na população negra; as regiões menos desenvolvidas, os municípios de pequeno porte e as zonas rurais são os que apresentam os piores índices; está fortemente concentrado na população de baixa renda; o percentual e a quantidade de analfabetos ampliam-se quanto mais velha é a população; e existe ainda um número considerável de analfabetos jovens, sinônimo de que o sistema educacional ainda está produzindo analfabetos. (CASTRO, 2009, p. 683)

Ainda de acordo com Castro (2009, p. 695)

[...] a taxa de analfabetismo dentro de uma mesma geração é pouco sensível a mudanças com o passar dos anos. A queda do analfabetismo está ocorrendo pela escolarização da população mais nova e pela própria dinâmica populacional, isto é, com a morte dos idosos analfabetos.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) declarou que o analfabetismo figura mais fortemente na Região Nordeste, entre as pessoas de menor renda, na população de maior faixa etária, na população negra e residentes na zona rural.

Os dados referentes ao analfabetismo no Brasil colocam a desigualdade educacional como uma característica que persiste, posicionando a população da Região Nordeste, e em especial os que residem na zona rural, em situação mais desfavorável. Essa desigualdade atinge principalmente os mais pobres. Os dados também mostram que vem ocorrendo, embora muito lentamente, uma redução nas taxas de analfabetismo entre as regiões – no caso das taxas do Nordeste em relação as demais regiões – e na zona rural no tocante ao critério rural-urbano.

De acordo com os dados, as desigualdades educacionais relacionadas com a localização (regional, urbano, rural) aparecem de forma mais acentuada na população residente no meio rural. Os quantitativos são recentes, mas a tendência da desigualdade é histórica, a intervenção pública para reverter esse quadro sempre foi incipiente e pode-se dizer que apenas na última década a situação de escolaridade e escolarização da

população rural entrou mais fortemente na agenda pública e governamental como um problema merecedor de prioridade nas políticas públicas educacionais.

4.4 O ACESSO E A ESCOLARIZAÇÃO

Quantitativos e distribuição de matrículas da educação básica se constituem em um dos dados essenciais que permitem analisar a evolução do acesso à educação e oferecem, portanto, uma medida do atendimento ao direito social à educação e das responsabilidades públicas e das esferas de governo para com a educação. Ou seja, as matrículas narram ações do Estado em termos de políticas públicas educacionais implementadas no País.

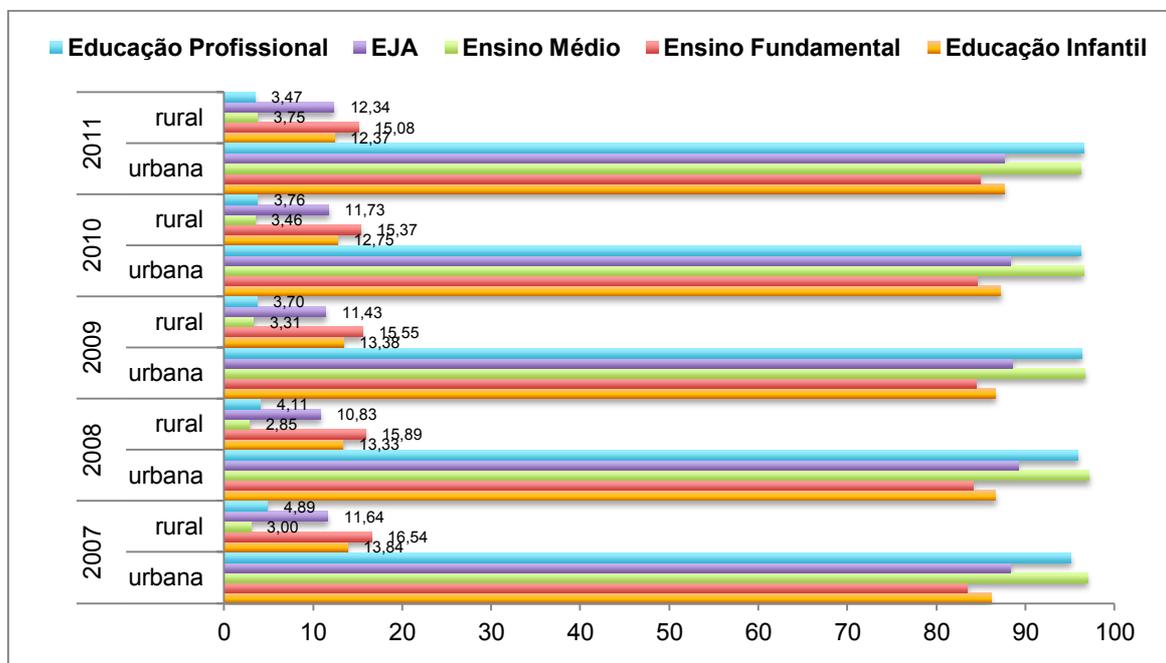
Na educação infantil, houve uma ampliação da oferta voltada para a creche, com o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade, a pré-escola atende as crianças de 4 e 5 anos, principalmente na zona urbana. O ensino fundamental atende de forma quase universalizada as crianças que residem nas zonas urbana e rural a partir dos 6 anos de idade, teve implementação gradativa dos seus 9 anos de duração, a partir de 2006 e, portanto, abrange a educação escolar da população entre 6 e 14 anos, se considerado um percurso sem abandono ou reprovação. No ensino médio, as matrículas se concentram massivamente na zona urbana, na zona rural a taxa de matrícula é muito baixa, ficando evidente que essas taxas não apresentam uma expansão considerada adequada para esse ensino no País e que isso tem relação com o fluxo escolar no ensino fundamental. O ensino médio tem três anos de duração e compreende o atendimento a adolescentes de 15 a 17 anos de idade, considerado um percurso escolar sem interrupções.

As matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) apresentaram queda no período 2007-2011 na zona urbana e um pequeno crescimento na taxa de matrículas na zona rural, porém, os dados da PNAD 2011 informam que o País possui uma população de 56,2 milhões de pessoas com mais de 18 anos que não concluíram o ensino fundamental e estão fora da escola. As taxas de matrículas no ensino técnico apontaram um crescimento entre 2007 e 2011 na zona urbana, o mesmo não ocorre na zona rural.

O Gráfico 4.7 expõe a proporção de matrículas na zona rural nos segmentos da educação básica que estão sendo analisados neste item da tese. Com estes dados, podemos contrastar a evolução recente da distribuição da oferta entre campo e cidade. Na educação infantil, a proporção de matrículas rurais diminuiu ano a ano, de uma fatia de 13,84 em 2007, baixou para 12,37 em 2011. Nessa etapa, esse movimento

possivelmente é explicado, em grande parte, pela expressiva expansão da creche, equipamento mais demandado nas cidades

Gráfico 4.7 – Taxas de Matrículas da Educação Básica, por Localização – Anos Escolhidos



Fonte: MEC 2012. Elaboração da autora.

De acordo com o censo demográfico de 2010, existe no território brasileiro uma população de 65 milhões de pessoas com 15 anos ou mais anos de idade que não concluíram o Ensino Fundamental e 22 milhões com 18 anos ou mais anos de idade que não concluíram o Ensino Médio; além disso, temos 87 milhões de brasileiros com idade acima de 15 anos sem a escolaridade básica.

Diante deste cenário, torna-se importante frisar que na educação de jovens e adultos (EJA) a proporção de matrículas rurais oscilou, diminuiu ou aumentou, entre os anos, de uma fatia de 11,64 em 2007, aumentou para 12,34 em 2011. As taxas de matrícula da EJA (rural) se apresentam muito aquém do que deveria ser. O público da EJA enfrenta dificuldades para ingressar e permanecer na escola, um percentual significativo das matrículas da EJA se concentra no período noturno.

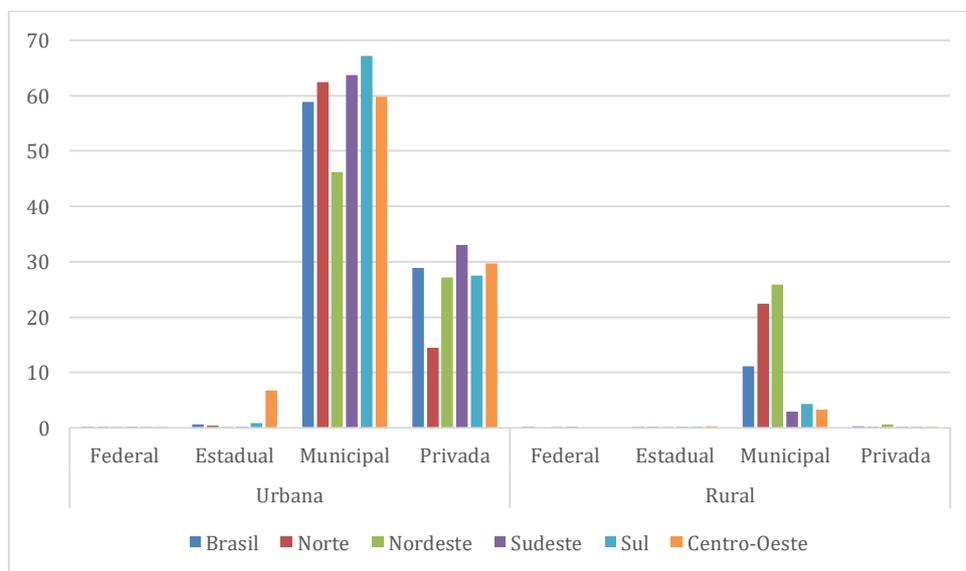
Na educação profissional, a proporção de matrículas rurais diminuiu ano a ano, de uma porção de 4,89 em 2007, baixou para 3,47 em 2011. Nessa etapa, percebe-se que houve um aumento no ano de 2007, porém, diminuiu no período mais recente, como pode ser visto em 2011.

Os dados referentes às taxas de matrículas da educação básica apontam baixíssimos percentuais de matrículas na zona rural, que confirmam um contexto de desigualdade que tem relação com o número reduzido de escolas (ou não existência em alguns territórios municipais) no meio rural, assim como o fechamento das escolas e o deslocamento da população residente no campo para as escolas da zona urbana.

4.4.1 AS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O gráfico 4.8 mostra o número de matrículas na Educação Infantil por localização, dependência administrativa e regiões geográficas, em 2013. De acordo com seus dados, as matrículas na Educação Infantil (Creche e Pré-Escola) em 2013 na zona urbana eram em sua maioria na rede municipal, com os maiores índices de matrículas nas regiões Sul (67,18%), Sudeste (63,77%) e Norte (62,46%). A rede privada também apresentou uma proporção mais considerável de matrículas na zona urbana das regiões Sudeste (33,02%), Centro-Oeste (29,70%) e Sul (27,47%). Na rede estadual, o percentual de matrículas na zona urbana tem alguma expressão apenas na região Centro-Oeste, com 6,75%. A rede federal é inexpressiva no atendimento direto a essa etapa, como já é amplamente sabido.

Gráfico 4.8 – Distribuição das matrículas na Educação Infantil, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração da autora.

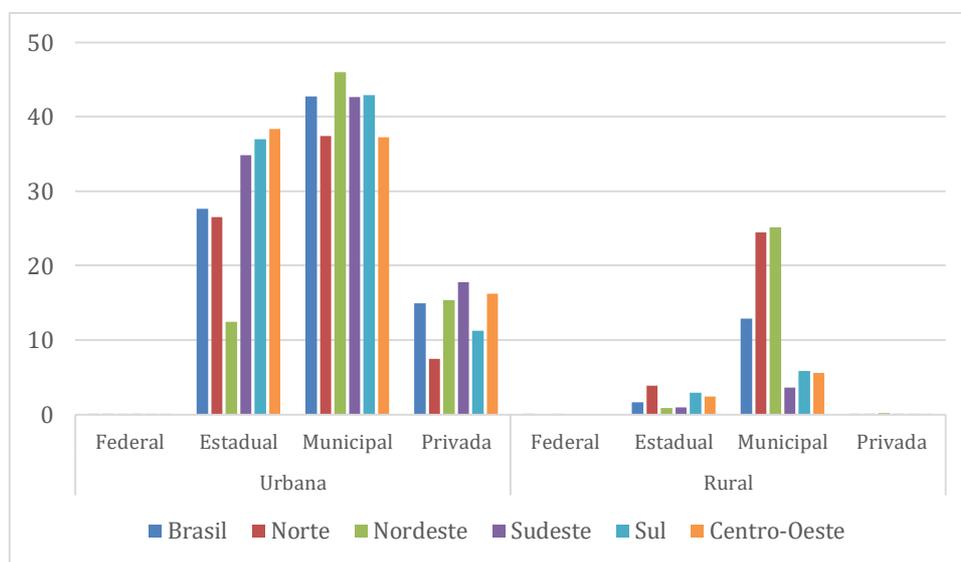
O Gráfico 4.8, mostra que as matrículas da educação infantil tem proporção bem maior na zona urbana. Ficou evidente também que as matrículas urbanas e rurais se concentram nas redes municipais, em todas as regiões. Na rede estadual as matrículas

apresentaram alguma expressão apenas no Centro-Oeste. As matrículas da Educação Infantil, na zona rural concentram-se nas regiões Nordeste (25,84%) e Norte (22,38%). Os dados do Gráfico 4.8 permitem identificar a inexpressividade do privado no meio rural em relação à oferta de Educação Infantil.

4.4.2 AS MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL

O gráfico 4.9 apresenta o número de matrículas no Ensino Fundamental em 2013 por localização, dependência administrativa e segundo a região geográfica. Os dados mostram que, no ano de 2013, a rede municipal urbana centralizava as matrículas do ensino fundamental, a maior proporção de matrículas municipais urbanas nesta etapa do ensino ocorre nas regiões Nordeste (45,99%), Sul (42,90%) e Sudeste (42,65%). Em termos de localização, a rede municipal congrega também a maior fatia de matrículas da zona rural em todos os espaços considerados, com destaque para as regiões Nordeste e Norte.

Gráfico 4.9 – Distribuição das matrículas no Ensino Fundamental, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração da autora.

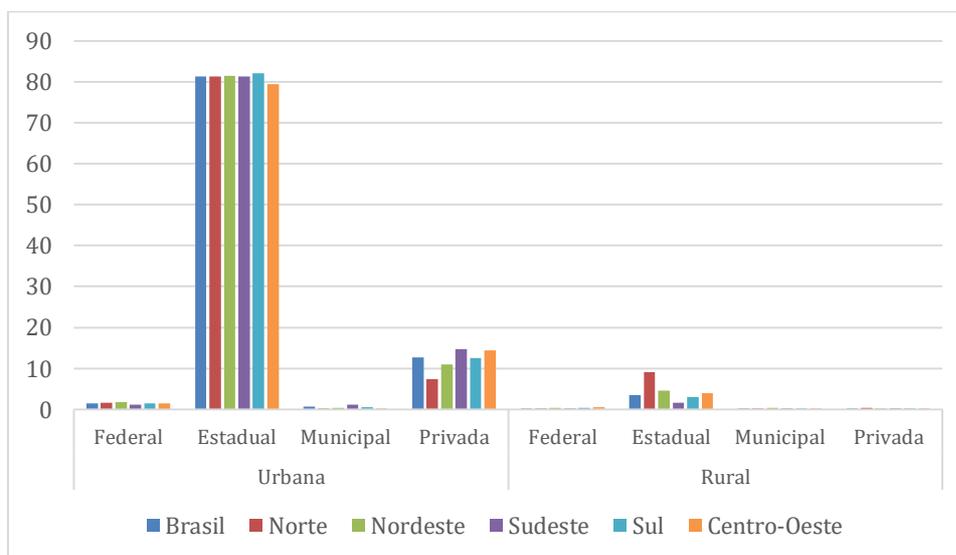
Em uma posição secundária quanto aos números de matrículas, identificamos a atuação da rede estadual, com seu maior volume de matrículas da zona urbana nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Já as matrículas da zona rural nas redes estaduais têm seu maior percentual nas regiões Norte e Sul. De acordo com Gráfico 4.9, a rede

privada tem presença no ensino fundamental urbano, principalmente nas regiões Sudeste (17,72%), Centro-Oeste (16,21%) e Nordeste (15,35%). Na zona rural, a rede privada é totalmente inexpressiva. A rede federal também não tem expressão, nem no meio urbano e nem no meio rural.

4.4.3 AS MATRÍCULAS NO ENSINO MÉDIO

O gráfico 4.10, por sua vez, mostra as matrículas no Ensino Médio (Formação Geral, Normal/Magistério e Integrado) por localização, dependência administrativa e segundo as regiões no ano de 2013. Os dados de matrícula do ensino médio urbano, apresentados no Gráfico, demonstram que a rede federal, em termos de Brasil, apresentava um percentual de matrícula de 1,41%, seguido dos maiores percentuais na região Nordeste (1,83%), Norte (1,59%) e Sul (1,46%). A rede federal centraliza suas matrículas na zona urbana.

Gráfico 4.10 – Distribuição das matrículas no Ensino Médio, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração da autora.

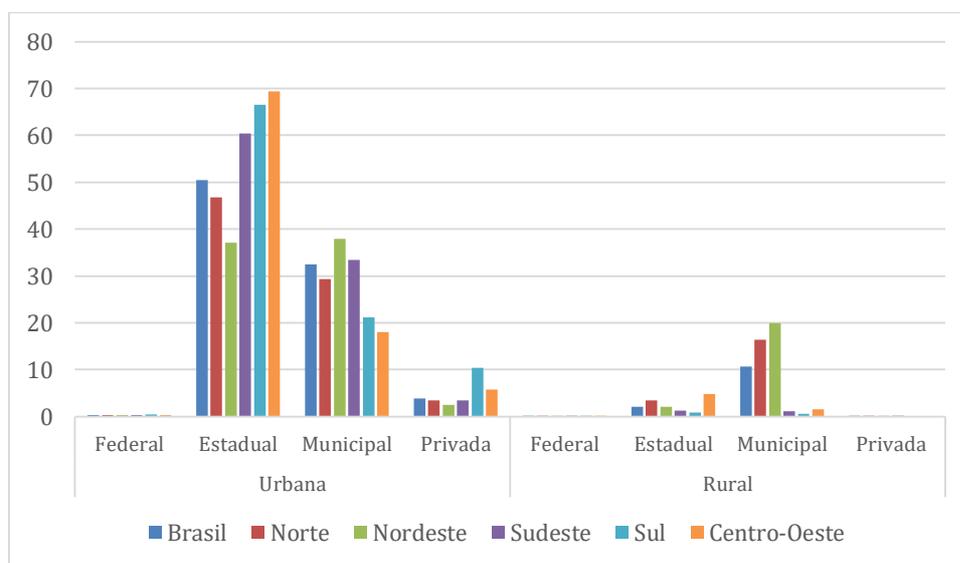
Segundo os dados, a rede estadual urbana agregou maior número das matrículas no ensino médio no contexto de Brasil, com 81,30%. As redes estaduais que concentram, respectivamente, o maior e o menor número de matrículas urbanas são as da região Sul (82,30%) e Centro-Oeste (79,38%). Em termos de localização, a rede estadual congrega quase todas as matrículas. Em segunda posição, em termos de número de matrículas urbanas, encontra-se a rede privada, com o percentual de 12,67%

no Brasil, maior proporção no Sudeste e menor no Norte. Já no meio rural, a rede privada é inexpressiva.

4.4.4 AS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

O gráfico 4.11 registra o número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos (ensino fundamental e ensino médio) por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica em 2013.

Gráfico 4.11 – Distribuição das matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013



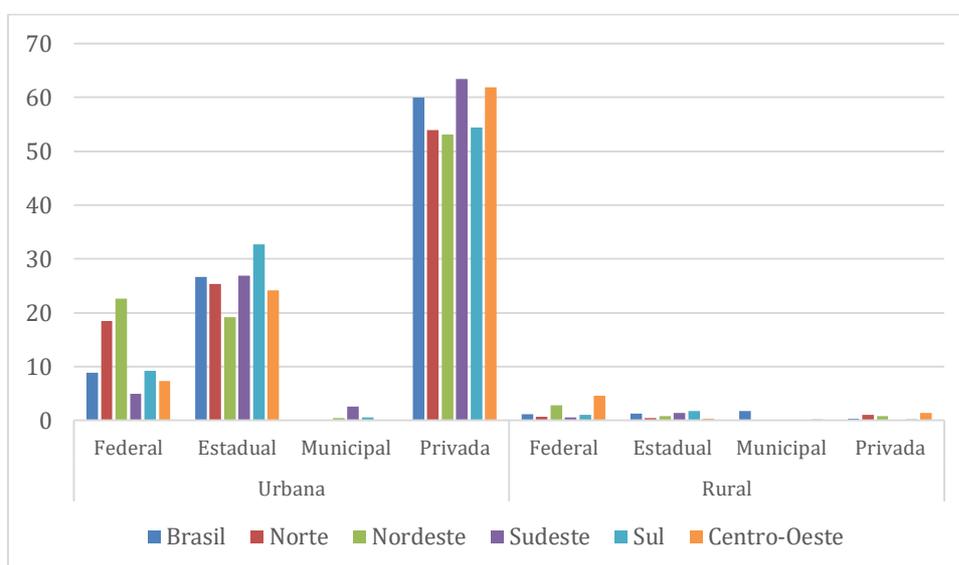
Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração da autora.

As matrículas da educação de jovens e adultos, em 2013, concentraram-se na zona urbana. No meio urbano, em termos percentuais, as redes estaduais têm maior expressão, com exceção do Nordeste. No meio rural, no Centro-Oeste, no Sudeste e no Sul a rede estadual abarca a maior proporção de matrículas na EJA, enquanto que no Norte, no Nordeste e no Sul as redes municipais têm representatividade bem maior. A rede federal é inexpressiva e a rede privada se destaca apenas no meio urbano, mas com níveis de atendimento menores que 10%, exceção feita ao Sul.

4.4.5 AS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL²⁸

O gráfico 4.12 mostra os números de matrículas na Educação Profissional por localização, dependência administrativa e segundo a região geográfica em 2013. De acordo com os dados, as matrículas na educação profissional estão centralizadas na rede privada e na zona urbana. Em termos de Brasil (urbano) as matrículas na rede federal representam 8,85%, na rede estadual 26,62%, e na rede privada 59,99%. No Brasil, no meio rural, as matrículas na rede federal representam 1,19%, na rede estadual 1,27%, na rede municipal 1,71% e na rede privada 0,33%.

Gráfico 4.12 – Distribuição das matrículas na Educação Profissional, por localização e dependência administrativa – Brasil e regiões – 2013



Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração da autora.

O Gráfico 4.12, também permite ver que os índices de matrículas da educação profissional, na zona rural do Brasil, tem concentração na rede estadual, com destaque para as regiões Sul 1,72% e Sudeste 1,41%. Na rede federal, as matrículas são mais significativas nas regiões Nordeste, com 2,85% e Centro-Oeste 4,67%. Na rede privada

²⁸ A Educação Profissional está dividida em três níveis: básico, técnico e tecnológico. Os cursos básicos são abertos a qualquer pessoa interessada, independente da escolaridade prévia; os técnicos são oferecidos simultaneamente ao Ensino Médio ou após a sua conclusão, e têm organização curricular própria; e os tecnológicos são cursos de nível superior. Os dados aqui analisado dizem respeito às Estatísticas da Educação Básica. O Número de Matrículas na Educação Profissional por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação (2013), não inclui matrículas da educação profissional integrada ao ensino médio.

as matrículas apresentam maior concentração nas região Centro-Oeste, com 1,42%, e Norte, com 1,03%.

De acordo com os dados, em relação à zona urbana as matrículas da rede federal apresentavam os maiores percentuais nas regiões: Nordeste (22,60%) e Norte (18,45%). Segundo os dados, as matrículas na rede estadual, tem os maiores índices nas regiões Sul (32,67%), e Sudeste (26,96%). Na rede municipal, destaca-se apenas o Sudeste, onde as matrículas urbanas representam 2,61% do total.

Os dados permitem ver com clareza que as matrículas da educação profissional em 2013 se concentravam na zona urbana, com domínio da rede privada. Segundo o Gráfico, as matrículas do ensino profissional têm concentração na rede privada, onde os altos percentuais estavam presentes em todas as regiões brasileiras, com destaque para as regiões Sudeste (com 63,44%) e Centro-Oeste (61,88%).

4.5 AS TAXAS DE FREQUÊNCIA

A desigualdade no acesso e permanência da população brasileira no sistema educacional também pode ser analisada a partir da taxa de frequência à escola. Dado o objeto desta tese, trabalharei com dados de frequência a segmentos formais da educação, com especificação de taxas para os meios urbano e rural.

Tabela 4.11 – Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio (15 a 17 anos) – Anos Escolhidos

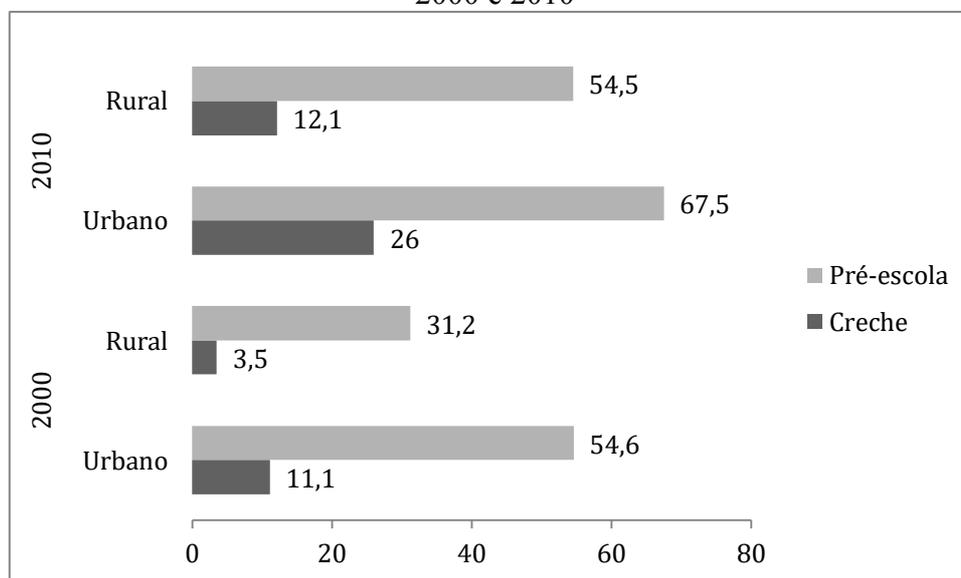
| Anos | Brasil | Urbano | Rural |
|------|--------|--------|-------|
| 1992 | 18,2 | 25,9 | 5,3 |
| 1995 | 22,1 | 30,3 | 7,7 |
| 1998 | 29,9 | 38,6 | 12,2 |
| 2001 | 36,7 | 46,7 | 17 |
| 2003 | 42,9 | 52 | 21,6 |
| 2006 | 46,9 | 55,3 | 26,7 |
| 2009 | 50,9 | 57,3 | 35,7 |

Fonte: IPEA, 2010. Elaboração da autora.

Os dados da tabela 4.11 apontam que houve um aumento da frequência ao ensino médio (população de 15 a 17 anos) entre os anos de 1992-2009. Essa elevação da frequência foi de 31,4 pontos percentuais na zona urbana e, na zona rural, de 30,4 pontos. Segundo os dados, a diferença na taxa de frequência do ensino médio da

população urbana, em relação à rural, foi de 21,6 pontos percentuais em 2009. Nos anos anteriores, essa diferença, que era quase idêntica em 1992, chegou a ficar em torno de 30 pontos percentuais nos anos de 2001, 2003 e 2006.

Gráfico 4.13 – Taxa de Frequência Líquida da Educação Infantil no Brasil nos Anos 2000 e 2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000 e 2010. Elaborado pela autora.

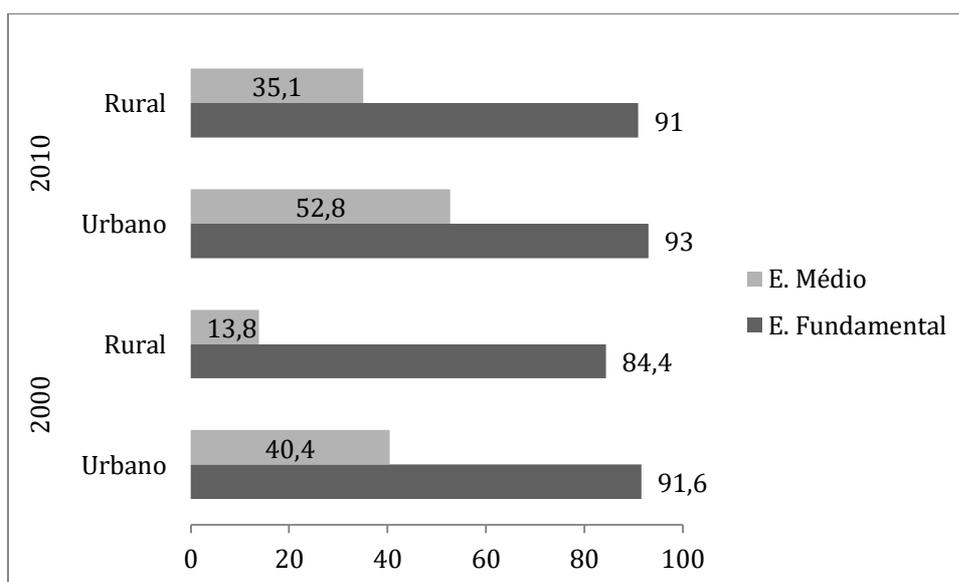
A educação infantil é representada pela creche e pela pré-escola²⁹. Em 2000, a taxa de frequência da creche das crianças residentes na zona urbana era de 11,1, contra 3,5% para aquelas do meio rural. Em relação à categoria localização, fica bem evidente a desigualdade, pois a zona urbana concentrou 7,6 pontos percentuais a mais que a zona rural. Essa desigualdade aumentou no ano de 2010, quando, na zona urbana, com uma taxa de 26%, havia uma diferença de 13,9 pontos a mais em relação à taxa de frequência da creche na zona rural, que era de 12,1%. Ressalva-se, claro, que a taxa de frequência à creche aumentou no período, inclusive com aumento maior para as crianças do meio rural; porém esse aumento não foi num nível suficiente para diminuir a distância. Os números evidenciam que o cumprimento do direito à educação da criança de 0 a 3 anos ainda não é respeitado no País, com a persistência de um acesso desigual quando se trata do urbano e do rural.

²⁹ Os dados relacionados à educação infantil no ano 2000 correspondem a: 0 a 3 anos creche e 4 a 6 anos pré-escola. O ensino fundamental 7 a 14 anos e o ensino médio 15 a 17 anos, os dados foram construído a partir do IBGE - Censo Demográfico 2000.

O acesso à pré-escola considerou a frequência das crianças de 4 a 6 anos. Em 2000, a taxa de frequência das crianças residentes no meio rural era de 31,2%, bem menor em relação à população da urbana nesta faixa, que era de 54,6%. Sendo que a zona urbana apresentou 23,4 pontos percentuais a mais que a zona rural. Em 2010, as taxas de frequência tiveram um aumento, a zona rural com 54,5%, a zona urbana com 67,5%, uma diferença de 13 pontos percentuais, portanto, bem menor que a de 2000. Os dados demonstram que houve um aumento no acesso à pré-escola na zona urbana e rural, assim como uma redução na disparidade nos índices de frequência entre ambas.

Como pode ser observado no gráfico 4.14, a taxa de frequência ao ensino fundamental (7 a 14 anos) nos anos de 2000 e 2010 revelam disparidades bem menores que outros segmentos da educação quando comparados sob a ótica de localização. A diferença de frequências, que era de 7,2 pontos percentuais em 2000, passou para 2 em 2010.

Gráfico 4.14 – Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Brasil em 2000 e 2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000, 2010. Elaborado pela autora.

O acesso ao ensino fundamental, porém, embora tido como universalizado, está longe de representar acesso integral aos benefícios escolares. Como bem coloca Jorge Abrahão de Castro, pesquisador do IPEA, referindo-se ao final dos anos 2000:

No ensino fundamental o maior desafio é a melhoria da qualidade do ensino (que vale para os demais níveis e modalidades da educação básica). Além disso, salientou-se que o grande desafio é a regularização do fluxo escolar, ou seja, é preciso atingir a universalização na conclusão do ensino fundamental e não apenas seu acesso (CASTRO, 2009, p. 695).

Ainda existe um grande número de crianças, adolescentes, jovens e adultos sem acesso à escola e a um ensino de qualidade, apesar do aumento e expansão das matrículas nos últimos anos.

A taxa de frequência líquida do ensino médio (15 a 17 anos) era de 40,4%, no ano 2000, na zona urbana, um índice de 26,6 pontos percentuais a mais de frequência do que na zona rural, que apresentou 13,8%. Nos dados citados, as taxas de frequência no ensino médio são baixas, sendo mais críticas na zona rural.

No ano de 2010, os dados de frequência ao ensino médio apontam para a persistência de desigualdades no acesso, no tocante à localização. A taxa de frequência, no ensino médio, dos jovens de 15 a 17, residentes na zona rural, era de 35,1%. Essa mesma população, na zona urbana, atingiu a taxa de 52,8%, apresentando uma diferença de 17,7 pontos percentuais a mais que a frequência da população rural. Também é perceptível, nesse ano, que houve no ensino médio, na zona rural, um aumento significativo.

Os dados referentes às taxas de frequência (líquida), evidenciam que houve uma evolução positiva do acesso às etapas da educação básica. Na educação infantil, o acesso é ainda muito reduzido, sendo necessária uma ampliação de vagas para que o direito à educação das crianças dessa faixa etária seja respeitado. No ensino fundamental, torna-se essencial a garantia da permanência dos estudantes para atingirem a conclusão dessa etapa do ensino. No ensino médio, na faixa etária da população de 15 e 17 anos, torna-se fundamental que ocorram ações direcionadas a garantir a conclusão do ensino fundamental, além é claro, da garantia de acesso e a permanência no ensino médio.

A Tabela 4.12 reúne as taxas de frequência líquida de segmentos da educação básica no ano de 2012, tendo em conta as etapas da escolaridade obrigatória em implantação (4 aos 17 anos de idade) e a educação superior. De acordo com os dados, 92,5% da população de 6 a 14 anos frequentavam o ensino fundamental, o que indica que a universalização ainda não foi atingida, embora devamos considerar que esse indicador não capta as crianças de 6 anos que frequentavam a pré-escola à época do levantamento dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2012. Em relação ao ensino médio, apenas 54,0% da população na faixa etária de 15 a 17 anos estavam frequentando o ensino médio, portanto, apenas um pouco mais da metade dessa população. Diante da frequência líquida ao ensino médio, fica entendido

que 46% da população nessa faixa etária não frequentava o ensino médio: uma parte maior estava na escola, principalmente no ensino fundamental, e outra parcela, embora menor, estava sem estudar. Os índices demonstram a existência de uma lacuna educacional dramática na faixa etária ente 15 e 17 anos, que precisa ser compreendida no processo de busca da universalização da educação básica, em especial no distanciamento dessa população do ensino médio.

Tabela 4.12 – Taxa de Frequência Líquida da População Residente no Brasil em 2012

| Taxa de frequência líquida 2012 | | | | |
|--|--------------------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| Regiões | Pré-escola 4 e 5 anos | Ensino fundamental 6 a 14 anos | Ensino médio 15 a 17 anos | Ensino superior 18 a 24 anos |
| Brasil | 78,2 | 92,5 | 54,0 | 15,1 |
| Norte | 63,0 | 91,2 | 42,4 | 10,8 |
| Nordeste | 84,0 | 91,9 | 44,8 | 11,2 |
| Sudeste | 82,0 | 93,3 | 62,5 | 16,6 |
| Sul | 71,0 | 92,6 | 57,1 | 19,8 |
| Centro-Oeste | 70,6 | 92,3 | 58,5 | 19,2 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2012. Elaborado pela autora.

Na educação superior (18 e 24 anos), a taxa de frequência líquida no Brasil em 2012 foi de 15,1%. A desigualdade regional é expressiva: a região Nordeste apresentou uma taxa de frequência de 11,2%, enquanto que, na região Sul, a taxa era de 19,8%. A taxa de frequência no ensino superior dos jovens de 18 a 24, residentes na zona rural, era de 2,5%, apresentando uma diferença de 9,3 pontos percentuais em relação à população da zona urbana, 11,8% diante dos que frequentavam em 2010 o ensino superior nessa faixa etária. Seja pelo ângulo que for, as taxas de frequência à educação superior retratam o acesso a uma parcela mínima da população, constituindo um grande desafio educacional e social o aumento desse índice. Nos dois últimos governos do Brasil (Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff) ocorreram ações direcionadas para a ampliação do acesso à educação superior.

4.6 DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE

Entre os estudantes que frequentavam a escola em 2010, a defasagem idade-série era de 34,5%. Segundo o MEC (2013), os dados referentes a 2012 apontam que 31,1% dos estudantes matriculados no ensino médio possuíam idade acima da estabelecida

para essa etapa da educação básica. Se soma a esse fato o de que, em 2011, 14,8% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam fora da escola, fato que tem merecido muita atenção no processo de elaboração das políticas públicas de educação.

As tabelas 4.13 e 4.14 trazem taxas de distorção idade-série referentes ao ensino fundamental e ao ensino médio do ano de 2010 e 2013.

Tabela 4.13 – Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no Ano de 2010

| Regiões | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|--------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 23,6 | 21,3 | 36,1 | 34,5 | 34,2 | 45,1 |
| Norte | 34,8 | 29,9 | 46,8 | 50 | 49,3 | 60 |
| Nordeste | 32,7 | 30,9 | 37,5 | 46,6 | 46,2 | 54,3 |
| Sudeste | 15,5 | 15,1 | 24,7 | 26,2 | 26,1 | 29,4 |
| Sul | 17,8 | 23,5 | 27,2 | 24,6 | 24,6 | 24,4 |
| Centro-Oeste | 21,3 | 20,4 | 31,2 | 33,2 | 32,9 | 42,7 |

Fonte: INEP 2013. Elaborado pela autora.

Tabela 4.14 – Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no Ano de no Ano 2013

| Regiões | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|--------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 21 | 19,1 | 32,1 | 29,5 | 29 | 41,8 |
| Norte | 31,3 | 26,8 | 42,4 | 45,2 | 43,8 | 58,3 |
| Nordeste | 28,9 | 27,5 | 32,8 | 39,4 | 39 | 47,3 |
| Sudeste | 14 | 13,6 | 21,5 | 21,6 | 21,6 | 24,1 |
| Sul | 16,2 | 16 | 18,6 | 22,6 | 22,6 | 22,4 |
| Centro-Oeste | 17,9 | 17,2 | 26,2 | 29 | 28,5 | 39,5 |

Fonte: INEP 2013. Elaborado pela autora.

Pode ser constatado que as taxas de distorção idade-série em 2010 apresentavam percentuais mais elevados na zona rural. No contexto do Brasil em 2010, isso era visível no ensino fundamental, com uma taxa de distorção de 36,1% na zona rural e 21,3% na zona urbana, sendo 14,8 pontos percentuais maior na zona rural. No cenário regional, as taxas de distorção idade-série no ensino fundamental continuam sendo maiores na zona rural. Essas taxas são mais elevadas nas regiões Norte, com 46,8%, apresentando 16,9

pontos percentuais a mais que a zona urbana, que apresentava uma taxa de 29,9%. Na região Nordeste, a taxa era de 37,5%, sendo 6,6 pontos a mais em relação à zona urbana, que tinha uma taxa de 30,9%. Na região Centro-Oeste, a taxa na zona rural era de 31,2%, sendo 10,8 pontos a mais que a zona urbana, de 20,4%.

A taxa de distorção idade-série do ensino médio na zona rural brasileira era de 45,1%, 10,9 pontos a mais que a taxa da zona urbana, que era de 34,2%. As cinco regiões apresentavam taxas elevadas de distorção idade-série também no ensino médio, em especial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na zona rural da região Norte a taxa de distorção era de 60%, 10,7 pontos percentuais a mais do que na zona urbana, que apresentava uma taxa de 49,3%. No Nordeste, o índice na zona rural era de 54,3% e na zona urbana de 46,2%. Sendo que a zona rural apresentou 8,1 pontos percentuais em relação à zona urbana. Na região Centro-Oeste, a taxa de distorção idade-série na zona rural era de 42,7%, 9,8 pontos a mais que a zona urbana, com 32,9%.

No ano de 2013, a taxa de distorção idade-série apresentou uma redução, porém, na zona rural permaneceram os maiores percentuais de distorção idade-série no Brasil e nas regiões brasileiras. Em 2013, o ensino fundamental na zona rural do Brasil mostrou uma taxa de 32,1%, diminuição de 4 pontos percentuais em relação ao ano de 2010. Na zona urbana a taxa era de 19,1%, 2,2 pontos percentuais menores que a taxa em 2010.

No ensino fundamental, em 2013 as taxas permaneceram altas, na região Norte com 42,3% na zona rural e 26,8% na zona urbana, a zona rural concentrava 15,5 pontos percentuais a mais. Na região Nordeste, a taxa era de 32,8%, 5,3 pontos a mais que a zona urbana com 27,5%. Na região Centro-Oeste, a taxa de 26,2% representava a zona rural e 17,2% a zona urbana, a zona rural apresentava 9 pontos percentuais a mais. Entre os anos de 2010 e 2013 houve uma redução nas taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, esse percentual foi aproximadamente de 3 pontos percentuais, com destaque para a região Sul.

As tabelas 4.13 e 4.14 demonstram que a região Sul apresentou a menor diferença entre a zona rural e urbana, nos dois anos considerados, e também apresentou a maior redução da taxa entre os anos de 2010 e 2013. Mesmo com uma pequena redução nas taxas de distorção idade-série no contexto do ensino médio, em 2013 os percentuais permaneceram altos nas regiões brasileiras. A região Norte apresentou uma taxa de 58,3% na zona rural e 43,8% na zona urbana. A zona rural concentrou 14,5 pontos percentuais em relação à taxa da zona urbana. No Nordeste, a taxa de distorção era de 47,3% na zona rural e de 39% na zona urbana. A diferença era de 8,3 pontos

percentuais a mais na zona rural em relação à zona urbana. Na região Centro-Oeste, a zona urbana tinha uma taxa de 28,5% e a zona rural, com 39,5%, apresentava 11 pontos percentuais a mais.

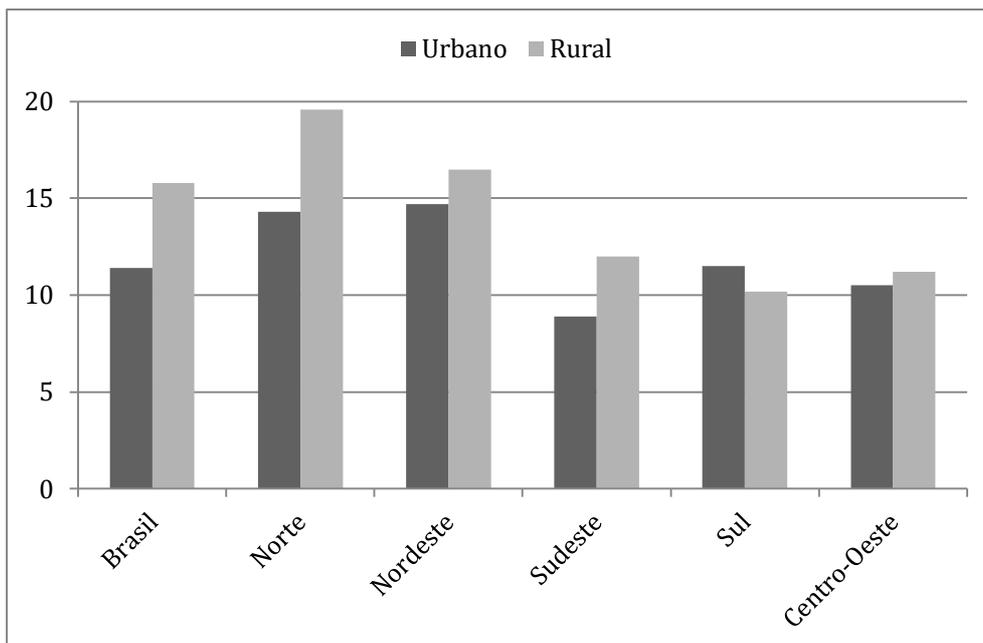
Ainda é importante registrar que as taxas de distorção idade-série referentes ao ensino médio reduziram-se de 2010 para 2013, com destaque para a região Nordeste, com 7 pontos percentuais de redução.

4.7 REPROVAÇÃO E ABANDONO

As dificuldades dos estudantes em concluir, no período adequado, as etapas de estudo estabelecem ligações com a reprovação, abandono e distorção idade-série. As taxas de reprovação, distorção nas séries e abandono escolar no País estão ligadas a circunstâncias restritivas oriundas de dentro da escola e de fora da escola. O abandono escolar no Brasil tem sido analisado pelos estudiosos do tema e por órgãos do governo, que orientam a implementação de políticas públicas com o objetivo de contê-lo. O abandono escolar mantém relação com alguns fatores como a situação socioeconômica (o trabalho para complementar a renda familiar), práticas pedagógicas (reprovação, currículos, as formas de avaliação) e institucionais (relações entre escola e comunidade do entorno, relações entre escolas e órgãos administrativos da rede escolar). Os dados mostraram que as regiões menos desenvolvidas e mais pobres apresentam índices mais elevados de reprovação, distorção nas séries e abandono. As desigualdades educacionais entre as regiões sempre fizeram parte da sociedade brasileira.

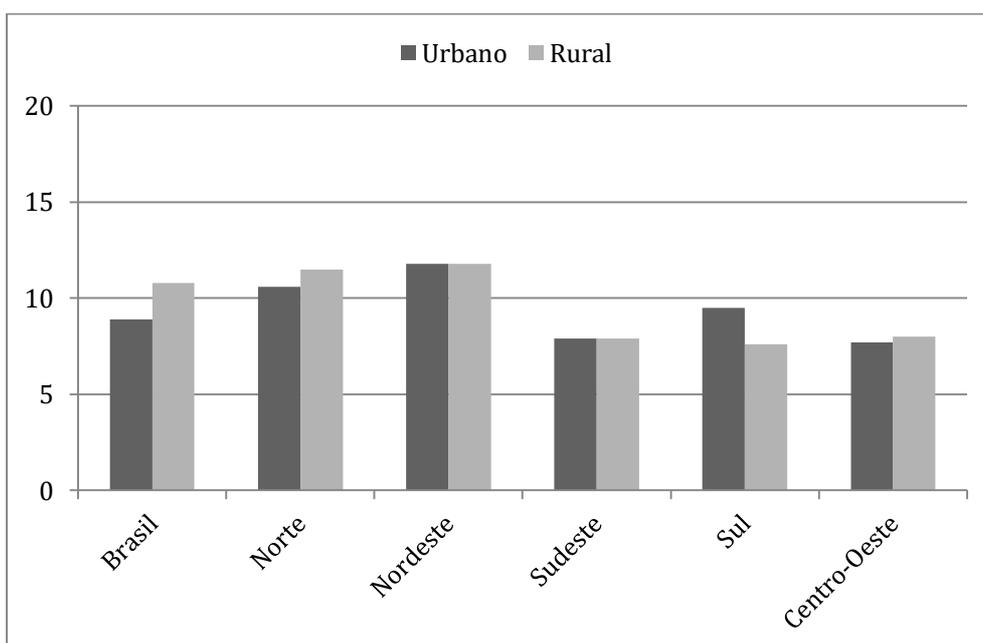
O gráfico 4.15 registra as taxas de reprovação no ensino fundamental nos anos de 2007 e 2012. No Brasil, o índice de reprovação era maior na zona rural, com 15,8%, 4,4 pontos a mais que a zona urbana, que tinha um percentual de 11,4%. Os dados mostram que as taxas de reprovação no ensino fundamental em 2007 eram maiores na zona rural, em quase todas as regiões, sendo que os maiores índices faziam parte da região Norte, com 19,6%, seguido da região Nordeste, com 16,5%. A região Sul apresentou, como exceção, uma taxa de reprovação relativamente maior na zona urbana, com um percentual de 11,5%, 1,3 pontos percentuais maior que a zona rural, com uma taxa de 10,2%.

Gráfico 4.15 – Taxa de Reprovação Ensino Fundamental 2007



Fonte: INEP 2007. Elaborado pela autora.

Gráfico 4.16 – Taxa de Reprovação Ensino Fundamental 2012



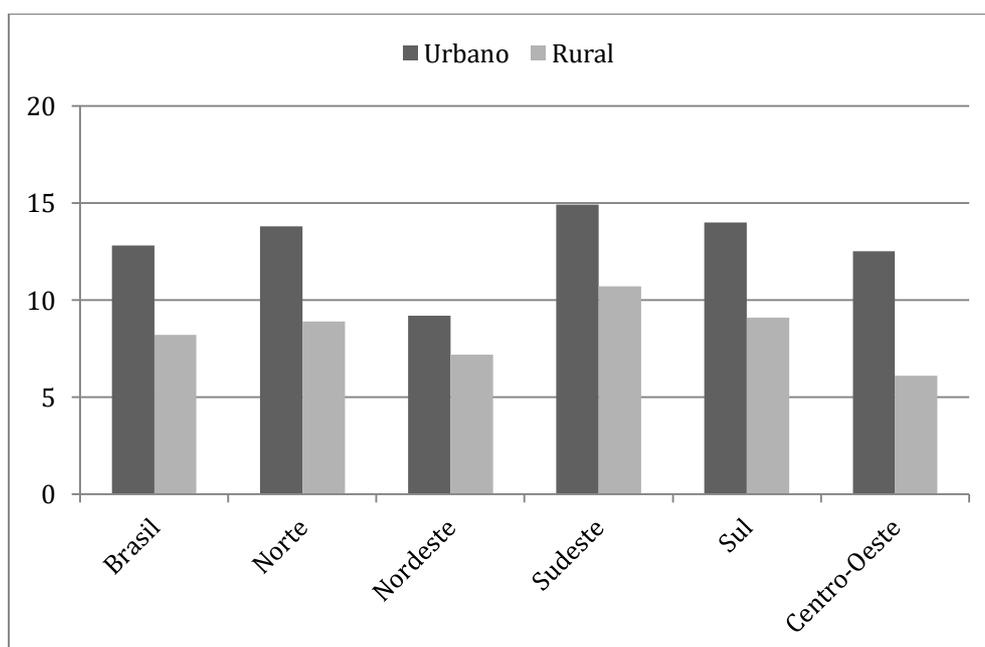
Fonte: INEP 2012. Elaborado pela autora.

Em 2012, os dados do gráfico 4.16 apontam que a taxa de reprovação no ensino fundamental no Brasil permanece sendo maior na zona rural, com 10,8%, 1,9 pontos percentuais a mais que a zona urbana, essa com uma taxa de 8,9%. Passados cinco anos, as taxas de reprovação do ensino fundamental sofreram diminuição. No rural, pode ser identificada uma aproximação dos percentuais da zona urbana nas regiões Sudeste e

Nordeste. A região Sul continuou apresentando uma taxa de reprovação menor na zona rural, de 7,6%, e maior na zona urbana, com 9,5%, 1,9 pontos percentuais a mais que a zona rural. Nas regiões Norte e Centro-Oeste as taxas de reprovação permaneceram maiores na zona rural, com 11,5% e 8%, respectivamente.

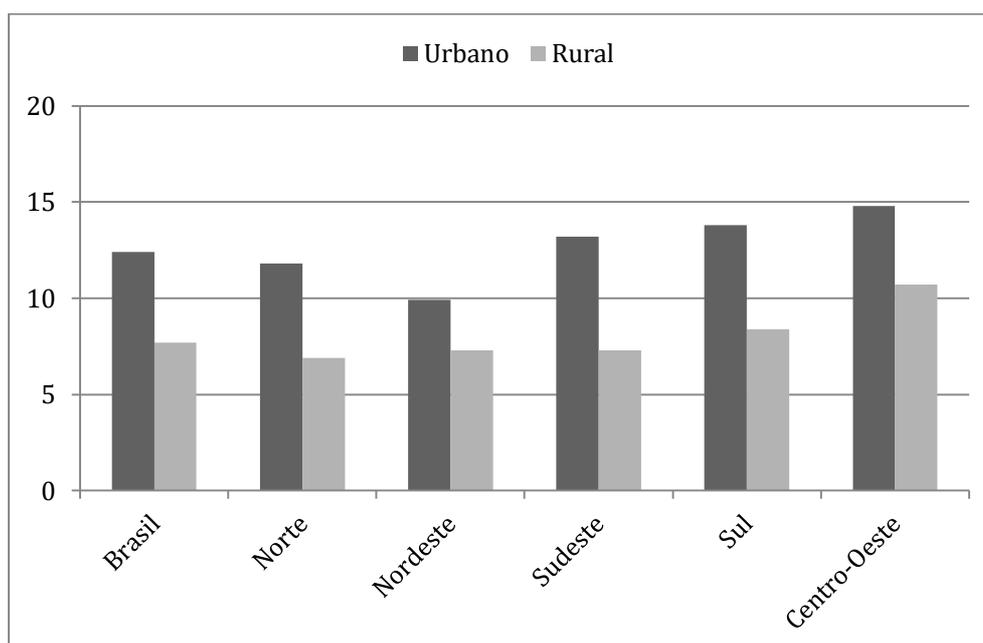
Os dados presentes nos gráficos 4.17 e 4.18 apresentam as taxas de reprovação no ensino médio nos anos de 2007 e 2012. No Brasil, as taxas de reprovação da zona urbana são maiores que as da zona rural, em 2007 e 2012. A taxa de reprovação no ensino médio, tanto na zona rural quanto na zona urbana, nas regiões, diminuíram do ano 2007 para o ano de 2012. Na região Sudeste, a taxa de reprovação apresentou declínio nas zonas urbana e rural. Neste contexto, uma exceção foi identificada na região Centro-Oeste, onde as taxas de reprovação aumentaram entre os dois anos.

Gráfico 4.17 – Taxa de Reprovação Ensino Médio 2007



Fonte: INEP 2007. Elaborado pela autora

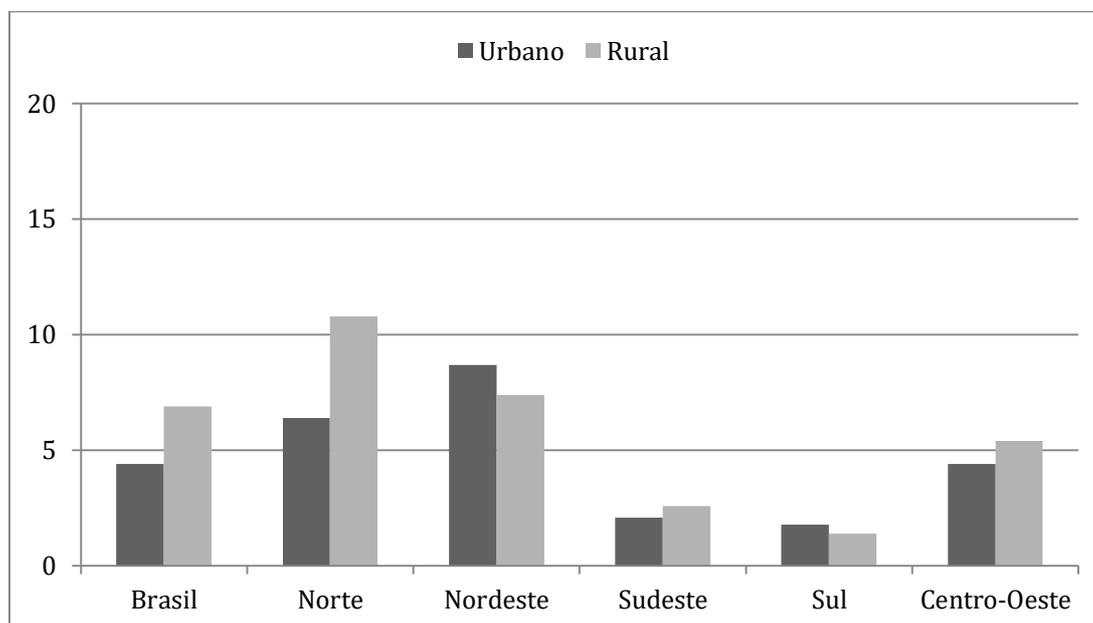
Gráfico 4.18 – Taxa de Reprovação Ensino Médio 2012



Fonte: INEP 2012. Elaborado pela autora.

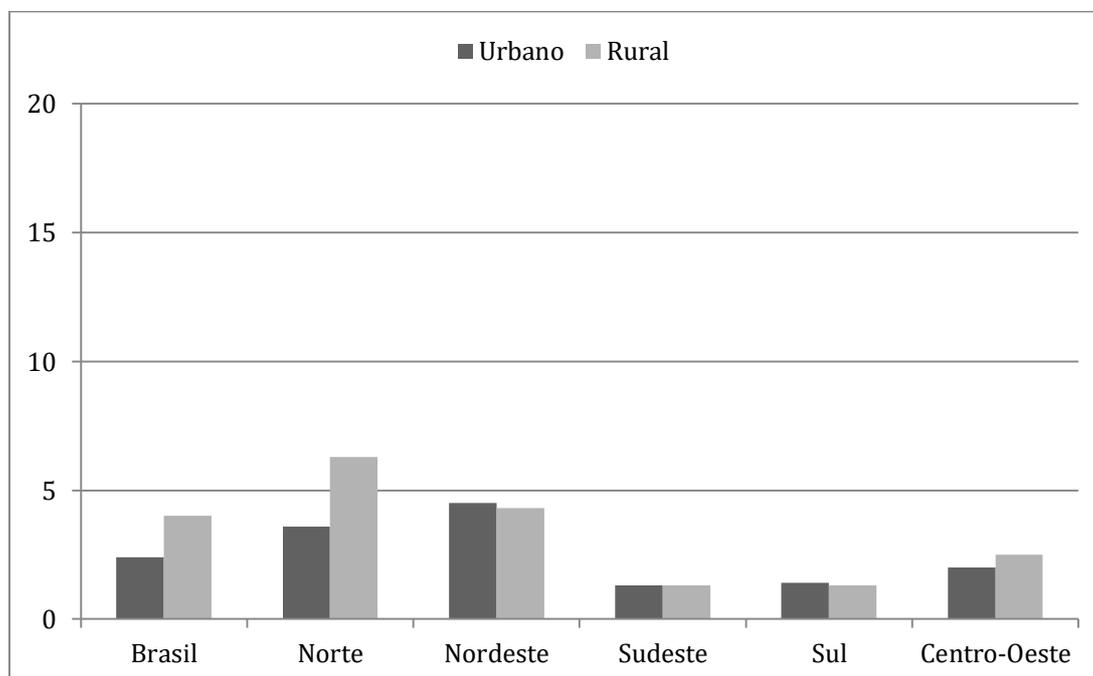
No Brasil, a taxa de abandono do ensino fundamental em 2007 foi de 6,9% na zona rural e de 4,4% na zona urbana, o índice de abandono na zona rural era de 2,5 pontos percentuais a mais do que na zona urbana. Nos gráficos 4.19 e 4.20 abaixo, vê-se que as taxas de abandono do ensino fundamental eram maiores na zona rural também no contexto regional, sendo que na região Norte esse índice é o mais alto entre as regiões, onde a zona rural apresentou 10,8%, seguido da região Nordeste, com 7,4%. As regiões Sul e Sudeste apresentaram as menores taxas de abandono. O Nordeste concentrou a maior taxa de abandono do ensino fundamental na zona urbana, entre as regiões, com 8,7%.

Gráfico 4.19 – Taxa de Abandono 2007 Ensino Fundamental



Fonte: INEP 2007. Elaborado pela autora.

Gráfico 4.20 – Taxa de Abandono 2012 Ensino Fundamental



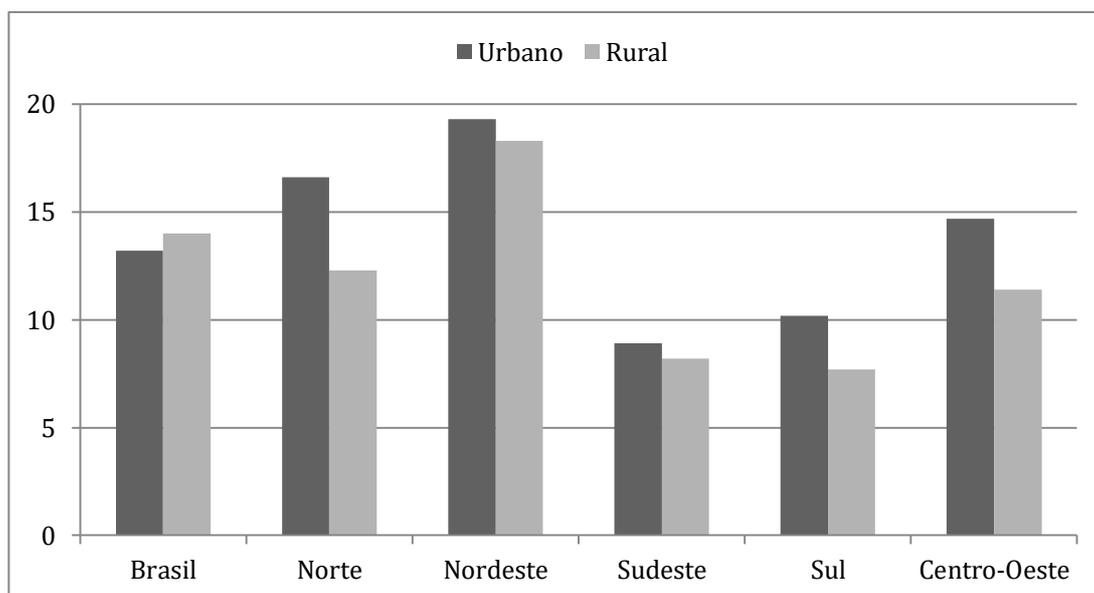
Fonte: INEP 2012. Elaborado pela autora.

O gráfico 4.20, acima, demonstra que, no Brasil, a taxa de abandono no ensino fundamental em 2012 permaneceu maior na zona rural, com 4%, sendo 1,6 pontos percentuais a mais do que na zona urbana, com 2,4%. Os dados mostram que as taxas de

abandono no ensino fundamental diminuíram em todas as regiões brasileiras. Assim como as diferenças das taxas de abandono entre as regiões também diminuíram, com exceção para a região Norte, em que a taxa de abandono na zona rural de 6,3% permaneceu a maior entre as regiões.

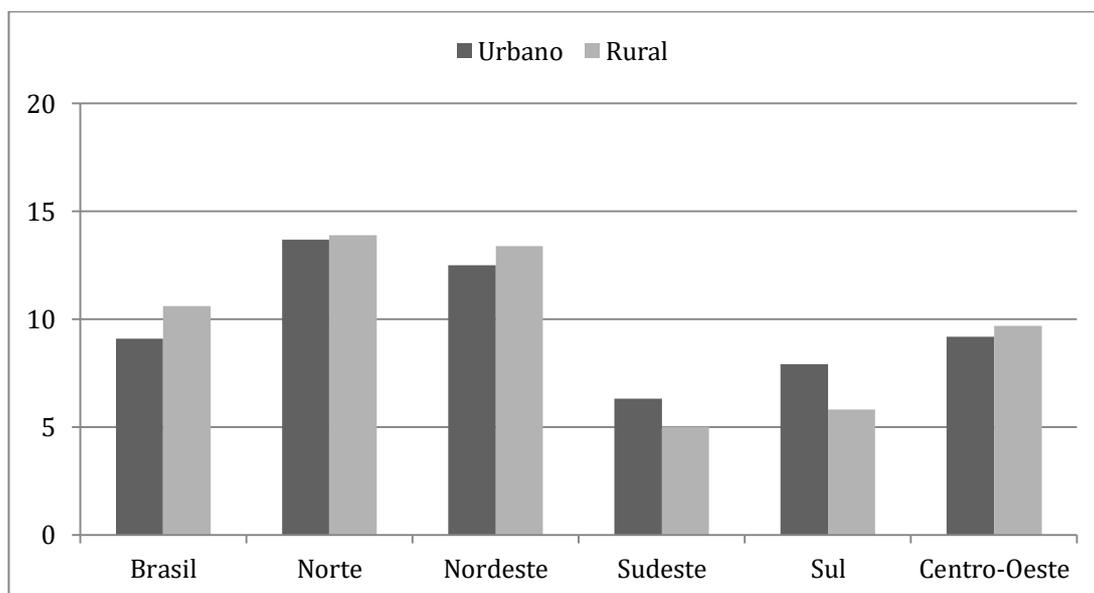
As taxas de abandono no ensino médio em 2007 encontram-se no gráfico 4.21, abaixo. Os dados do Brasil demonstram que o abandono na zona rural era de 14% e, na zona urbana, de 13,2%, índices muito aproximados.

Gráfico 4.21 – Taxa de Abandono Ensino Médio 2007



Fonte: INEP 2007. Elaborado pela autora.

Gráfico 4.22 – Taxa de Abandono Ensino Médio 2012



Fonte: INEP 2013. Elaborado pela autora.

As taxas de abandono no ensino médio no Brasil em 2012 são apresentadas no gráfico 4.22, em que se pode ver a zona rural com um percentual de 10,6% e a zona urbana com 9,1%. Os dados demonstram uma redução geral nos índices de abandono de 2007 para 2012. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste os percentuais de abandono do ensino médio são mais elevados na zona rural. Nas regiões Sudeste e Sul os índices de abandono do ensino médio são maiores na zona urbana.

Acredito que, diante desse contexto, não se pode desconsiderar que o trabalho de crianças e adolescentes é uma realidade no mundo rural e também urbano. Na tabela abaixo evidencio a proporção da população urbana e rural, de 10 anos ou mais de idade, que cuida de afazeres domésticos, em termos de Brasil. Os dados de 2012 demonstram que as crianças e os adolescentes residentes no meio rural com envolvimento em atividades domésticas representam percentual maior que aqueles que vivem nas cidades. A proporção de crianças de 5 a 9 anos no Brasil, residentes no meio rural e que trabalhavam em casa, era de 20,2%, sendo 4,6 pontos percentuais a mais que a população urbana, que tinha 15,6% das crianças da mesma idade realizando trabalho doméstico.

Tabela 4.15 – Taxa da População de 5 a 17 anos de Idade que Cuida de Afazeres Domésticos, por Faixas de Idade – Brasil – 2012

População de 10 anos ou mais de idade que cuida de Afazeres Domésticos em 2012

| Idades | Urbano | Rural |
|---------------------|---------------|--------------|
| 5 a 9 anos | 15,6 | 20,2 |
| 10 a 15 anos | 54,3 | 60,3 |
| 16 a 17 anos | 61,9 | 62,6 |

Fonte: IBGE/PNAD 2012. Elaborado pela autora.

Em termos regionais, a região Norte possuía o maior percentual na zona urbana, de 19,2%, e, na zona rural, a região Sul, com 23,3%, seguido pela região Norte, com 22,8%, acompanhada pelas regiões Sul e Centro-Oeste, com 17,4%. No Brasil, entre a população rural de 10 a 15 anos de idade, 60,3% realizavam atividades, sendo 6 pontos percentuais maior que a população urbana, com 54,3%. Esse percentual fica maior entre os adolescentes de 16 a 17 anos de idade, com índices da população urbana (61,9%) e rural (62,6%) mais próximos.

Ainda nesse contexto, o que também chama a atenção são as horas por semana dedicadas ao trabalho por crianças e adolescentes. No Brasil, as crianças de 5 a 9 anos de idade moradoras da zona urbana ficam 5,3 horas exercendo algum trabalho doméstico, na rural esse número aumenta para 6,6. Nesta faixa etária, de 5 a 9 anos de idade, a região Nordeste possuía a maior média de horas na zona urbana, com 6,3. Em relação à mesma faixa etária, a maior média de horas, com 8,0, era na zona rural da região Centro-Oeste, seguido da região Nordeste, com 7,6.

Tabela 4.16 – Média de Horas Semanais Dedicadas a Afazeres Domésticos pela População de 10 Anos ou Mais de Idade em 2012

| Média de Horas Semanais Dedicadas a Afazeres Domésticos pela População de 10 anos ou mais de idade em 2012 | | |
|---|---------------------|--------------------|
| Idades | Horas/Urbano | Horas/Rural |
| 5 a 9 anos | 5,3 | 6,6 |
| 10 a 15 anos | 10,5 | 12,4 |
| 16 a 17 anos | 13,5 | 15,8 |

Fonte: IBGE/PNAD 2012. . Elaborado pela autora.

A população urbana de 10 a 15 anos de idade trabalha uma média semanal de 10,5 horas, já os adolescentes de 16 a 17 anos de idade dedicam uma média de 13,5 horas ao trabalho. Na zona rural, a faixa etária de 10 a 15 anos trabalha 12,4 horas, 1,9 a mais do que a média da zona urbana. E a população de 16 a 17 anos da zona rural trabalha 15,8 horas, uma média de 2,3 horas a mais que a população da zona urbana na mesma faixa etária.

4.8 Palavras finais do Capítulo

De acordo com as tabelas e gráficos analisados neste capítulo, a escolarização continua desigualmente distribuída no território brasileiro, os dados também indicam a ausência de igualdade de oportunidades educacionais entre a população residente no meio rural e aquela que reside nas cidades. Condições relativamente mais adversas de vida que atingem a população residente no campo são refletidas no contexto educacional, desnudando faces de desigualdade no acesso e na permanência da população na educação básica. As grandes disparidades entre as regiões permanecem fazendo parte do contexto educacional das crianças, dos adolescentes, dos jovens e adultos e são as marcas de um déficit educacional histórico com a população residente no campo. Os dados retratam também que ocorreu uma melhora nos percentuais de

escolarização no cenário regional e na categoria de localização, no tocante à população rural e urbana. Esses aspectos, de certa forma positivos, estão relacionados com o aumento dos anos de escolaridade, com a diminuição da taxa de analfabetismo, o aumento das matrículas nos níveis de ensino da educação básica, em especial o acesso ao ensino fundamental. Acredito que a evolução na escolarização apontada pelos dados tem relação com as políticas públicas educacionais e mantém uma relação com a questão demográfica, atrelada à diminuição dos nascimentos e, conseqüentemente, ao envelhecimento da população brasileira. Os dados permitem a identificação da evolução positiva da escolarização, assim como a permanência das desigualdades educacionais no meio rural. A desigualdade educacional entre o rural e o urbano no território brasileiro pode ser observada, como Veiga afirma, “[...] nas escolhas, nas opções e, sobretudo, nos direitos que podem ser efetivamente exercidos por essas duas partes da população” (VEIGA, 2003, p. 44).

Os dados escancaram a desigualdade educacional como fenômeno social presente na sociedade brasileira, que posiciona desfavoravelmente os que vivem no meio rural, encontra-se interligada à gigantesca desigualdade social e à pobreza. Essa parcela da população é excluída no reconhecimento, enquanto igual, dos direitos sociais e na conquista da dignidade e igualdade. Ao olhar para o Brasil rural a partir dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, contudo, entendo que vêm sendo ampliados os debates e os estudos sobre a educação para a população residente no meio rural e as políticas públicas específicas direcionadas para essa população, com vistas a incidir na minimização da desigualdade social e da pobreza.

Ao final do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2014, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD demonstraram que o Brasil vive um processo de mudança social marcada pelo avanço das políticas sociais (universais e focalizadas). Nesse sentido, André Calixtre conclui “[...] ao final do ciclo 2011-2014, não se observa a desconstrução do legado do ciclo 2003-2010, e sim um aprofundamento das mudanças sociais” (IPEA, 2015, p. 3). Houve uma diminuição, no País, na taxa de pobreza extrema, que está associada ao aumento da renda e à redução das desigualdades de renda “[...] Entre 2013 e 2014, a taxa de pobreza extrema caiu 29,8%” (IPEA, 2015, p. 3).

De acordo com o IPEA (2015), num período de dez anos (2004-2014), a educação, como política social, agregou alguns avanços. Segundo os autores Paulo Corbucci, Herton Araújo, Ana Codes e Camilo Bassi (2015), o Brasil atingiu em 2014 a

média nacional de 10 anos de estudos da população entre 18 a 29 anos. Em 2004 essa média era de 8,4 anos. Porém, as desigualdades regionais, sociais e de localização permanecem. A média de anos de estudos da população do campo entre 18 a 29 anos, no ano de 2014, foi de 8,2 anos de estudo. Os autores esclarecem que:

Em termos regionais, sociais e raciais, no entanto, as disparidades permanecem [...] em 2014, o Nordeste tinha 9,2 anos de estudo, e o Norte 9,3; os 25% mais pobres do Brasil possuem apenas 8,2 anos de estudo em média, o mesmo nível da população rural brasileira e a média das mulheres (9,8) e homens (9,0) negros continua abaixo da média, ainda que estas diferenças tenham se reduzido significativamente nos últimos dez anos (CORBUCCI; ARAÚJO; CODES; BASSI, 2015, p. 4).

As desigualdades, no que tange à tocante à escolaridade, permanecem, principalmente, na faixa etária que abrange a população adulta e jovem. Diante desse contexto, o Plano Nacional de Educação – PNE³⁰, (2014-2024), em sua Meta 8, tem como foco a população de 18 a 29 anos, a população do campo, os 25% mais pobres e os negros, considerados o centro para as políticas públicas. Nesse cenário, contudo, o analfabetismo persiste no cotidiano da população brasileira. A população de 15 anos ou mais apresentava em 2004 uma taxa de alfabetização de 88,6%. No ano de 2014, essa taxa aumentou para 91,7%. Portanto, num período de 10 anos essa taxa sofreu um aumento de 3,1 pontos percentuais (CORBUCCI; ARAÚJO; CODES; BASSI, 2015, p. 4).

Compreendo a permanência e o aumento de um número sempre significativo de trabalho infantil no campo como um reflexo da desigualdade. No Brasil, a Constituição Federal de 1988³¹ proíbe o trabalho infantil. De acordo com os autores³² Alexandre Valadares e Marcelo de Souza (2015), o trabalho infantil em atividades agrícolas contabilizava, em 2004, dois milhões de crianças e adolescentes com idade entre 5 a 14 anos. No ano de 2013 houve uma redução desse número, para 839,6 mil. Porém, houve um aumento para 897 mil no ano de 2014, que representou uma elevação de 57,4 mil. Entretanto, os dados referentes aos anos de 2004-2014 apontam uma diminuição de 1,1

³⁰ Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

³¹ Inciso XXXIII, art. 7º, proíbe o trabalho para menores de 16 anos.

³² Os autores tomaram por base os dados do PNAD 2004-2014.

milhão, ou seja, 55%, no número de crianças trabalhando. Com base nos dados de uma década, os autores enfatizam:

[...] do total de 897 mil crianças de 5 a 14 anos ocupadas, 53,3% residem em áreas rurais. Embora esse índice represente um pouco mais que a metade, é importante notar que, como a população total dessa faixa etária é de 30,5 milhões de crianças e, deste total, apenas 5,5 milhões vivem no campo, a diferença entre as proporções relativas de crianças ocupadas no rural e no urbano é significativamente maior. Das 5,5 milhões de crianças entre 5 e 14 anos com domicílio rural, 479 mil estão ocupadas, ou seja, cerca de 8% do total; por outro lado, das 25 milhões de crianças da mesma faixa etária com domicílio urbano, 418 mil, ou 1,6% do total, têm ocupação (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 46).

Considerando a variável tempo, ou seja, quanto tempo desta criança é dedicado ao estudo, ao lazer, o fato é que a maioria das crianças e adolescentes que trabalham dedicam parte do seu dia ao trabalho. Os dados, no entanto, retrataram uma diminuição das horas dedicadas ao trabalho ao longo dos anos no período de uma década:

Em termos de horas trabalhadas por semana, [...] os ocupados no meio rural, até 14 anos de idade, [...] em 2004, eles trabalhavam em média 18,2 horas, em 2013 esse tempo era de 15,5 horas, e, em 2014, de 14,4 horas semanais (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 48).

Entre os estudantes residentes no meio rural que trabalham, aspectos da desigualdade educacional podem ser identificados na escolarização no tocante aos dados que evidenciam a existência de distorção idade-série na Educação Básica. “[...] as crianças que trabalham em atividade agrícola podem apresentar, [...] baixo desempenho escolar, que as torna mais sujeitas ao atraso na aprendizagem” (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 49). Os dados de distorção idade-série citados abaixo apontaram para uma real desigualdade enfrentada pela população do campo que trabalha. Os autores informam:

Apenas 64,8% da população rural estudante e ocupada de 5 a 14 anos de idade estavam na série adequada em 2014. Apesar de esse indicador ter experimentado uma expressiva melhora em comparação com 2004, quando esse índice era de 54,8%, é preciso notar um ligeiro recuo em comparação com 2013, quando chegou a 68%. [...] As crianças rurais nessa faixa etária que não estão ocupadas apresentam uma taxa de adequação idade/série bastante superior: 84,5%. Nas áreas urbanas, a ocupação também parece ser fator prejudicial à adequada relação entre idade e série: tal relação é de 75% entre as crianças urbanas ocupadas, mas de 90% entre as crianças urbanas não ocupadas (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 48).

Os autores chamam a atenção para outras marcas, além da desigualdade social, aquelas que ficam no corpo dessas crianças e adolescentes, que ainda não estavam

preparados para o trabalho: “É bastante tênue a fronteira entre a exploração do trabalho infantil, com os danos físicos e sociais que este envolve” (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 49).

V CAPÍTULO

UMA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO MEIO RURAL

O capítulo encontra-se organizado em duas partes. A primeira parte do capítulo procura mostrar o contexto socioeconômico e político no momento de criação construção do Programa Nacional de Educação do Campo –Pronacampo. Na segunda parte do capítulo apresento a caracterização do Programa Nacional de Educação do Campo, os objetivos, suas linhas de atuação, a definição de seus eixos, sua estrutura organizacional e a definição das políticas que compõem o programa. A segunda seção foi organizada em quatro itens. Alguns itens são seguidos de seus subitens.

O CENÁRIO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO DO PRONACAMPO

O Brasil está entre os países mais importantes em termos de produção agrícola no mundo. Um país rico, mas que apresenta um desenvolvimento regional desigual nas dimensões econômica, social e política. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2013, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil encontra-se na 85ª posição, de um universo de 187 países avaliados, com o índice de desenvolvimento humano de 0,730, sendo considerado como um país de desenvolvimento humano alto. Cabe assinalar que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considera três dimensões, que são a educação, a saúde e a renda, para as quais são levados em conta, respectivamente: a escolaridade (medida por indicadores de educação, nível de alfabetização e de escolarização); a expectativa de vida (medida pela longevidade); o padrão de vida (medido pelo PIB per capita).

Na lista do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Brasil está em 73º lugar, um indicativo da imensa desigualdade de renda e da real desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano entre as regiões que compõem o País. Em 2013, o Brasil, foi considerado um país de “alto desempenho”

pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Em relação a este cenário, Jorge Chediek esclarece que:

[...] o país apresenta, nas últimas duas décadas, uma trajetória em que o foco de suas políticas públicas tem sido nas pessoas. Os programas de transferência de renda condicionadas, os investimentos no sistema educacional e a universalização dos serviços de saúde são algumas das escolhas políticas que fazem do Brasil um modelo de desenvolvimento com impactos positivos na melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos. (CHEDIEK, 2013, p. 11).

Ainda de acordo com o autor, alguns avanços são percebidos no país “[...] mas as desigualdades ainda persistem. São vários Brasis dentro do Brasil. [...]. Se o Brasil é referência de um novo modelo de desenvolvimento para o mundo, os desafios nacionais ainda são muitos” (CHEDIEK, 2013, p. 11).

No processo de análise do Pronacampo, fez-se necessário um movimento de aproximação ao macrocontexto do Brasil na contemporaneidade, tendo como marco inicial e temporal o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), e a continuidade de suas ações no Governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). A partir do ano de 2003, a relação Estado-Sociedade passou por transformações, o Estado assumiu uma nova fase de ação, atuando de forma coletiva e articulado com o setor privado e a sociedade civil organizada. Emir Sader (2013) caracteriza a atuação dos governos Lula e Dilma como pós-neoliberais, por afastarem-se dos elementos centrais do modelo neoliberal. Segundo Sader (2013), esses governos priorizam:

[...] as políticas sociais e não o ajuste fiscal; [...] os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; [...] o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138).

De acordo com o autor, inicialmente a política econômica desses governos esteve associada à criação de um novo referencial modelo de desenvolvimento, que buscava a expansão do mercado interno a partir da atuação do Estado. O primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva reafirmava a permanência das políticas de cunho neoliberal. O governo assumiu uma política macroeconômica com o objetivo de diminuir a inflação e o endividamento público, voltada para a aceleração do crescimento, objetivando aumentar as taxas de emprego e de investimentos no País. As políticas macroeconômicas do governo de Luís Inácio Lula da Silva estavam alicerçadas numa política monetária guiada pela inflação e suas metas, o chamado câmbio flutuante,

e uma política fiscal que combinava *superávit* primário e a liberalização comercial baseada na eficiência dos mercados.

Num cenário político marcado pela centralidade da agenda de políticas macroeconômicas, o Estado ensaia novos rumos no que diz respeito ao seu papel na política de desenvolvimento do País. O projeto político em ação desejava “[...] implementar uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para a superação do hiato econômico e social que separa o país dos estados do centro capitalista desenvolvido” (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 525). Segundo Moraes e Saad-Filho (2011, p. 509), o ano de 2006 foi marcado por “novas iniciativas e políticas que se mesclaram às políticas macroeconômicas neoliberais”. Para os autores, esse momento marcou a atuação da chamada política econômica híbrida. Esse hibridismo se deu a partir da implementação, num mesmo governo, de políticas de orientação macroeconômica neoliberal com políticas de desenvolvimento e equidade, com forte participação do Estado. Nessa perspectiva, é pregada a atuação de um Estado forte e é negada a superioridade do mercado, em prol de um desenvolvimento com equidade social. Nas palavras dos autores:

[...] durante o segundo governo Lula (2007-2010), a política econômica brasileira sofreu uma inflexão, e os resultados macroeconômicos foram positivos em termos do crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 509).

Reitero, de acordo com Moraes e Saad-Filho (2011), que o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva pode ser caracterizado como pondo em marcha uma política econômica híbrida, pois manteve algumas políticas macroeconômicas que foram implementadas a partir de reformas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso. Diante dessa política econômica, os autores apontam resultados positivos e negativos da ação estatal na economia brasileira:

[...] essa política híbrida logrou um sucesso incontestável não só em termos de crescimento econômico, mas também através de uma melhoria da distribuição de renda e de uma redução da pobreza historicamente inédita. Ao mesmo tempo, a manutenção dos objetivos restritos das políticas neoliberais continuou a gerar graves problemas nas contas externas e fortes pressões fiscais, derivadas diretamente da sobrevalorização da moeda nacional e do elevado custo fiscal da política monetária e do livre movimento de capitais (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 525).

Houve, durante o governo do presidente Lula, expansão do emprego e do consumo, estabelecendo-se, de certa forma, um processo de inclusão social, assim como a redução da taxa de desemprego, aumento salarial e a ampliação do acesso ao crédito, por meio de ações voltadas para o combate à pobreza. As ações estatais de âmbito federal, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, priorizaram políticas focalizadas de combate à pobreza, mas houve alguns avanços em políticas mais universais, do que são exemplos a política de manutenção do poder de compra do salário mínimo e políticas de escopo mais amplo da área da educação. No governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), ocorreram ações que dão continuidade ao modelo de desenvolvimento econômico e social iniciado em 2003.

No decorrer do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o papel do Estado foi essencial no projeto de desenvolvimento nacional, com ênfase dada às políticas sociais, com continuidade durante o governo Dilma Rousseff. De acordo com Pochmann (2013), a participação do Brasil no contexto de expansão econômica mundial se deu a partir do planejamento em torno do gasto social, e este movimento foi liderado pelo Estado. O autor informa que:

Atualmente [...] o gasto social agregado se aproxima de 23% do PIB, [...] pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional se encontra relacionada direta e indiretamente à dinâmica da economia social. [...] O impacto econômico do avanço recente do Estado de bem-estar social no Brasil não tem sido geralmente muito bem percebido. [...] tanto assim que continua a reinar a visão liberal-conservadora que considera o gasto social como algo secundário, associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de cortes. (POCHMANN, 2013, p. 151).

Segundo Pochmann (2013), os indicadores socioeconômicos tornaram visível uma diminuição da pobreza, que pode ser associada à queda do desemprego, o que proporcionou redução na desigualdade de renda. A política de transferência de renda a pessoas e famílias provocou impacto sobre a pobreza. Desse modo, a política econômica nacional tem o mercado interno como um ponto de atenção importante no planejamento do investimento público.

Segundo Eduardo Fagnani (2011), a política social do governo federal, entre os anos de 2003-2005, foi marcada pela atuação de grupos internos divergentes: uns defendiam o Estado mínimo e outros lutavam pelos direitos universais. No período de 2006 a 2010, ocorreu a ampliação do gasto social federal, com a implementação de políticas universais e de políticas focalizadas. No Brasil, a crise financeira internacional

de 2008 reduziu a legitimidade do pensamento neoliberal e o pensamento de louvor às virtudes do Estado mínimo foi enfraquecido.

Marilena Chauí (2013) enfatiza que, diante dos avanços das políticas econômicas e sociais em busca da democracia, torna-se necessário a continuidade de uma política democrática de enfrentamento do privilégio no Brasil, que precisaria ocorrer a partir de quatro ações políticas:

[...] uma reforma tributária que opere sobre a vergonhosa concentração da renda e faça o Estado passar da política de transferência de renda para a da distribuição e redistribuição da renda; uma reforma política, que dê uma dimensão republicana às instituições públicas; uma reforma social, que consolide o Estado do bem-estar social como política do Estado e não apenas como programa de governo; e uma política de cidadania cultural capaz de desmontar o imaginário autoritário, quebrando o monopólio da classe dominante sobre a esfera dos bens simbólicos e sua difusão e conservação por meio da classe média. (CHAUÍ, 2013, p. 132-133).

O Brasil continua sendo um país estratificado socialmente e organizado por um modelo econômico capitalista caracterizado por uma imensa concentração de renda, com uma sociedade extremamente excludente, no qual a desigualdade, a exclusão social e a negação da cidadania se refletem historicamente na condução da educação oferecida à população do meio rural. O meio rural brasileiro é palco de conflitos sociais, de acordo com Comissão Pastoral da Terra CPT (2013), principalmente ligados à questão agrária. Nesse palco, figuram as desapropriações para construção de barragens em estados das regiões Nordeste e Norte. Este espaço continua ainda vivenciado um aumento da concentração de terras, o que torna o êxodo rural muitas vezes a única alternativa para a população jovem e adulta residente no meio rural. Sim, avanços foram alcançados, mas a desigualdade continua bem presente no território brasileiro.

Diante do que foi exposto, entendo que a produção de políticas públicas e a sua análise tornou-se mais complexa, envolvendo um conjunto de interações entre os atores públicos e privados que compõem o processo de construção das políticas públicas no setor educacional e em particular da educação do campo. Na contemporaneidade, a capacidade de atuação do Estado na ação pública é marcada também pela participação da sociedade civil. A formulação das políticas públicas, e em particular o Pronacampo, envolveu a participação de distintos atores sociais. O Estado estabeleceu relações com variadas instituições no processo de construção de políticas públicas, o que demonstra a existência de uma articulação complexa que envolve Estado, mercado e a sociedade civil.

O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO – PRONACAMPO

5.1 Caracterização do Pronacampo

No governo da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), foi institucionalizado o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), que congrega políticas públicas educacionais direcionadas para a população do campo. O Pronacampo foi apresentado em março de 2012 pelo Ministério da Educação e instituído pela Portaria MEC nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, que definiu suas diretrizes gerais. Nessa portaria, é colocado no parágrafo único do artigo 1º:

A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Em seu art. 1º, a portaria registra que o Pronacampo consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, conforme disposto no Decreto nº 7.352/10. A implementação do Pronacampo envolve o trabalho conjunto de duas instâncias do MEC, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Pronacampo, apoiado no Decreto nº 7.352/10, tem traçadas ações e metas a serem desenvolvidas na/para a educação do campo e a educação quilombola. A Portaria MEC nº 86/13 afirma, no seu art. 3º, os princípios da educação do campo e quilombola:

Art. 3º São princípios da educação do campo e quilombola:

- I - respeito à diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia;
- II - incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos para as escolas do campo, estimulando o desenvolvimento das unidades escolares como espaços públicos de investigação e articulação de experiências e estudos direcionados para o desenvolvimento social, economicamente justo e ambientalmente sustentável, em articulação com o mundo do trabalho;
- III - desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para o atendimento da especificidade das escolas do campo, considerando-se as condições concretas da produção e reprodução social da vida no campo;
- IV - valorização da identidade da escola do campo por meio de projetos pedagógicos com conteúdos curriculares e metodologias adequadas às reais necessidades dos alunos do campo, bem como flexibilidade na organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- V - controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva

participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo.

Diante dos princípios do Pronacampo acima citados, fica evidenciado que os mesmos encontram-se presentes no Decreto nº 7352/10, que, como instrumento de institucionalização de ideias sobre a educação do campo, foi fruto de mobilizações sociais ocorridas no final da década de 1990. Esse conjunto de princípios reafirma a garantia dos direitos educacionais, já apontados por alguns marcos legais, em favor da escola do campo. Os princípios enfatizam o respeito à diversidade do campo, que aparece em seu sentido amplo, englobando seus vários aspectos.

A especificidade das escolas do campo e as necessidades dos estudantes são colocados como elementos fundamentais do processo educacional, assim como a autonomia da escola. A escola do campo é compreendida como um espaço articulado ao mundo do trabalho e ao desenvolvimento social sustentável. Neste contexto, a qualidade da educação é perpassada pelo controle social com a participação da comunidade e dos movimentos sociais.

O Programa Nacional de Educação do Campo foi apresentado como responsável pela implementação de uma política de educação do campo, tendo como aporte o decreto presidencial nº 7352/10, editado no final do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em janeiro de 2013, o Ministério da Educação³³ divulgou o Documento Orientador do Pronacampo. A figura 5.1 mostra os atores envolvidos na construção do

³³ O Ministério da Educação divulgou o Documento Orientador do Pronacampo, juntamente com Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão(SECADI), Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais(DPECIRER),Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo/CGPEC.

Pronacampo.

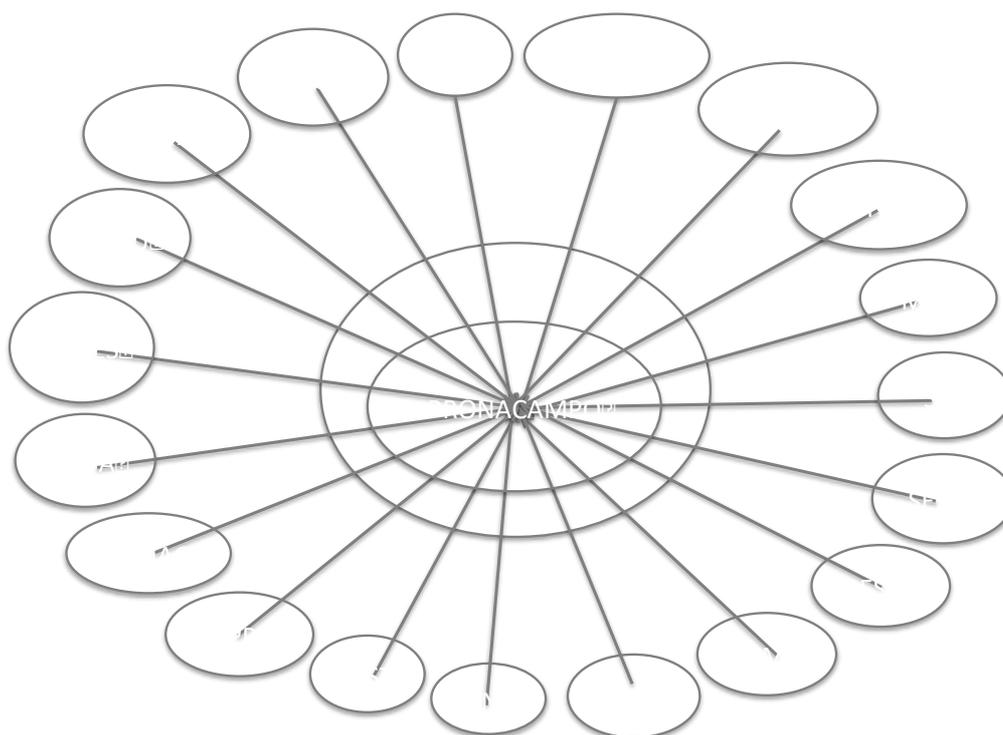


Figura 5.1- Atores envolvidos na construção do Pronacampo

Fonte: Elaboração da autora

O Pronacampo envolveu, em seu processo de construção, a participação de algumas instituições, entidades e organizações sociais. Fazem parte deste movimento três conjuntos de atores, compostos pelo governo (governo federal, secretários de educação), sociedade civil e academia. De acordo com o Documento Orientador:

O PRONACAMPO foi construído pelo Grupo de Trabalho coordenado pelo MEC/SECADI, formado pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação - CONSED, União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra - MST, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar - FETRAF, Rede de Educação do Semi-Árido Brasileiro - RESAB, Universidade de Brasília - UNB e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, atendendo a demandas dos sistemas de ensino e dos movimentos sociais (BRASIL, 2013, p. 02).

Segundo o Documento Orientador, as propostas e a implementação da política da educação quilombola foram discutidas com a Secretaria de Políticas para a Promoção

da Igualdade Racial (SEPPIR), sendo submetidas a uma consulta junto à Comissão Nacional Quilombola (CONAQ) (BRASIL, 2013, p. 02).

O Pronacampo tem como uma de suas estratégias principais o apoio técnico e financeiro da União aos estados, Distrito Federal e municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombola, em todas as etapas e modalidades de ensino. As ações do programa estão voltadas ao acesso e à permanência na escola, à aprendizagem e à valorização do universo cultural das populações do campo.

O art. 4º da Portaria MEC nº 86/2013, identifica os quatro eixos que organizam e estruturam o Programa e ações associadas a cada um:

(1) Gestão e Práticas Pedagógicas – PNLD Campo, Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE), Mais Educação Campo, Escola da Terra; (2) Formação de Professores – cursos de Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), PDE Interativo; (3) Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec), EJA Saberes da Terra; (4) Infraestrutura Física e Tecnológica – construção de escola, Inclusão Digital, PDDE Campo, PDDE Água, Luz para Todos, Transporte Escolar.

O Pronacampo congrega programas e ações de âmbito educacional já existentes no contexto nacional, contudo, a sua reunião num programa mais abrangente pode sinalizar a intenção de maior articulação institucional no planejamento e no acompanhamento do desempenho das ações. Consta no Documento Orientador que a construção dos quatro eixos transversais do Pronacampo, que envolvem as políticas de educação básica e superior, foi realizada com a participação das seguintes instâncias:

[...] Secretaria de Educação Superior - SESU, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, da Secretaria de Educação Básica - SEB, da Coordenação CAPES e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (BRASIL, 2013, p. 02).

O Pronacampo foi estruturado em quatro eixos, essa construção envolveu em sua organização a participação de órgãos do MEC: a Secretaria de Educação Superior (SESU), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (CAPES) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Figura 5.2 sintetiza a constituição da estrutura do Pronacampo em eixos.

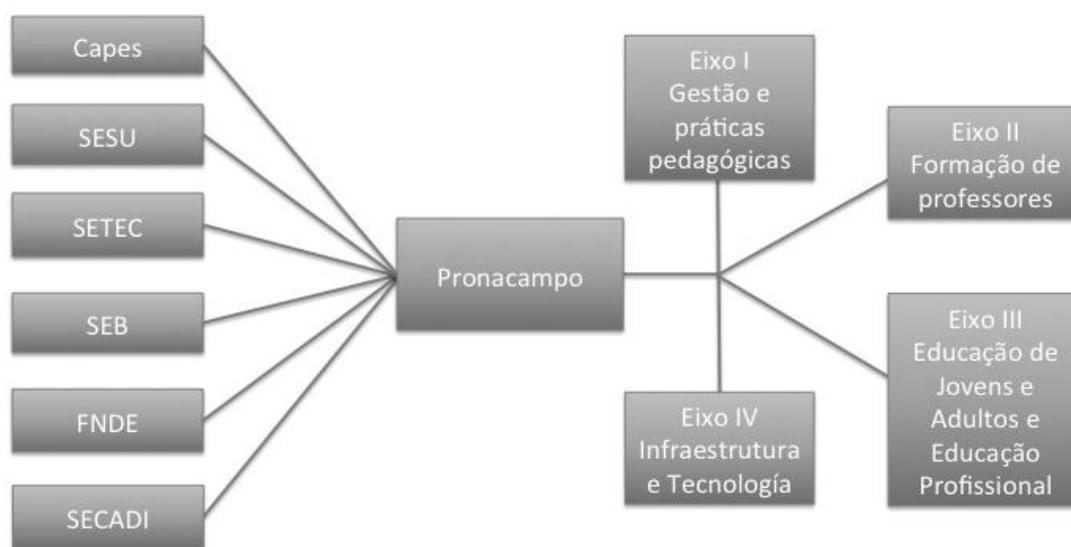


Figura 5.2- Constituição dos eixos do Pronacampo

Fonte: Elaboração da autora

O Pronacampo é de responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI. Essa Secretaria é responsável por organizar a formulação e a implementação de políticas específicas, considerando diversos públicos e temáticas e em particular as políticas para a Educação do Campo. De acordo com Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, em seu artigo 20, a SECADI tem a função de:

- I - planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização, a educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial;
- II - implementar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e organismos nacionais e internacionais, voltadas à alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial;
- III - coordenar ações transversais de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas de que trata esta Secretaria, em todos os níveis, etapas e modalidades (SECADI, 2013, p. 24).

A Secadi engloba várias diretorias³⁴ e uma delas é a diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais que tem como finalidade:

I - planejar, coordenar e orientar a implementação de políticas educacionais que promovam o acesso, a participação e a aprendizagem das populações do campo, dos povos indígenas e dos remanescentes de quilombos, em todos os níveis e modalidades de ensino;

II- acompanhar a implementação das diretrizes do Conselho Nacional de Educação referentes à educação do campo, educação escolar indígena e à educação das relações étnico-raciais;

III- promover ações de melhoria da infraestrutura escolar, de formação de professores e de desenvolvimento de materiais didáticos e pedagógicos específicos para a educação escolar indígena, do campo e nas áreas remanescentes de quilombos;

IV promover o desenvolvimento de ações para a formação de professores e o desenvolvimento de materiais didáticos e pedagógicos, visando à valorização da diversidade étnico-racial e das línguas indígenas nos sistemas de ensino. (SECADI, 2013, p.26).

Essa Diretoria, juntamente com a Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo, coordena as políticas públicas direcionadas para a educação da população do campo.

O Pronacampo estabeleceu, em sua constituição, a perspectiva de articulação interna no MEC. De outra parte, na perspectiva da intersetorialidade, envolveu, além do MEC: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) e os Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs):

Na perspectiva da participação de diferentes setores e da promoção da intersetorialidade das políticas públicas, contribuíram nesse processo, o Fórum Nacional de Educação do Campo - FONEC, os Centros Familiares de Formação por Alternância - CEFFAs, a Secretaria Nacional da Juventude - SNJ, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. (BRASIL, 2013, p. 02).

Diante do conjunto de ações articuladas do Pronacampo, cuja implementação iniciou em março de 2012, pelo governo federal, o Fórum Nacional de Educação do Campo – (FONEC)³⁵ se manifestou afirmando que:

³⁴ Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude, Diretoria de Políticas de Educação Especial, Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania, Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos

O formato de programa, a lógica de sua formulação, suas ausências e ênfases nos permitem situar o Pronacampo muito mais próximo a uma política de “educação rural”, no que esse nome encarna historicamente na forma de pensar a política educacional para os trabalhadores do campo em nosso país, do que das ações e dos sujeitos que historicamente constituíram a prática social identificada como Educação do Campo.(FONEC, 2012, p. 1).

Ainda em relação ao conjunto de eixos de ações articulados pelo Pronacampo, o FONEC compreendeu que:

Sua ênfase está em garantir elementos de política pública que permitam avançar na preparação da mão-de-obra para o agronegócio ou diminuir os focos de conflito com os camponeses, suas organizações de classe. Nessa perspectiva, o Pronacampo não é linearmente contra os trabalhadores, mas também não representa a vitória do polo do trabalho na definição da política. (FONEC, 2012, p. 17).

Embora não seja esse o momento de explorar os motivos de tal posicionamento, os registros acima foram aqui transcritos como forma de ilustrar o *espaço* de disputas que circunda a política de educação do campo, da configuração de uma arena em que os atores negociam e disputam ideias.

As políticas que se encontram presentes no Pronacampo nos apresentam uma multiplicidade de conteúdos que envolvem o contexto econômico, político e social que compõem a formulação das políticas, assim como as forças políticas, a rede de influências e a responsabilização das diferentes esferas. Este processo implica em levar em consideração influências de agências multilaterais, influências político-partidárias (nacionais e locais) de indivíduos, de redes e de grupos políticos.

Entendo, a partir da posição teórica do estudo, que a política pública é uma forma de atuar sobre um determinado problema público que envolve uma sociedade, com o objetivo de conservar, adaptar, e/ou transformar a situação. Diante do contexto das políticas públicas de educação, cabe perguntarmos que ideias vêm sendo institucionalizadas e que função é atribuída à educação direcionada para a população do campo na atualidade.

³⁵ O Fórum Nacional de Educação do campo (Fonec), foi criado em agosto de 2010, com a participação dos movimentos, organizações sociais e sindicais do campo, universidades, institutos federais de educação. O Fonec tem por objetivo o exercício de análise crítica constante, severa e independente acerca de políticas públicas de educação do campo, bem como a correspondente ação política com vistas à implantação, à consolidação e, mesmo, à elaboração de proposições de políticas públicas de educação do campo (FONEC, 2010). O Fonec é um ator importante e deverá ser objeto de especial atenção no estudo proposto.

5.2 O Pronacampo: seus eixos e a constituição das suas ações

O Pronacampo encontra-se estruturado em quatro eixos, cada qual composto por vários programas e ações. A Figura 5.3 apresenta a estrutura dos Eixos que compõem o Pronacampo.

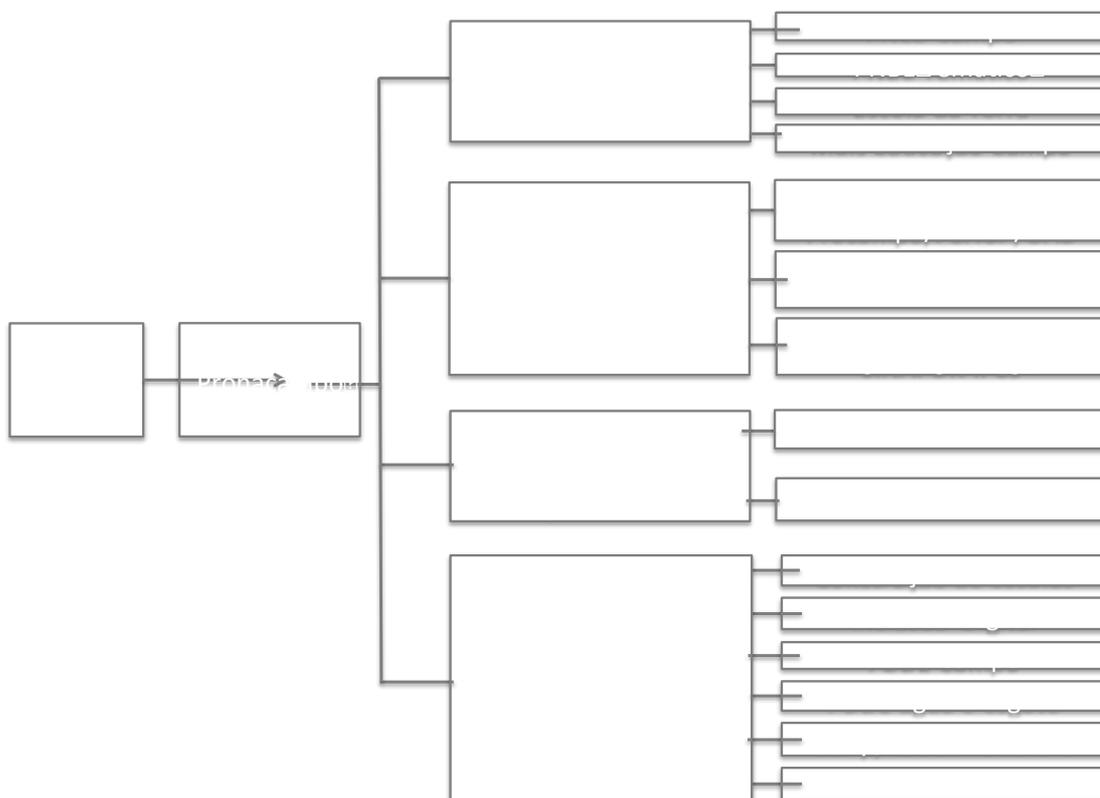


Figura 5.3- Estrutura dos Eixos que compõem o Pronacampo.

Fonte: Elaboração da autora

5.2.1 I Eixo - Gestão e Práticas Pedagógicas e suas ações

O **primeiro eixo** é denominado Gestão e Práticas Pedagógicas, nele foram reunidos os seguintes programas: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD Campo), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE Temático), Programa Mais Educação Campo e Programa Escola da Terra. Figura 5.4- apresenta o eixo I Gestão e Práticas Pedagógicas que compõe o Pronacampo



Figura 5.4- Eixo I - Gestão e Práticas Pedagógicas do Pronacampo e suas ações

Fonte: Elaboração da autora

A Portaria MEC nº 86/13, que instituiu o Pronacampo e definiu seus eixos, apontou em seu art. 5º as ações que compõem o eixo 1 – Gestão e Práticas Pedagógicas:

- I - disponibilização às escolas públicas do campo de materiais didáticos e pedagógicos que atendam às especificidades formativas das populações do campo e quilombolas, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, e de materiais complementares no âmbito do Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE;
- II - fomento à oferta da educação integral nas escolas do campo e quilombolas, promovendo a ampliação curricular; e
- III - apoio às escolas com turmas compostas por estudantes de variadas etapas dos anos iniciais do ensino fundamental e das escolas localizadas em comunidades quilombolas, por meio da Escola da Terra.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) Campo é apresentado no Documento Orientador. O PNLD campo tem por objetivo:

Produção e disseminação de materiais didáticos específicos para os estudantes e professores do campo que permitam o desenvolvimento do ensino e da aprendizagem de forma contextualizada, em consonância com os princípios da política e as Diretrizes Operacionais da Educação do Campo na Educação Básica. (MEC, 2013, p. 6).

A Figura 5.5 apresenta o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que compõe o Pronacampo

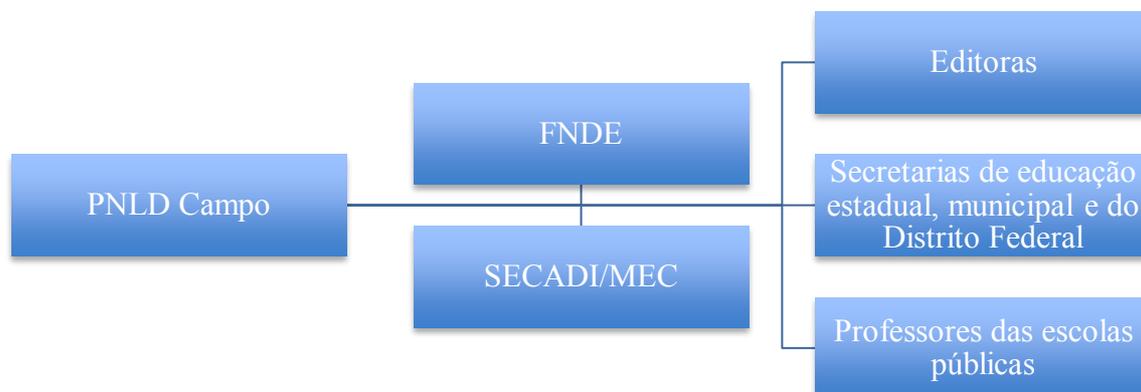


Figura 5.5 – Programa Nacional do Livro Didático/Campo: instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora

Em 2011, para que o PNL D campo se efetivasse, houve a publicação do edital PNL D/FNDE nº 5/2011. Esse edital estabeleceu normas para a elaboração de material didático específico para a realidade do campo. O PNL D Campo deve atender às escolas do campo e às comunidades quilombolas com alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. O programa é disponibilizado por meio do Sistema de Material Didático (SIMAD), no site do FNDE.

De acordo como o documento orientador, a escolha do livro didático deverá contar com a participação de gestores e professores das escolas do campo e comunidades quilombolas, considerando a adequação e a pertinência das coleções em relação à proposta pedagógica (MEC, 2013, p. 6). A entrega do livro didático ocorreu, de acordo com o documento normativo, no início de 2013.

O Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE Temático) – ver Figura 5.6 – é direcionado para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio e se propõe a disponibilizar obras de referência com abordagem específica para o campo e as comunidades quilombolas. O PNBE Temático que compõe o Pronacampo tem o seguinte objetivo:

Atender as escolas da rede pública de ensino, com obras de referência que ampliem a compreensão de professores e estudantes sobre as temáticas da

diversidade, inclusão e cidadania e atendam ao desafio de promover o desenvolvimento de valores, práticas e interações sociais. (MEC, 2013, p. 7).

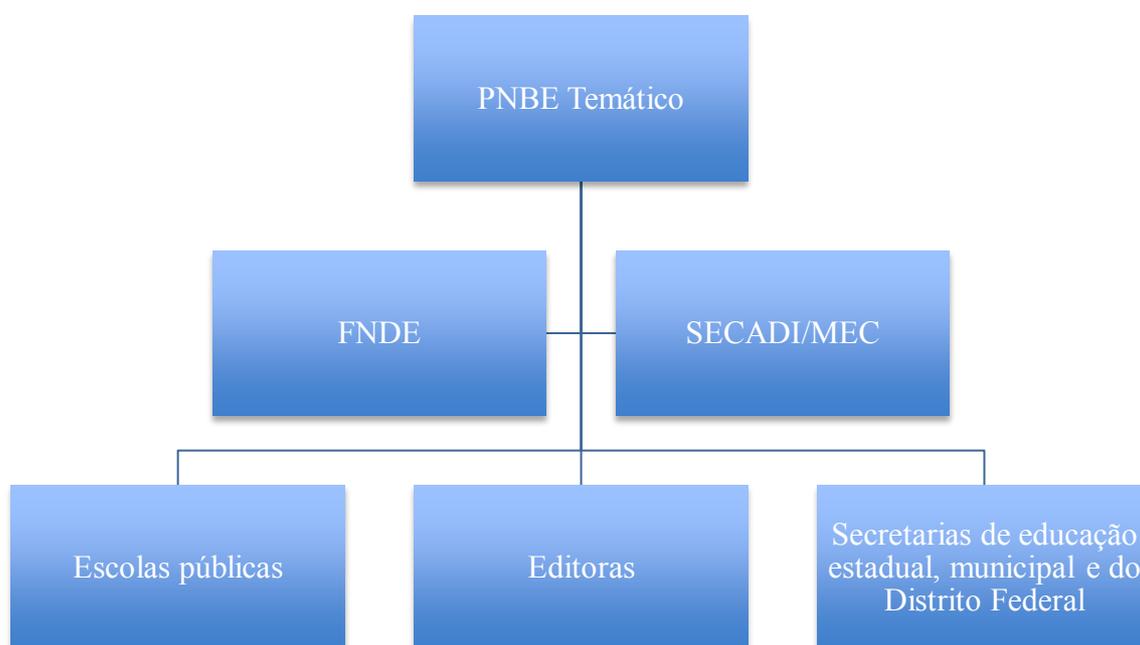


Figura 5.6 – Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE Temático) do Pronacampo: instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora

Segundo o documento orientador, o PNBE Temático foi implementado de acordo com o edital PNBE/FNDE nº 1/2012, as coleções deveriam chegar aos sistemas de ensino no segundo semestre de 2013. Foram enfatizadas as temáticas e interesses que regiam as obras direcionadas para a educação do campo:

[...] contemplam referenciais para a compreensão do campo no contexto socioeconômico e cultural brasileiro, abordando: agroecologia; desenvolvimento sustentável; territorialidade; questão agrária; produção agrícola; desenvolvimento econômico; história e cultura das diferentes populações do campo. (MEC, 2013, p. 7).

E para educação quilombola,

[...] as obras contemplam referenciais para a compreensão das comunidades remanescentes de quilombos como espaços de resistência, abordados na perspectiva da territorialidade, da ancestralidade, da cultura, da religião e tradição oral e da história e saberes tradicionais das diferentes comunidades. (MEC, 2013, p. 7).

O programa Mais Educação Campo (ver Figura 5.7) agregado ao Pronacampo tem o objetivo de:

Contribuir para a estruturação da proposta de educação integral nas escolas do campo e comunidades quilombolas, por meio da disponibilização de recursos específicos para a ampliação da jornada escolar, integrando atividades de acompanhamento pedagógico e enriquecimento curricular nas diversas áreas do conhecimento. (MEC, 2013, p. 8).

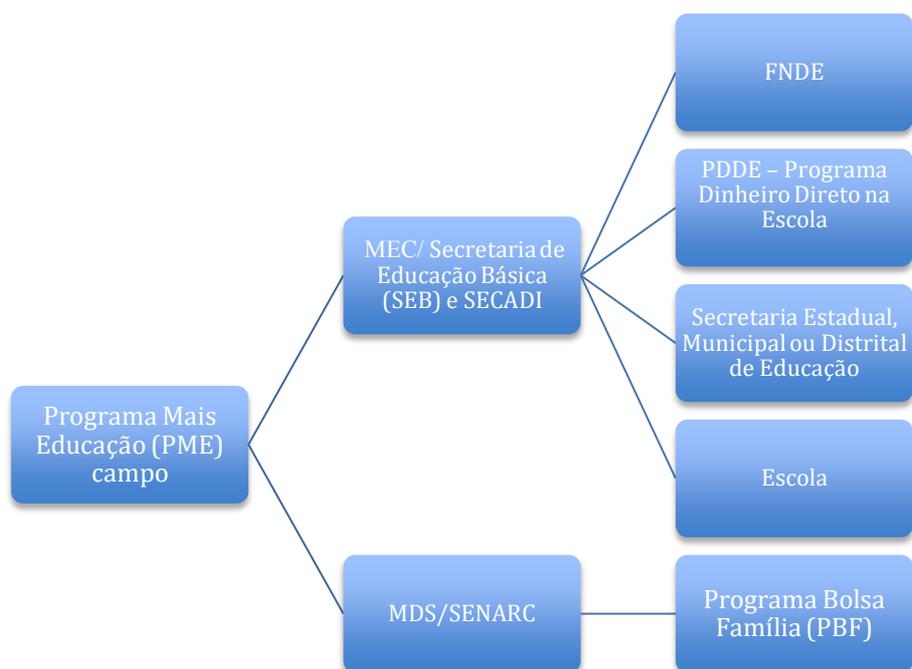


Figura 5.7 – Programa Mais Educação Campo: instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora

O Mais Educação Campo, a partir de 2012, configurou sua atuação em macrocampos denominados de: acompanhamento pedagógico; agroecologia; iniciação científica; educação em direitos humanos; cultura e arte popular; esporte e lazer; memória e história das comunidades tradicionais. A implementação da educação integral nas escolas do campo, segundo o documento orientador (2013), deveria ocorrer por meio de ações denominadas *planos de atendimentos*, a serem organizados a partir do projeto político pedagógico (PPP) das escolas do campo. O documento orientador esclarece que:

Os planos de atendimento deverão ser definidos de acordo com o Projeto Político Pedagógico das unidades escolares e desenvolvidos por meio de atividades que ampliem o tempo, os espaços e as oportunidades educativas, na perspectiva da educação integral. Para o desenvolvimento dessas atividades devem ser formadas turmas de 20 a 30 estudantes, levando em consideração as diferentes faixas etárias, os espaços de aprendizagem e o repertório de competências e habilidades a ser desenvolvido, atendendo

preferencialmente, todos os estudantes matriculados nas escolas do campo (MEC, 2013, p. 8).

A implementação do programa Mais Educação Campo aconteceu em um grupo de escolas pré-selecionadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Essa seleção foi realizada através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC). Algumas atribuições e procedimentos dos governos subnacionais no Mais Educação Campo são explicadas no documento orientador:

A Entidade Executora (EEx) deverá confirmar a adesão[...] via ofício, e nomear [...] um técnico da Secretaria Estadual, Distrital ou Municipal de Educação com a responsabilidade de coordenar as atividades realizadas nas escolas participantes. [...] Esses técnicos ficarão responsáveis por acompanhar [...]o preenchimento do Plano de Atendimento pelos representantes das escolas, a tramitação dos documentos no SIMEC e a confirmação do Plano Geral Consolidado. Cabe à Secretaria Estadual, Municipal ou Distrital de Educação disponibilizar um professor vinculado à escola, com dedicação de no mínimo vinte horas, preferencialmente, denominado "Professor Comunitário" [...] responsável pelo acompanhamento pedagógico e administrativo do Programa e seus custos referem-se à contrapartida oferecida pela Entidade Executora (EEx). (MEC, 2013, p. 8, 9).

De acordo com as informações que constam no documento orientador, 9.779 escolas do campo, no ano de 2012, implementaram o programa e receberam os recursos dessa modalidade do PDDE.

O Programa Escola da Terra – ver Figura 5.8 – tem o objetivo de:

Promover a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos estudantes do campo e quilombolas em suas comunidades, por meio do apoio à formação de professores que atuam em turmas multisseriadas dos anos iniciais do ensino fundamental e escolas quilombolas, fortalecendo a escola como espaço de vivência social e cultural. (MEC, 2013, p. 9).

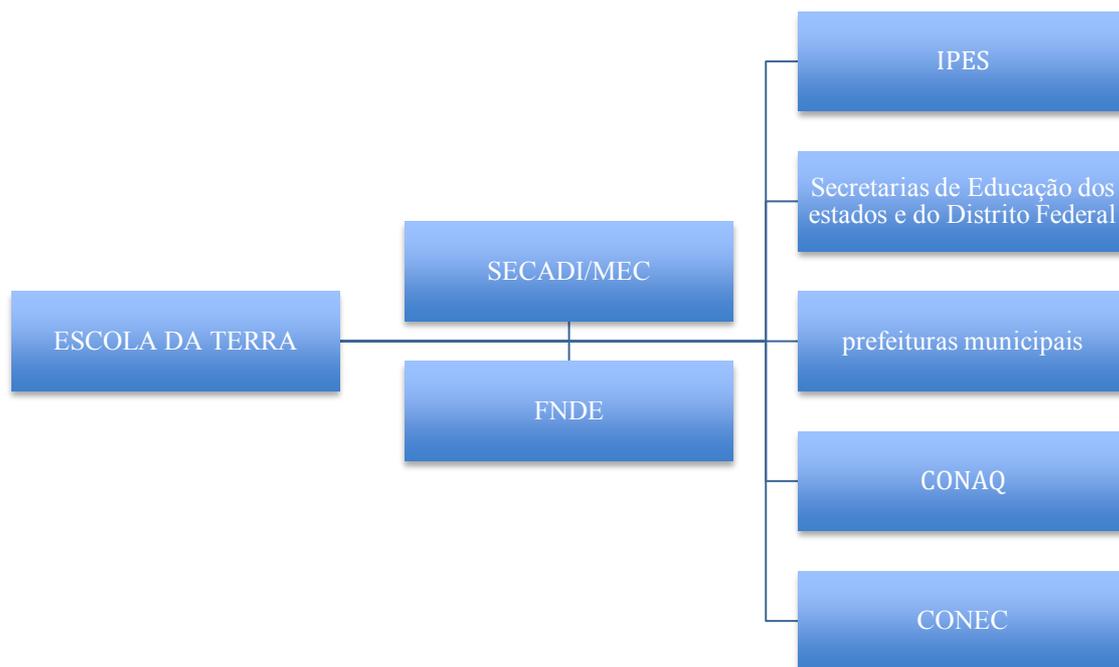


Figura 5.8 – Programa Escola da Terra: instâncias envolvidas
 Fonte: Elaboração da autora

O programa Escola da Terra envolve disponibilização de material didático-pedagógico, de acompanhamento pedagógico e formação de professores. Outra ação do programa consiste na realização do curso de formação continuada de professores em parceria com as instituições formadoras. De acordo com o documento orientador essa ação

[...] visa elevar o desempenho escolar dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental e fortalecer o desenvolvimento de propostas pedagógicas e metodologias adequadas às escolas do campo e às escolas quilombolas. (MEC, 2013, p. 9).

Ainda de acordo com o documento, no âmbito do programa Escola da Terra ocorre a oferta de curso de aperfeiçoamento. O curso oferecido pelo programa é constituído de, no mínimo, 180 horas, incluindo encontros presenciais denominados de *tempo universidade*. O curso de aperfeiçoamento apresenta a seguinte organização:

[...] tempo universidade (de 90 a 120h) e atividades no tempo escola-comunidade (90 às 60h) sob a coordenação da Instituição Formadora que designará o coordenador do curso, o supervisor, os professores pesquisadores, professores formadores e tutores para a execução e acompanhamento da formação. A ação disponibilizará também bolsas para coordenadores das redes de educação e para professores em função de assessoria pedagógica com o objetivo de promover o acompanhamento pedagógico do professor cursista, no tempo escola-comunidade e a articulação entre a proposta da formação das IPES, o projeto político pedagógico das escolas e a política educacional da secretaria de educação a

qual está vinculado, promovendo também a participação das comunidades (MEC, 2013, p. 9,10).

O Programa Escola da Terra é direcionado às escolas do campo e quilombolas com classes multisseriadas. A SECADI em seu relatório esclarece:

[...] com vistas à promoção da qualidade do ensino [...] prevê ações para o fortalecimento da gestão e das práticas pedagógicas, contemplando a formação continuada de professores, a estruturação de equipe local responsável pelo acompanhamento pedagógico e a disponibilização de materiais pedagógicos específicos (SECADI, 2013, p. 39).

A implementação do curso de aperfeiçoamento ocorre por adesão à proposta, por meio do registro no módulo PAR do SIMEC, onde há um acesso específico ao PRONACAMPO/Escola da Terra. Essa adesão é realizada pela secretaria estadual, municipal ou distrital de educação e a primeira rodada foi disponibilizada a partir de janeiro do ano de 2013. Segundo o documento orientador, o gestor seleciona as escolas e o número de professores que participarão do programa.

5.2.2 II Eixo - Formação de Professores e suas ações

O **segundo eixo** do Pronacampo é Formação de Professores, envolvendo ações de formação inicial e continuada. Entre os programas do eixo estão: na formação inicial, o Procampo³⁶ e o Parfor/Capes; na formação continuada, são oferecidos cursos (de aperfeiçoamento e especialização) em Educação do Campo e quilombola pela Rede Nacional de Formação (RENAFOR) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). A Figura 5.9, apresenta o eixo II - Formação de Professores do Pronacampo e suas ações

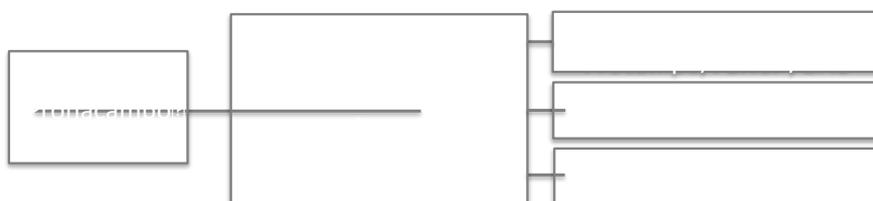


Figura 5.9- Eixo II do Pronacampo - Formação de Professores do Pronacampo e suas ações

Fonte: Elaboração da autora

³⁶ Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), foi criado Em 2007. O Procampo faz parte das reivindicações dos movimentos sociais do campo por formação inicial para os professores que atuam e ou irão atuar nas escolas do campo. O Procampo envolve várias secretarias do MEC, mas é coordenado pela SECADI.

Na Portaria MEC nº 86/13, em seu art. 6º, são registradas definições mais gerais do eixo 2:

I - a formação inicial dos professores em exercício na educação do campo e quilombola será desenvolvida no âmbito do Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo - PROCAMPO, da Universidade Aberta do Brasil - UAB e da RENAFOR, assegurando condições de acesso aos cursos de licenciatura destinados à atuação docente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio com a possibilidade de utilização da pedagogia da alternância; e

II - a formação continuada dos professores em nível de aperfeiçoamento e especialização em educação do campo e quilombola, com propostas pedagógicas por áreas de conhecimento e projetos temáticos.

No ano de partir de 2012, no governo da presidente Dilma Rousseff, o Procampo foi integrado ao Pronacampo, sendo articulado ao eixo de formação de educadores. O Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo) foi criado em 2007, com a finalidade de auxiliar a implementação de cursos de graduação voltados para formação para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas universidades e instituições públicas.

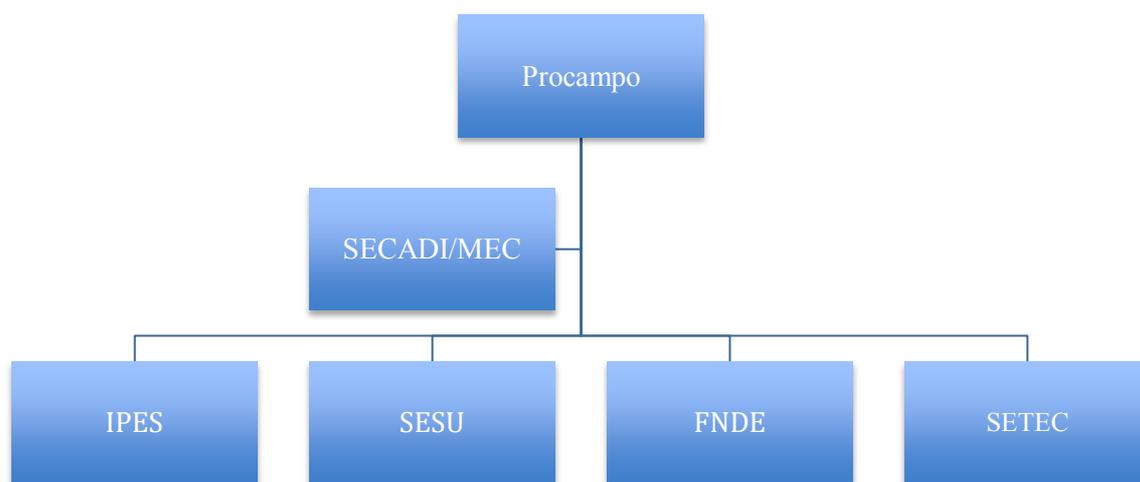


Figura 5.10 – Procampo: instâncias envolvidas.

Fonte: Elaboração da autora

O Procampo faz parte das reivindicações dos movimentos sociais do campo por formação inicial para os professores que atuam ou irão atuar nas escolas do campo. Consiste na oferta de cursos de graduação com habilitação para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio, nas escolas do campo. A habilitação se dá

por área de conhecimento. Essa formação inicial é realizada por instituições públicas de ensino superior – IPES. Algumas realizações do Programa são pontuadas em documento da SECADI:

Em 2012, foram apoiados 26 projetos de instituições de educação superior para manutenção e continuidade das turmas do Procampo sendo repassado recurso para 15 universidades beneficiando 1.607 professores via matriz orçamentaria e para 11 universidades estaduais e municipais beneficiando 591 professores via convenio através do FNDE fazendo um total de 2.198 professores beneficiados. Por meio do Edital SESU/SETEC/SECADI no 02/2012, foram selecionadas 32 IFES para oferta de 35 novos cursos, além da ampliação de vagas em 08 cursos existentes, totalizando 4.800 novas vagas destinadas a formação inicial dos professores do campo (SECADI, 2013, p. 39).

A constituição dos cursos tinha como prioridade o regime de alternância (tempo-escola e tempo-comunidade) e foi, *a priori*, implementado em quatro universidades federais: Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Federal de Sergipe (UFS). Os cursos eram custeados em seu primeiro ano pela Secad através de editais que são elaborados, sendo que as universidade constroem seus projetos de implementação e submetem à apreciação da mesma. A Licenciatura em Educação do Campo organiza o curso através de componentes curriculares em quatro áreas do conhecimento: Linguagens, Ciências Humanas; Ciências da Natureza e Ciências Agrárias.

O Pronacampo definiu estratégias para o processo de formação inicial de professores para as escolas do campo. As estratégias são: o Procampo, os cursos desenvolvidos por meio da Educação a Distância, via Universidade Aberta do Brasil, (UAB) e o PARFOR³⁷, através da Plataforma Freire.

Diante da possibilidade de oferta de formação por intermédio da modalidade a distância, o Fórum Nacional de Educação do Campo assim se posiciona;

O movimento da Educação do Campo tem sido contrário à formação de educadores à distância (sic), pela compreensão de que as diferentes

³⁷ A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica foi instituída pelo Decreto nº 6.755, de 30 de janeiro de 2009 e, em decorrência, a Portaria Normativa nº. 9, de 30 de junho de 2009. Estabeleceu o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor). Segundo o manual operativo do Parfor, a partir do Decreto 6.755, o MEC responsabilizou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelos cursos no âmbito do Parfor. O Parfor visa induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN e contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica no País. (BRASIL, 2014).

dimensões da formação profissional necessária ao projeto educativo dos trabalhadores não têm como se realizar de forma plena nessa modalidade. Isso não significa recusar o dever e o direito dos docentes em formação de acessar as novas tecnologias de informação e comunicação e de saber incorporá-las em sua prática pedagógica, como ferramenta de ensino, pesquisa e extensão, mas se trata de situar o papel complementar e não central dessas tecnologias no processo formativo dos educadores. Ademais, trata-se de fazer uma crítica contundente à forma de massificação precarizada da formação dos educadores, feita através dos cursos da UAB. (FONEC, 2012, p. 22).

No Pronacampo, foi estabelecida a meta de capacitar 45 mil professores com formação inicial para a escola do campo, sendo estimada a formação de 15 mil docentes por ano, respectivamente em 2012, 2013 e 2014.

Há que observar, contudo, que a oferta de formação inicial tem prioridades:

Apoiar prioritariamente à (sic) formação inicial de professores em exercício na Educação do Campo e quilombola, assegurando condições de acesso aos cursos de licenciatura destinados a atuação docente nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio (BRASIL, 2013, p.10).

O Procampo é ofertado em algumas universidades federais e por institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IF). A organização curricular funciona em regime de alternância. Os cursos são direcionados prioritariamente para professores em exercício nas escolas do campo que não possuem o Ensino Superior.

De acordo com documento do Pronacampo, o MEC, por meio da SECADI, da SESU e SETEC, publicou o Edital nº 02, em 05.09.2012, para adesão das universidades públicas federais e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, com a disponibilização de professores, equipe administrativa e aporte financeiro de custeio e capital para a implantação de novos cursos e turmas do PROCAMPO, com a oferta a partir de 2013. O ingresso nas licenciaturas, segundo o mesmo documento, seria efetivado mediante processo seletivo definido pelas instituições formadoras ofertantes (BRASIL, 2013, p. 10-11).

Já no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, Parfor/Capes (ver Figura 5.11), os cursos de licenciatura oferecidos aos professores do campo podem ser nas modalidades presencial e a distância.

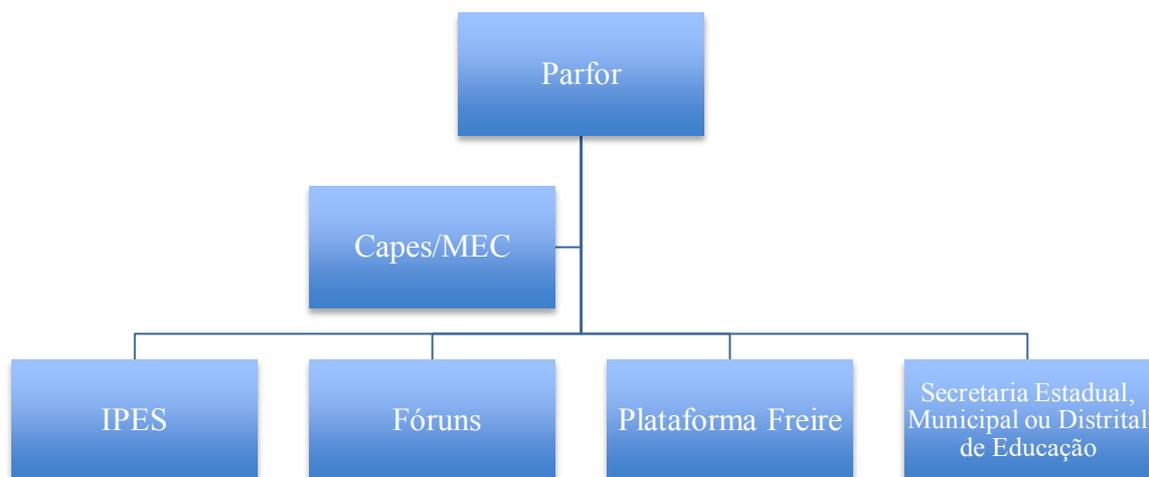


Figura 5.11 – Parfor que compõe o Pronacampo: instâncias envolvidas.

Fonte: Elaboração da autora

A implementação dos cursos ocorre através de edital específico e a inscrição dos professores do campo para a licenciatura do Parfor acontece pela Plataforma Freire. Neste contexto, o Pronacampo propõe a expansão de pólos da Universidade Aberta do Brasil e, por consequência, é prevista a oferta a um número maior de cursistas (BRASIL, 2013).

A formação continuada para os professores proposta no Pronacampo tem como finalidade

Apoio à oferta de formação continuada de professores, gestores e coordenadores pedagógicos que atuam na educação básica, nas diferentes etapas e modalidades, em escolas do campo e quilombola.(BRASIL, 2013, p.11).

A formação continuada prevista no Pronacampo é realizada por instituições públicas de ensino superior, por meio da Renafor e da UAB. A Figura a seguir apresenta a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Renafor) que compõe o Pronacampo.

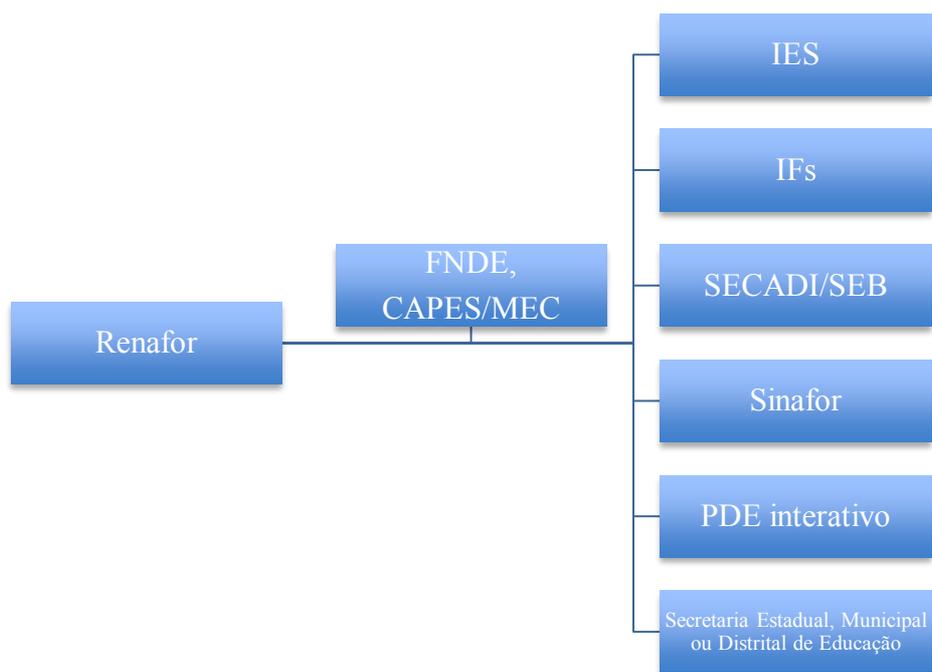


Figura 5.12 – Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Renafor) : instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora

É previsto que os cursos oferecidos estejam em consonância com o plano de formação continuada das escolas, o qual deve ser feito pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Interativo).

O PDE Interativo é uma ferramenta de planejamento da gestão escolar, atualmente coordenada pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. Os gestores das escolas acessam o PDE Interativo pelo Simec (módulo PAR) e preenchem o plano, indicando a necessidade de formação dos professores da escola. De acordo com o documento orientador do Pronacampo, a solicitação de formação realizada pelas escolas assim é processada:

[...] será submetida à validação da Secretaria de Educação do Estado ou Município por meio do Sistema Nacional de Formação - SINAFOR, com acesso através do SIMEC, módulo PAR e enviada aos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente para pactuação com as IPES [instituições públicas de educação superior] até junho de cada ano, para oferta no ano seguinte. (BRASIL, 2013, p.12).

O PDE Interativo foi disponibilizado para todas as escolas públicas em 2012 e para a Educação do Campo e quilombola contempla os seguintes cursos: Educação do Campo, Educação Quilombola, EJA Saberes da Terra, Classes Multisseriadas e Educação Integral. (BRASIL, 2013).

O Pronacampo reuniu políticas de formação de professores que foram desenvolvidas e implementadas no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre eles o Procampo e o Parfor, que envolvem e articulam o Ministério da Educação, instituições de educação superior³⁸, as secretarias de educação dos estados e municípios. Nesse contexto, o Pronacampo deu continuidade, de certa forma, às políticas educacionais já em curso no país, mas estabeleceu mudanças e incorporou novas ações, como cursos de formação na área de educação do campo na Renafor. A formação dos professores se tornou estratégica e passou a ser entendida como um dos caminhos para aumentar a escolaridade dos professores, melhorar o rendimento do sistema educacional no âmbito da educação básica da população do campo. Seguindo orientações do ordenamento jurídico do país, principalmente da LDB, a política de formação capitaneada pelo Ministério da Educação tem ocorrido em colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, o que, dada a autonomia dos governos subnacionais na educação, impõe desafios permanentes de negociação da política de formação e dos programas/ações que a compõem.

5.2.3 III Eixo - Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional e suas ações

O **terceiro eixo** do Pronacampo é composto pela Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional e Tecnológica. A Figura 5.13- apresenta o eixo III - Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional do Pronacampo e suas ações

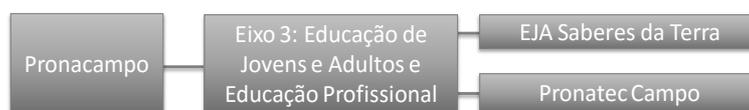


Figura 5.13 - Eixo III do Pronacampo – Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional
Fonte: Elaboração da autora

A Portaria MEC nº 86, de 2013, em seu art. 7º, arrola as ações que constituem o eixo:

³⁸ No início eram só as públicas, mas logo em seguida foi possível incluir as privadas, por mudança no próprio decreto 6755.

I - apoio às redes de ensino para a ampliação da oferta de Educação de Jovens e Adultos com qualificação profissional, com a utilização da proposta pedagógica do Saberes da Terra; e

II - o apoio à inclusão social dos jovens e trabalhadores do campo por meio da ampliação da rede federal de educação profissional e tecnológica, do fortalecimento das redes estaduais de educação profissional e tecnológica e de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores de acordo com os arranjos produtivos locais.

Este eixo, é formado pelos seguintes programas: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Campo), que oferece vagas nos cursos de formação inicial e continuada (FIC) e no Programa Escola Técnica Aberta do Brasil (E-Tec)³⁹; EJA Saberes da Terra (direcionado aos anos iniciais e finais do ensino fundamental, integrado ao ensino médio e à qualificação profissional).

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), foi criado pela lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011. De acordo com o parágrafo único do art. 1º, os objetivos do Pronatec são:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O Pronatec tem a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira da União. O Programa estabeleceu articulações como os programas Bolsa-formação, Fundo de Financiamento Estudantil (Fies-técnico), Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). O programa atua na oferta de cursos técnicos de nível médio, cursos de formação (inicial e continuada) para os estudantes do ensino médio da rede pública, cursos de formação inicial e continuada para beneficiários do Seguro-Desemprego; e cursos de formação inicial e continuada para pessoas registradas no Cadastro Único para Programas Sociais, no Pronatec Brasil Sem Miséria.

³⁹ Cursos técnicos e de formação inicial e continuada encontram-se no Guia Pronatec.

Os cursos do Pronatec podem ser executados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), por instituições privadas, pelos institutos federais de educação ciência e tecnologia (IFs) e também por escolas estaduais ou municipais de educação profissional.

O Bolsa-Formação possui duas modalidades, que são: a Bolsa-Formação Estudante, para estudantes de cursos técnicos das redes públicas e a Bolsa-Formação Trabalhador, que envolve o oferecimento de bolsas para estudantes dos cursos de formação inicial e continuada de curta duração. De acordo com informações disponíveis no site do MEC:

A Bolsa-Formação oferecerá vagas gratuitas de Educação Profissional e Tecnológica. Terá duas modalidades: a Bolsa-Formação Trabalhador, que oferecerá cursos de Formação Inicial e Continuada (cursos de curta duração, com 160 horas-aula ou mais) para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal; e a Bolsa-Formação Estudante, que oferecerá cursos técnicos (de maior duração, pelo menos 800 horas-aula) para estudantes das redes públicas. (BRASIL, 2012).

Os recursos do Bolsa-Formação são transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC para a mantenedora que deve oferecer o curso. A Portaria MEC nº. 185, de 12 de março de 2012, determinou as diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec.

Art. 11. O montante de recursos a ser transferido ou descentralizado no âmbito da Bolsa Formação pelo FNDE baseia-se nas vagas que o parceiro ofertante, se compromete a oferecer na pactuação, registradas em sistema informatizado no Ministério da Educação.

§ 1º As vagas pactuadas serão convertidas em horas-aluno e confirmadas pelas matrículas igualmente registradas no sistema informatizado do Ministério da Educação.

§ 2º O total de horas-aluno pactuadas pelo parceiro ofertante será obtido multiplicando-se o número de vagas ofertadas e registradas no sistema mencionado no caput pela carga horária de cada curso, medida em horas-aula de 60 minutos.

A bolsa não significa que o estudante receba transferência de dinheiro em seu nome, ela é o recurso repassado às chamadas instituições parceiras, com base na vaga e na matrícula no curso frequentado pelo estudante. As instituições ofertam os cursos do Pronatec com recursos da Bolsa-Formação. Os cursos, inicialmente, podiam ser ofertados pelas instituições federais de educação profissional, científica e tecnológica, pelo Sistema S e pelas escolas estaduais e municipais de educação profissional tecnológica. O apoio financeiro da União por meio da transferência chamada "bolsa

formação" era inicialmente previsto para instituições estaduais e municipais de educação profissional e para o Sistema S⁴⁰. Em 2013, novo artigo foi incluído na lei do Pronatec (lei nº 12.513/11), por meio da Lei nº 12.816, de 2013, prevendo como parceiros, e, portanto, como passíveis de receber transferência de recursos, também as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

A Resolução CD/FNDE nº 8, de 20 de Março de 2013, determina, em seu art. 3º, que:

Cabe à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) solicitar ao FNDE a execução das transferências de recursos de que trata esta resolução, indicando seus destinatários e os valores a serem transferidos, com base no valor de R\$ 10,00 fixado para a hora-aluno no âmbito da Bolsa-Formação.

Parágrafo único. A SETEC/MEC encaminhará ao FNDE, juntamente com as solicitações das transferências de recursos, cópia do Termo de Adesão de cada parceiro ofertante.

De acordo com o art. 9º da Lei nº 12.513 de 2011, através do Pronatec os profissionais das entidades públicas ofertantes podem receber bolsa (caracterizado mesmo como recurso pago a pessoa física) como forma de pagamento pelas atividades desenvolvidas no âmbito do programa.

Encontra-se previsto para os estudantes um auxílio alimentação e transporte que poderá ser pago em espécie ou mediante entrega de vales com estas finalidades específicas. Ao beneficiário (estudante), então, é oferecido o curso gratuito e auxílio para alimentação e transporte. Segundo o parágrafo 4º do art. 6º da lei nº 12.513/2011 (com a redação dada pela lei nº 12.816/13):

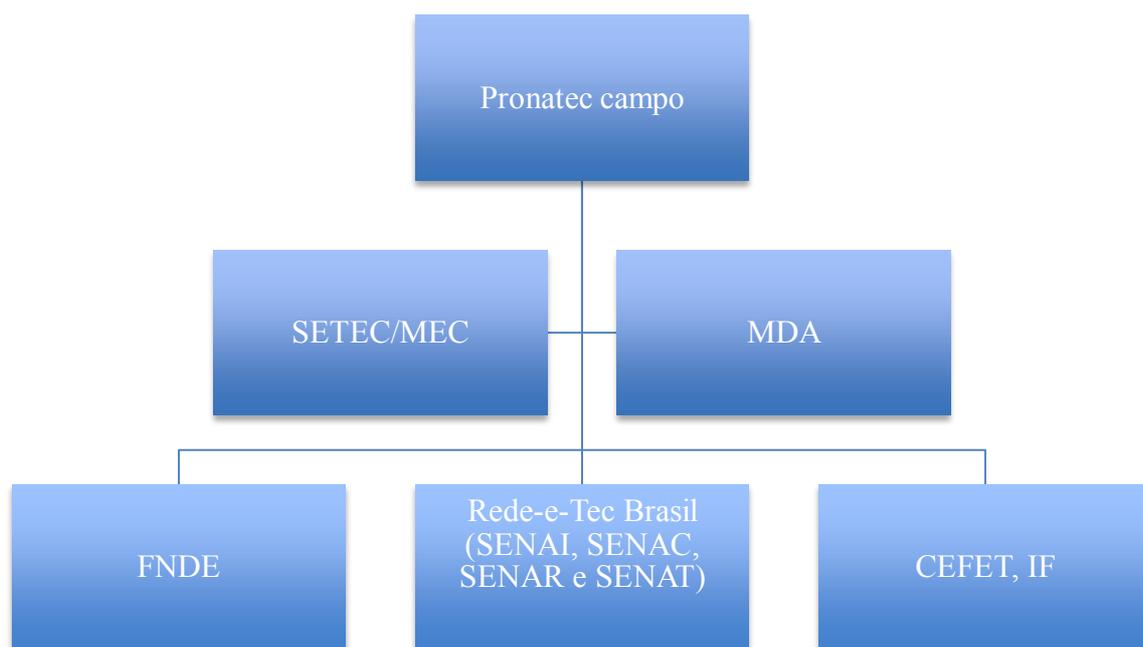
§ 4º Os valores das bolsas-formação concedidas na forma prevista no caput correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço.

O Pronatec Campo tem o objetivo de:

promover a inclusão social de jovens e trabalhadores do campo por meio da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e da oferta de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região. (BRASIL, 2013).

⁴⁰ Os IFEs são instituições federais, por isso, embora participem do Pronatec, não recebem "bolsa formação" e sim recursos regulares das instituições federais de ensino.

O **Pronatec Campo** – ver Figura 5.14 – é direcionados aos jovens e trabalhadores do campo e aos quilombolas. As vagas são oferecidas nos cursos de formação inicial e continuada (FIC) e no Programa Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec). Os cursos podem ser de responsabilidade na oferta dos IFEs, de escolas vinculadas às universidades federais, de centros federais de educação técnica e tecnológica (Cefet) e de escolas públicas estaduais.



A Figura 5.14 – Pronatec Campo: instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora

Segundo o Ministério da Educação (2011), a expansão da oferta de cursos voltados ao desenvolvimento do campo seriam oferecidos nas redes federal e estaduais de formadores; a Rede e-Tec Brasil seria o principal meio de expansão de cursos de qualificação profissional específicos para o campo. No governo da presidenta Dilma Rousseff, foi instituída a Rede e-Tec Brasil, por meio do Decreto Presidencial nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, cujo art. 1º prescreve o seguinte:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Rede e-Tec Brasil com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País.

A Rede e-Tec Brasil é uma ação do Ministério da Educação que tem como perspectiva a expansão e democratização da oferta de educação profissional. A e-Tec

tem como alvo o interior do país e as periferias das áreas metropolitanas, buscando atender necessidades de desenvolvimento econômico e social regional e local. De acordo com o Decreto nº 7.589 de 2011, em seu art. 2º, a Rede e-Tec Brasil será constituída por meio da adesão de:

- I - instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;
- II - de unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem que ofertam cursos de educação profissional e tecnológica; e
- III - de instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.

Através da e-Tec Brasil são oferecidos cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Fica determinado no decreto que os cursos poderão ser oferecidos nas instituições da rede federal de educação profissional, nas unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e nas instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. No Decreto nº 7.589 de 2011, são enumerados oito objetivos da Rede e-Tec Brasil:

- I - estimular a oferta da educação profissional e tecnológica, na modalidade a distância, em rede nacional;
- II - expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, especialmente para o interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas;
- III - permitir a capacitação profissional inicial e continuada, preferencialmente para os estudantes matriculados e para os egressos do ensino médio, bem como para a educação de jovens e adultos;
- IV - contribuir para o ingresso, permanência e conclusão do ensino médio por jovens e adultos;
- V - permitir às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias educacionais em educação a distância na área de formação inicial e continuada de docentes para a educação profissional e tecnológica;
- VI - promover o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para a formação inicial e continuada de docentes para a educação profissional e tecnológica;
- VII - promover junto às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da educação profissional e tecnológica; e
- VIII - permitir o desenvolvimento de cursos de formação inicial e continuada de docentes, gestores e técnicos administrativos da educação profissional e tecnológica, na modalidade de educação a distância.

De acordo com o documento base do Pronacampo, a implementação do Pronatec Campo, foi construída através de comitês estaduais organizados pelas delegacias federais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os comitês estaduais foram:

organizados pelas Delegacias Federais do MDA compostos por Delegado (a) do MDA, Superintendência Regional do INCRA, Ofertantes, Representantes de Movimentos Sociais e Sindicais, Fórum Estadual de Educação do Campo (ou equivalente), EMATER, UNDIME, Rede Estadual de Colegiados Territoriais, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 2013).

O comitê estadual tem as funções de criar, coordenar e monitorar as estratégias para implementação da Pronatec Campo no estado. Neste sentido, é o responsável pelas articulações das demandas de cursos e de número de vagas, e como será o funcionamento do cursos oferecido pelas instituições. Os colegiados territoriais são constituídos pelas câmaras temáticas de educação e por representantes das instituições ofertantes dos cursos. O Colegiado Territorial

[...] É responsável por definir os cursos necessários e de interesse do público do território, considerando as demandas de formação contidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS e respeitando os princípios da Educação do Campo, bem como as estratégias para a mobilização dos beneficiários e acompanhamento dos cursos.

O Pronacampo também oferece o Programa **EJA Saberes da Terra** (ver Figura 5.15). Segundo o documento base, a proposta pedagógica deverá seguir os referenciais do Programa Saberes da Terra e o objetivo é o seguinte:

Elevar a escolaridade de jovens e adultos em consonância a um projeto de desenvolvimento sustentável do campo a partir da organização e expansão da oferta da modalidade educação de jovens e adultos, anos iniciais e finais do ensino fundamental de forma integrada à qualificação profissional e ensino médio. (Brasil, 2013, p.12).



Figura 5.15 – Programa EJA Saberes da Terra: instâncias envolvidas
 Fonte: Elaboração da autora

Foi prevista, para o EJA Saberes da Terra, a disponibilização de recursos para o primeiro ano na implantação de novas turmas de educação de jovens e adultos. A formação inicial e continuada (educação profissional) deveria seguir o guia Pronatec de cursos FIC e Técnico, com seleção dos cursos relacionadas à atividade rural e serviços básicos

No objetivo proposto, o EJA Saberes da Terra é responsabilidade executiva direta das secretarias de educação estaduais e municipais. Para a implementação do EJA Saberes da Terra, os sistemas de ensino estaduais e municipais recebem recurso financeiro vinculado ao previsto na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Esse apoio financeiro só ocorreria para a oferta do primeiro ano de implementação de novas turmas.

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 48/2012, o repasse de recursos é feito em parcela única e vinculado à adesão e ao cadastro das turmas no módulo educação de jovens e adultos no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC (SIMEC). Essa Resolução é a que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros aos estados, municípios e Distrito Federal para manutenção de novas turmas de Educação de Jovens e Adultos, a partir do exercício 2012.

Segundo as normativas: "O [...] valor utilizado será o valor mínimo por estudante definido nacionalmente para EJA [valor mínimo do Fundeb] e calculado a partir do início do funcionamento da nova turma." (BRASIL, 2013, p. 12). A oferta de qualificação profissional ou ensino técnico junto às turmas da EJA Saberes da Terra deve ter em sua proposta a articulação com o Pronatec. Segundo o documento base, o Pronatec deve ser o responsável por financiar os cursos e ações desenvolvidos junto às instituições com atuação na Educação do Campo.

A proposta pedagógica para ensino fundamental, no EJA Saberes da Terra de ensino fundamental, deve ter como referência o Programa Saberes da Terra, respeitando e assegurando os princípios da alternância, da Educação do Campo, educação popular e desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2013). O documento de referência do Pronacampo esclarece que "[...] na elaboração da proposta está prevista a realização de reuniões para a articulação entre as secretarias, instituições federais e movimentos sociais" (BRASIL, 2013, p. 12).

No âmbito da construção da proposta pedagógica também está prevista a formação de coordenadores pedagógicos e educadores. A formação será realizada pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica (RENAFOR⁴¹). O Pronacampo enfatiza que a formação abrangerá "[...] a construção de referenciais e o desenvolvimento de práticas político pedagógicas que possibilitem a formação integrada dos jovens e adultos do campo quanto as suas relações sócio históricas, políticas e culturais" (BRASIL, 2013, p. 12).

O Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC, 2012, p. 18) se posiciona enfatizando que

[...] o embate atual sobre as novas diretrizes da educação profissional, em que o Pronatec se insere, demonstra um grande retrocesso em relação às primeiras discussões dos próprios governos desse período: recorde-se de todo o movimento de instituição do Ensino Médio Integrado no governo Lula.

O Fonec é contundente no que considera como orientação dominante no Pronatec Campo:

⁴¹ A Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica (RENAFOR), foi instituída pela Portaria nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. Com o objetivo de apoiar as ações de formação continuada de profissionais do magistério da educação básica e em atendimento às demandas de formação continuada formuladas nos planos estratégicos de que tratam os artigos 4º, 5º, e 6º do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. A RENAFOR é formada pelas Instituições de Educação Superior (IES), públicas e comunitárias sem fins lucrativos, e pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) que apresentarem seus termos de adesão à Rede.

[...] a representação dos setores mais conservadores do agronegócio, como é a CNA, por via do Senar, para operar políticas públicas de formação dos camponeses, significa, no aspecto político, o Estado introduzir uma intervenção antagonista, em um campo conflagrado de disputas; no aspecto econômico, social e cultural, é expressão emblemática da lógica assumida e que toma como dada (inevitável e mesmo desejável) a tendência de eliminação progressiva da agricultura de base familiar e camponesa. (FONEC, 2012, p. 21).

De acordo com Fórum Nacional de Educação do Campo (2012), na construção do programa ficaram ausentes diversos segmentos, como instituições de educação técnica e profissional, entre elas as escolas família agrícolas, as casas familiares rurais, institutos técnicos, articulados com as organizações de trabalhadores e com seus representantes na Comissão Nacional de Educação do Campo (CONEC). Esses segmentos não fizeram parte e/ou participaram da elaboração do Pronatec Campo, assim como não foram convidados para as discussões e reflexões acerca do programa. As formulações do Pronatec Campo tiveram como referência o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) articulado à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Essas duas instituições representam ideias e posicionamento contrários aos movimentos sociais e suas reivindicações.

5.2.4 IV Eixo - Infraestrutura e Tecnologia e suas ações

O **quarto eixo** do Pronacampo envolve programas com ações voltadas para infraestrutura física e tecnológica das escolas do campo. A Figura 5.16 apresenta esse eixo.



Figura 5.16 - Eixo IV do Pronacampo – Infraestrutura e Tecnologia e suas ações
Fonte: Elaboração da autora

A Portaria nº 86 de 2013 definiu, em seu art. 8º, as ações que compõem o eixo 4:

I - apoio técnico e financeiro às redes de ensino para a construção de escolas de educação básica e educação infantil;

- II - a promoção da inclusão digital por meio da ampliação do acesso a computadores e às tecnologias digitais;
- III - a disponibilização de recursos específicos para a melhoria das condições de funcionamento das escolas do campo e quilombola, da infraestrutura necessária para o acesso à água e saneamento e pequenas reformas; e
- IV - a oferta de transporte escolar intracampo, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como o critério de idade dos estudantes.

O eixo *Infraestrutura Física e Tecnológica* é formado pelos seguintes programas: Construção de Escolas, Inclusão Digital, PDDE/Campo, PDDE/Água, Luz para Todos e Transporte Escolar. O programa voltado para a Construção de Escolas tem a finalidade de

Disponibilizar apoio técnico e financeiro para a melhoria das condições de infraestrutura das escolas, atendendo as necessidades da Educação do Campo e quilombola, para a oferta de atividades pedagógicas, profissionalizantes, esportivas, culturais, de horta escolar, alojamentos para professores e educandos e espaço para a educação infantil. (MEC, 2013, p. 14).

O programa tem como ação a construção de escolas do campo a partir de projetos arquitetônicos específicos que preveem a construção de escolas com duas, quatro e seis salas de aula. A construção de quadra esportiva coberta faz parte do programa, sendo prevista para escolas que possuem entre quatro e seis salas. O programa disponibiliza alojamentos de professores e estudantes e salas de educação infantil que deverão ser solicitados de forma independente das demais construções. O programa é implementado através da adesão feita pelo gestor da rede de ensino, através do PAR, onde deve ser informado o projeto de construção de acordo com a necessidade identificada em cada contexto (MEC, 2013). Diante do programa de construção, o documento orientador esclarece que:

Para a implementação dessa ação está prevista a utilização de novas metodologias construtivas, publicando-se um Edital de Regime Diferenciado de Contratações Públicas para Registro de Preços de Construção de Escolas Padronizadas do PRONACAMPO. Tal processo permitirá que municípios e estados façam a adesão à ata de registro de preços, dando celeridade à construção das escolas do campo. (MEC, 2013, p. 15).

A ação de Construção de Escolas, que faz parte do Eixo IV do Pronacampo, visa, de acordo com o relatório da SECADI:

[...] apoiar a renovação da rede física das escolas das redes públicas de ensino por meio do apoio técnico e financeiro, para a construção de prédios escolares nas comunidades do campo [...]. Em 2012, com financiamento no âmbito do PAR para projetos de construção específicos e padronizados, foram aprovados 416 projetos, sendo 309 escolas do campo (SECADI, 2013, p. 39).

O programa de Inclusão Digital tem o objetivo de "[...] Promover à (sic) inclusão digital e o uso pedagógico da informática nas escolas do campo, disponibilizando computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais." (MEC, 2013, p. 15).

A ação do programa de Inclusão Digital envolve a disponibilização de equipamento de informática. De acordo com o documento, essa ação "[...] possibilita o uso de recursos da educação digital e melhores condições de participação dos professores nos processos de formação e planejamento das aulas". (MEC, 2013, p. 15). Os recursos previstos no âmbito do programa, são direcionados para escolas que já possuem laboratórios. Os recursos são compostos por:

[...] computador interativo, conexão internet, conteúdos específicos e tecnologia assistiva. O programa também contempla a implantação de novos laboratórios Proinfo e a disponibilização de notebook do Programa Um Computador por Aluno (UCA), apenas para as escolas constituídas por até 20 matrículas. (MEC, 2013, p. 15).

Para que ocorra o processo de implementação do programa, nas escolas escolhidas, as secretarias municipais, estaduais e distrital devem proceder com a adesão, realizada por meio do SIGETEC (MEC, 2013).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Campo) – ver Figura 5.17 – tem por intenção:

Destinar recursos financeiros de custeio e de capital a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo, que tenham estudantes matriculados no ensino fundamental a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física dessas unidades, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino. (MEC, 2013, p. 15-16).

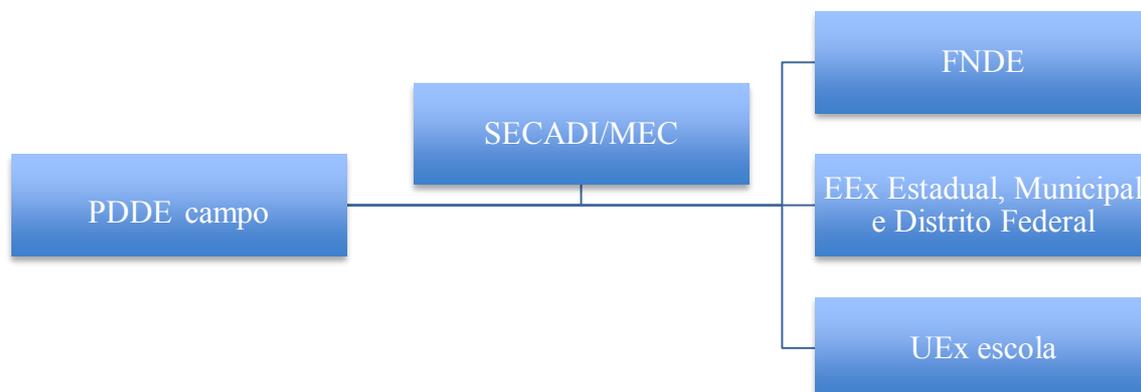


Figura 5.17 – Programa Dinheiro Direto na Escola Campo (PDDE Campo): instâncias envolvidas

Fonte: Elaboração da autora.

O PDDE Campo tem como alvo dos seus recursos financeiros as escolas de ensino fundamental do campo. De acordo com o documento orientador, o repasse do recurso para a escola pode ser usado:

[...] na contratação de trabalhadores para realização de reparos e/ou pequenas ampliações e cobertura de outras despesas, que favoreçam a manutenção, conservação e melhoria de suas instalações, bem como na aquisição de mobiliário escolar e na concretização de outras ações que concorram para a elevação do desempenho escolar.

De acordo com Resolução CD/FNDE nº 36/2012, os valores dos recursos variam de acordo com o número de matrículas, a partir do número mínimo de 15 matrículas⁴². O programa foi organizado envolvendo a SECADI e o FNDE. A relação de escolas beneficiadas é divulgada por esses órgãos.

O PDDE Água e Esgoto Sanitário – ver Figura 5.18 – tem por objetivo:

Destinar recursos financeiros de custeio e de capital às escolas do campo e quilombolas, garantindo as adequações necessárias ao abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e o esgotamento sanitário nessas unidades escolares. (MEC, 2013, p. 16).

⁴² Também são destinados recursos a escolas de comunidades quilombolas, indígenas e escolas de áreas de assentamento, independentemente do número de matrículas.

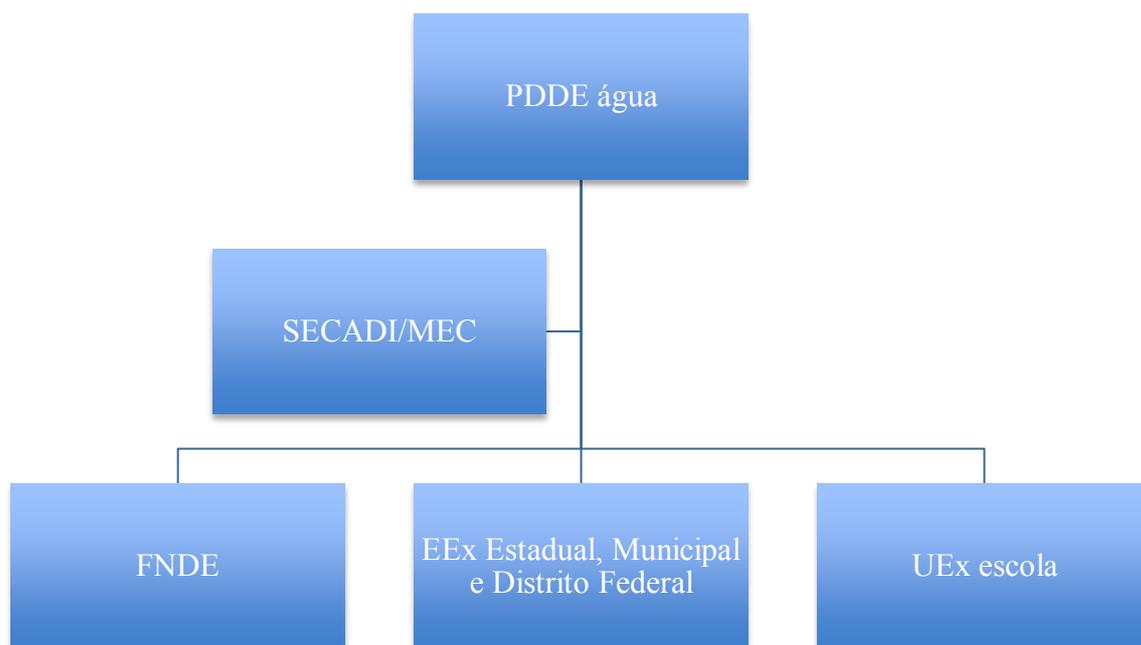


Figura 5.18 – Programa PDDE Água: instâncias envolvidas
 Fonte: Elaboração da autora.

De acordo com o documento orientador os recursos financeiros do PDDE (água e esgoto sanitário) devem ser utilizados para

[...] aquisição de equipamentos, instalações hidráulicas e contratação de trabalhadores, necessários à construção de poços, cisternas, fossa séptica e outras formas que assegurem provimento contínuo de água adequada ao consumo humano e esgotamento sanitário. (MEC, 2013, p16).

A implementação do programa ocorre por meio do processo de adesão que é realizado no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) pelo secretário de educação estadual, municipal ou distrital. Os recursos destinados às escolas, mediante o número estabelecido de matrículas, obedecem às normas determinadas pela Resolução CD/FNDE nº 32, de 13 de agosto de 2012. A relação das escolas que beneficiadas é divulgado pela SECADI.

O programa Luz para Todos na Escola – ver Figura 5.19 – tem a finalidade de “Garantir o fornecimento de energia elétrica às escolas, em articulação com o Programa Luz para Todos” (MEC, 2013, p. 17).

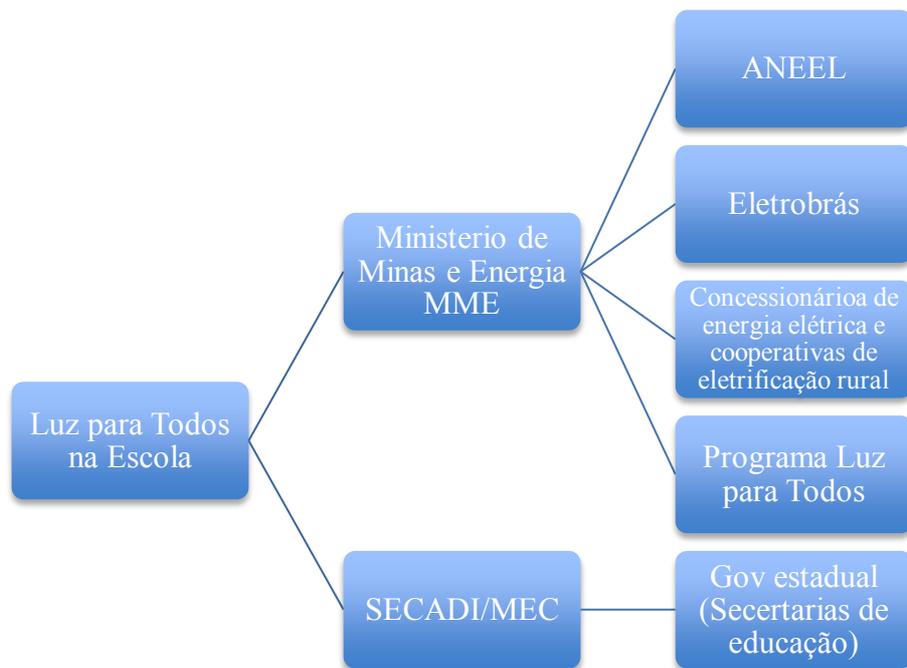


Figura 5.19 – Programa Luz para Todos na Escola: instâncias envolvidas
 Fonte: Elaboração da autora.

Segundo o documento orientador (2013), o programa tem como foco o fornecimento de energia elétrica para escolas do campo através do Programa Luz para Todos do Ministério de Minas e Energia. Para que o programa chegue até a escola é necessário que "[...] o gestor local [...] encaminhe ofício com o georeferenciamento (latitude/longitude) da escola à concessionária responsável pelo Programa no estado, com cópia para o e-mail educacaocampo@mec.gov.br". (MEC, 2013, p. 17).

O Transporte Escolar do Pronacampo (Figura 5.20) tem por objetivo:

Apoiar os sistemas de ensino para a garantia de transporte dos estudantes do campo para o campo, especialmente até os anos finais do Ensino Fundamental, com o menor tempo possível no percurso residência-escola, respeitando as especificidades geográficas e culturais e os limites de idade dos estudantes.(MEC, 2013, p. 17).

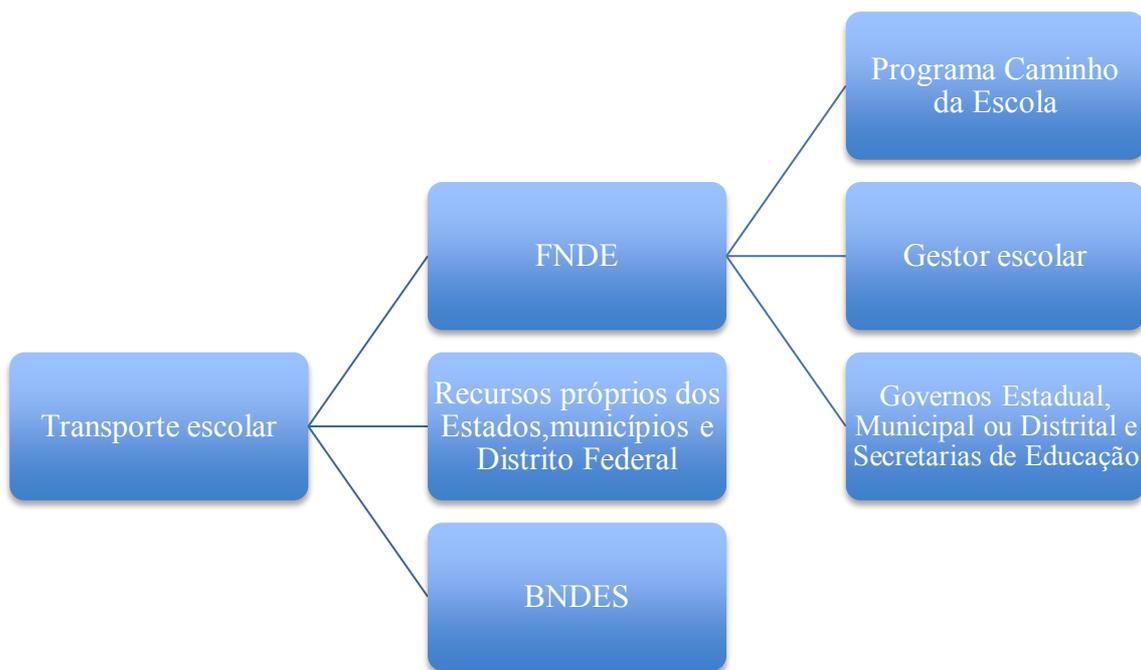


Figura 5.20 – Transporte Escolar do Pronacampo: instâncias envolvidas
 Fonte: Elaboração da autora.

A ação de Transporte Escolar, executada por meio do Programa Caminho da Escola, tem a finalidade de:

[...] apoiar os sistemas de ensino para garantir o acesso do estudante do campo à educação por meio do transporte escolar intracampo, respeitando as especificidades geográficas e culturais e os limites de idade dos estudantes. Em 2012, em atendimento à demanda apresentada no PAR, foram disponibilizados 10.678 ônibus com recurso, contemplando 2.309 municípios, além da distribuição de 8.716 bicicletas e 236 lanchas (SECADI, 2013, p. 45)

O programa envolve a viabilização do transporte escolar realizado por meio "[...] de lancha escolar (a gasolina 20 lugares e a diesel 31 e 53 lugares); bicicletas escolares e capacetes e ônibus escolar (em quatro modelos pequeno (29 lugares), 4x4 com 23 lugares, médio com 44 lugares e grande com 59 lugares)." (MEC, 2013, p. 17). O documento orientador esclarece que o programa de transporte escolar tem sua ação efetivada com a adesão realizada pelo gestor local, sendo as solicitações informadas pelas secretarias de educação no SIMEC, através do preenchimento do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Palavras finais do capítulo

As políticas que se encontram presentes no Pronacampo apresentam uma multiplicidade de aspectos que envolvem o contexto econômico, político e social que

compõem a formulação das políticas, assim como as forças políticas, a rede de influências e a responsabilização das diferentes esferas. Este processo implica em levar em consideração a influência das agências multilaterais, as influências político-partidárias (nacionais e locais) dos indivíduos, redes e dos grupos políticos. O Programa Nacional da Educação do Campo (Pronacampo) é implementado nas escolas localizadas no meio rural, em sua grande maioria através das secretarias municipais ou estaduais de educação. A maior parte dessas escolas são de responsabilidade do município, por se tratar da educação fundamental, em que a presença de escolas de ensino médio é muito reduzida, com pouca atuação das secretarias estaduais de educação. O Pronacampo mantém a prática de enviar e implementar nas escolas programas que chegam até as mesmas construídos sem a escuta, o diálogo, a reflexão e a efetiva participação dos atores envolvidos (diretores, professores, estudantes, pais), que constituem a escola que se encontra no meio rural. O Pronacampo não menciona ou considera as escolas urbanas que também agregam estudantes que moram e trabalham no meio rural e que fazem com que as escolas apresentem um alto nível de ruralidade.

No próximo capítulo discuto aspectos de ordem mais geral do Pronacampo, buscando costurar, a par das diferentes dimensões que cercam a política trabalhada até o momento, uma perspectiva analítica.

VI CAPÍTULO

AS ESCOLHAS E AS FALAS: ATORES, IDEIAS E INTERESSES NO MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO

Neste capítulo analisei os referenciais de política pública que orientaram a elaboração do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo. O capítulo procurou identificar as ideias, os interesses, os atores sociais e as instituições envolvidos na construção do Programa Nacional de Educação do Campo. O capítulo encontra-se constituído por cinco seções.

Ao longo desta seção da tese foram abordadas falas e posicionamento dos atores sociais e atores governamentais. Foram realizadas dez entrevistas. Os trechos dos pronunciamentos e das entrevistas foram transcritos e identificados pela abreviatura do fórum de produção de ideias que o entrevistado fazia parte: Fórum da Interlocação Política (FCP), Fórum de Especialistas (FE), Fórum de Educação do Campo (FEC) e

Técnico Governamental (TG). Os entrevistados foram técnicos governamentais, representantes de movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores e profissionais que debatem o tema da educação do campo. Os informantes citados representavam os seguintes espaços institucionais: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), de janeiro de 2011 a março de 2013; representante da Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB) e membro da Comissão Nacional de Educação do Campo (CONEC) até 2013; representante da Comissão Nacional de Educação do Campo e secretário de Políticas Sociais da CONTAG; representante da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais (DPECIRER/SECADI/MEC); o Coordenador-Geral de Políticas de Educação do Campo/Secadi/MEC em 2012. Esse último também foi responsável pela coordenação do processo junto à Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; em agosto de 2014 (no momento em que participou da entrevista), ocupava a função de Coordenador Geral de Alfabetização (CGA), que pertence à Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (DPAEJA) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação/MEC.

6.1 O PRONACAMPO: UMA AÇÃO PÚBLICA EM TRANSFORMAÇÃO?

O Pronacampo tem por objetivo apoiar técnica e financeiramente os estados, Distrito Federal e municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e à qualificação da oferta da educação básica e superior. O foi vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Programa estabelece um conjunto de ações que é disponibilizado, também, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), aos estados, municípios e Distrito Federal. O Ministério da Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) possuem responsabilidades de implementação, monitoramento e avaliação do Pronacampo. No processo de formulação do Pronacampo, as instituições e os atores que representam os movimentos e organizações sociais do campo vivenciam enfrentamentos com o Estado, mas também se encontram ao seu lado, presentes nas instâncias (secretárias) governamentais, participando de alguns programas que compõem o Programa.

O documento orientador⁴³ do Pronacampo se reporta a leis e aos decretos já existentes que orientam as ações direcionadas à educação no meio rural em sua totalidade e às aplicações de recursos públicos. No que diz respeito às suas referências normativas, apresento o que considero como uma figura que representa a legislação destacada pelo Programa Nacional de Educação do Campo.

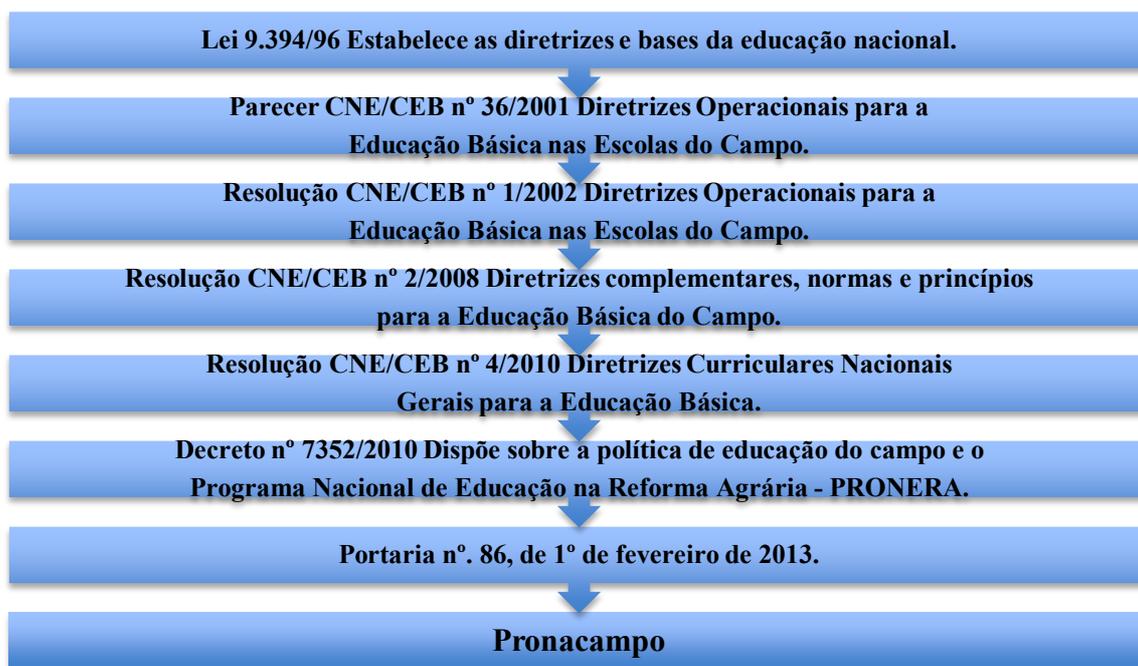


Figura 6.1 – Legislação do Programa Nacional de Educação do Campo

Fonte: Elaboração da autora.

Considerando o conteúdo de normas e de políticas voltadas para a educação do campo, o Pronacampo, em sua constituição, envolve as normas de âmbito nacional voltadas para a educação básica do campo no Brasil. O reconhecimento do direito à educação de qualidade para a população do campo se faz presente na normatização da educação brasileira. O Pronacampo, na qualidade de política pública, pode ser compreendido como um conjunto de medidas, regras, determinações que envolvem aspectos normativos, intelectuais, financeiros e materiais. O Pronacampo assume o significado de política como ação pública, ou seja, *policy*, o que remete à complexidade

⁴³ Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013 que tem por base no Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010

de relações, de conflito e de consenso, que abrangem os processos de formulação e implementação da política pública Pronacampo.

O Pronacampo como uma política pública envolveu uma dinâmica de construção, ou seja, a educação da população residente no campo, que passou a fazer parte da agenda política. O Pronacampo, apresenta em sua constituição (em seus programas) uma mistura (ou seja, uma hibridização) de instituições, atores, ideias, representações e interesses. No contexto da construção do Pronacampo, é perceptível uma disputa entre dois polos opostos que travam lutas por legitimação de ideias e interesses.

Nesse sentido, a ação pública passou a figurar numa posição híbrida, ou seja, dois referenciais encontram-se presente na construção do Pronacampo envolvendo dois tipos de agricultura no Brasil: a agricultura familiar, como ator sociopolítico organizado, e a agricultura patronal e empresarial, o agronegócio. O Pronacampo, portanto, envolve em sua construção vários atores com interesses diversos (e até contraditórios) e ideias que são mediadas por atores sociais e instituições. A existência da política depende da construção de uma “estrutura de sentido”, que abrange a mobilização de conhecimentos e valores na efetivação dos objetivos traçados pelos atores sociais do contexto estatal e privado. Deste modo, compreender o Pronacampo requer a identificação das fronteiras entre o público e o privado e entre o social e o estatal.

O Pronacampo apresenta uma multiplicidade de aspectos que abrangem o contexto econômico, político e social que compõem sua formulação, assim como as forças políticas, a rede de influências e a responsabilização de diferentes esferas, a influência das agências multilaterais, as influências político-partidárias (nacionais e locais) dos atores sociais e dos grupos políticos. O olhar de análise, a partir do contexto histórico, permitiu um entendimento acerca das origens das ideias e da institucionalização das políticas públicas. A constituição de uma política pública segue um curso de verificação de um problema, seguido da formulação de uma agenda, que é um processo cognitivo que envolve diversos atores, mas a tomada de decisão, nessa perspectiva, não representa o início da política pública. Essa construção abarca ações, disputas e negociação (MULLER; SUREL, 2002). Por isso, tornou-se importante identificar o movimento histórico das políticas educacionais.

Entendo que a institucionalização do Pronacampo foi determinada por escolhas estratégicas, por ações cognitivas e normativas, ideias que construíram o seu referencial.

O Pronacampo é uma construção complexa, por ter envolvido, como já mencionado, uma multiplicidade e diversidade de atores, interesses e ideias. Nesse processo, o conjunto de ideias foi identificado a partir dos fóruns de produção de ideias e considerado no fórum de comunidades de políticas públicas. É suposto que essa seleção e posterior institucionalização foram estabelecidas em meio a relações de poder, por arranjos políticos e institucionais. Nesse movimento, muitos atores não foram visibilizados e considerados, possivelmente devido às relações de poder e às disputas em torno da produção de ideias. O Pronacampo apresenta ideias institucionalizadas que foram construídas pelos atores de acordo com seus interesses e relações de poder, a partir das instituições a que pertenciam. Com base no estudo desenvolvido por Fouilleux (2011), identifiquei, no Pronacampo, a existência de três fóruns de produção de ideias apresentados na figura abaixo.

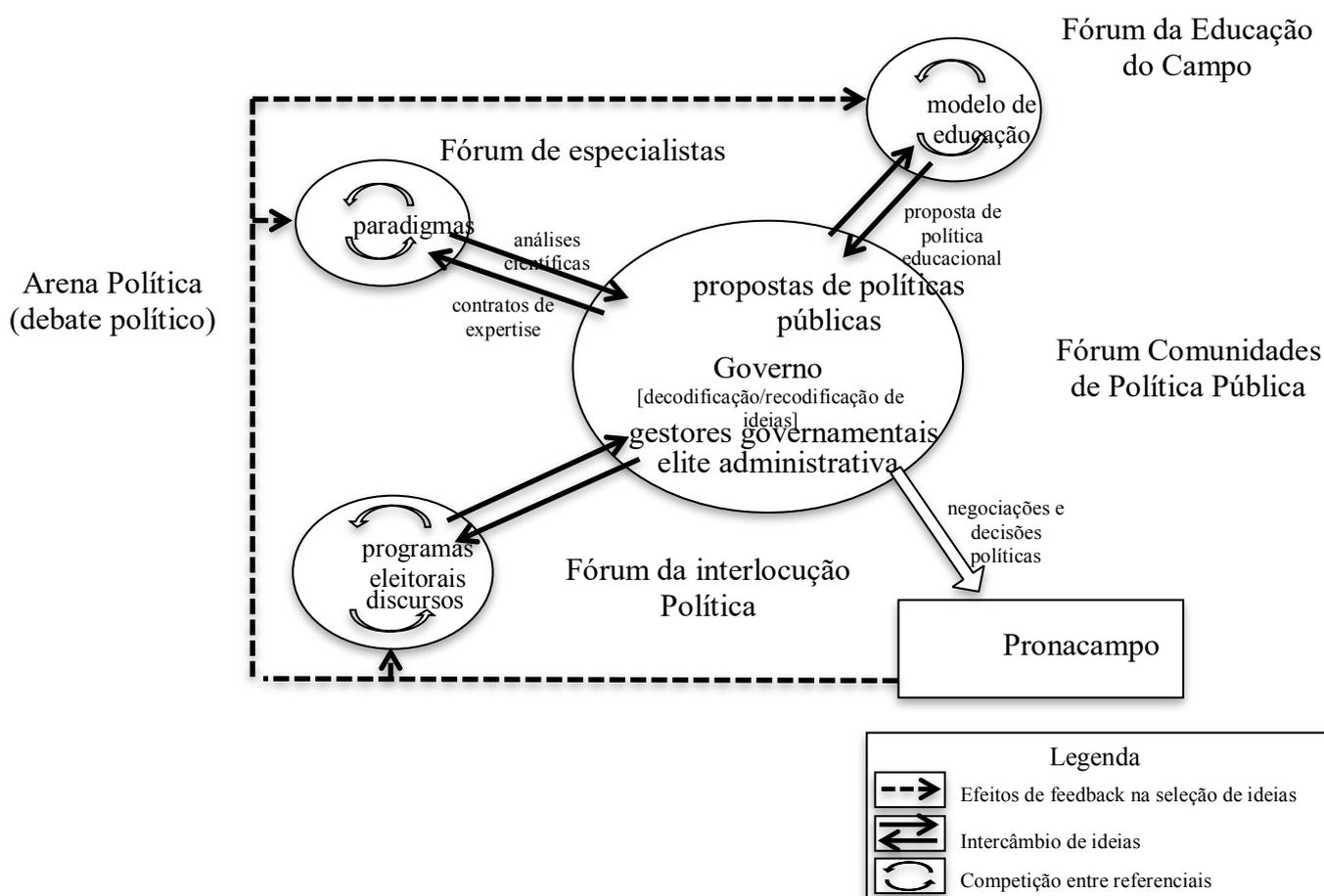


Figura 6.2 – Fluxo de ideias na institucionalização do Pronacampo

Fonte: construído pela autora a partir de Fouilleux (2011) e Grisa (2012).

No Pronacampo, os fóruns de produção de ideias representam espaços em que as ideias são produzidas. São compostos da seguinte forma: fórum específico (científico), fórum da interlocução política, fórum da educação do campo. Os fóruns constroem distintas ideias sobre as políticas que estão de acordo com os interesses, instituições, relações de poder e identidades presentes em cada fórum. A pesquisa de tese aponta a atuação de três fóruns de produção de ideias com participação na construção do Pronacampo.

- a) fórum específico (científico): agrega especialistas envolvidos com temáticas referentes à educação no meio rural. Os estudiosos elaboram relatórios, análises e avaliações que servem de referência e influenciam a construção do Pronacampo e de políticas públicas recentes, direcionadas para a educação da população do campo no Brasil. Também fazem parte desse espaço especialistas de organizações internacionais, entre elas a UNESCO, a OEI, o Banco Mundial. Algumas dessas organizações assumem uma posição importante na elaboração de políticas públicas, assim como na institucionalização de suas ideias, por apresentarem uma influente atuação política e financeira.
- b) fórum da interlocução política (também denominado fórum da retórica política por Fouilleux): este fórum é formado por grupos político-partidários que concorrem a eleições. Os atores aqui disputam o poder político. A conquista do poder está atrelada a coalizões e à rivalidade entre os partidos e os candidatos em busca dos votos. Os programas eleitorais e os discursos dos candidatos e de seus partidos se configuram na produção de ideias nesse espaço.
- c) fórum da educação do campo: esse espaço é representado por movimentos sociais do campo (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra-MST) e organizações sindicais (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG) e por ONG's. Os atores que representam esses movimentos lutam para manter sua posição no poder público e assegurar a concepção de como deve ser a educação da população que reside no campo.

Assim, identifico os componentes do fórum de produção de ideias. Os fóruns encontram-se ancorados em referenciais que norteiam seus interesses, suas reflexões e os posicionamentos particulares em cada um. Os fóruns apresentam ideias distintas sobre as políticas públicas educacionais para a população do campo.

No fórum de comunidades de políticas públicas ocorre a institucionalização das diferentes ideias produzidas nos fóruns de produção de ideias. As ideias são transformadas em instrumentos que compõem a política pública. Depois que as ideias são institucionalizadas, ocorrem os movimentos de discussões e debates, nos fóruns de produção de ideias, em torno do que foi institucionalizado. A presença da supremacia de determinadas ideias e a sua institucionalização em políticas públicas tem relação com a participação simultânea de atores (defendendo suas ideias) nos fóruns de produção de ideias. Esse movimento fortalece e torna predominante ideias repetidas nos diversos fóruns de produção de ideias.

O fórum da educação do campo constrói representações sobre as políticas educacionais para a população residente no campo e defende um referencial que apresenta o modelo de educação (concepções e práticas) defendido para os trabalhadores do campo como uma categoria social.

O fórum específico (científico) elabora suas ideias de forma constante e se estrutura com base em um referencial central, que procura apresentar um modelo na busca da solução para os problemas na área da educação, algo de cunho paradigmático.

O fórum da interlocução política procura consolidar sua posição (discurso) diante de um assunto. Essa ação ocorre nos períodos de eleições, de mobilização social e apresenta um referencial doutrinário regido por um conjunto de regras e normas.

No processo de produção do referencial central, Fouilleux (2011) aponta para a existência de atores que atuam como representantes do fórum e suas ideias são apresentadas como referencial dominante. O termo Referencial central de Éve Fouilleux (2003; 2000) se refere às ideias e representações que são hegemônicas em determinado fórum. O grupo de ideias dominantes em um fórum determina os objetivos e orientam os debates entre os atores.

De acordo com a autora, o referencial central pode ser substituído e/ou transformado. No fórum da interlocução política, essa substituição poderá decorrer de um processo eleitoral. No fórum da educação do campo, a transformação acontecerá em decorrência da substituição dos seus representantes. E, no fórum específico, no momento de uma mudança de paradigma.

O fórum de comunidades de política pública agrega representantes dos fóruns específico (científico), da educação do campo e os técnicos governamentais. Esses atores (representantes) são responsáveis por transmitir as ideias e realizar as adaptações que foram utilizadas na elaboração da política pública Pronacampo.

O fórum de comunidades de política pública – fórum da educação do campo vivencia uma relação marcada por negociações que envolve trocas políticas, o reconhecimento de seus representantes, a elaboração de políticas públicas, a criação dos arranjos político-institucionais, a participação em espaços consultivos e deliberativos, o que envolve também contestação sobre a política e a crítica social e, também, o apoio político.

O fórum de comunidades de política pública – fórum específico (científico) mantém um vínculo que envolve solicitações de análises e pesquisas científicas. Essas demandas atribuídas a determinados experts no tocante às políticas públicas de educação do campo no contexto da relação Estado/sociedade se constituem em atividades remuneradas financeiramente.

O fórum de comunidades de política pública tem por finalidade a elaboração da política pública, o que envolve a construção de suas instituições (FOUILLEUX, 2000). A construção da política pública Pronacampo abrange a elaboração de um referencial “central” (concretização das ideias em instrumentos que organizam a política pública). Este referencial é construído pelos representantes dos fóruns de produção de ideias.

Segundo Éve Fouilleux⁴⁴, “[...] o referencial central da política pública é definido como resultante de uma controvérsia que empresta e reutiliza as ideias oriundas dos debates travados por referenciais de natureza diferentes (FOUILLEUX, 2000, apud GRISA, 2012, p. 63). Para a autora, o referencial “central” permite explicar as diferenças (diversidades) e as contradições presente em uma política pública, mostrando a complexidade que envolve a sua construção. Para a autora, o referencial constitui-se numa

[...] fotografia da política em certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, re combinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública (FOUILLEUX, 2003, p. 43).

De acordo com Fouilleux (2003), os diferentes atores lutam para firmar sua visão ao referencial. Assim, o referencial é alvo de combinações entre os atores das trocas políticas, sendo possível ocorrer mudanças (inclusões, recortes) diante das

⁴⁴ Apontando outra perspectiva, Muller (2008) enfatiza que as mudanças do referencial setorial são resultantes do ajuste global/setorial. As políticas públicas passam por transformação porque o referencial setorial segue transformações ocorridas no referencial global.

relações de poder e das intenções políticas dos atores que compõem o fórum de comunidades de política pública. Tendo por base a posição teórica da autora, a elaboração do Pronacampo se deu a partir de negociações políticas entre o fórum de comunidades de política pública e os fóruns de produção de ideias (já citados). Os atores disputam os “referenciais centrais” relacionados aos fóruns de produção de ideias.

Para Jobert (2004; 1995), o fórum se constitui em um espaço de debate das políticas públicas. E o espaço de negociação das políticas públicas é denominado de Arena. De acordo com Fouilleux (2009; 2003; 2000), essa diferença entre fórum e arena torna-se perceptível quando ocorrem as transformações (no que tange aos instrumentos e na construção de uma nova política pública) nas políticas públicas. Segundo Fouilleux, as mudanças acontecem nas políticas públicas diante do rompimento do compromisso firmado entre os atores no fórum de comunidades de política pública. Nesse cenário se configura o espaço de “arena” que será finalizado quando um outro compromisso for estabelecido.

A partir da proposta de Fouilleux, são perceptíveis as etapas de elaboração do Pronacampo e os diferentes atores responsáveis pela produção das ideias. A produção das ideias envolve negociações e disputas entre os fóruns, processos que constituem a construção de uma política pública (de um “referencial geral”) (FOUILLEUX, 2000).

No fórum de comunidades de políticas públicas, as ideias são escolhidas, nesse espaço ocorrem as negociações e as disputas em torno das ideias que serão institucionalizadas (transformadas em políticas públicas).

O fórum de comunidades de políticas públicas estabelece e mantém o compromisso entre atores, ideias e os diversos interesses e estratégias de legitimação. Os fóruns estão ligados entre si através da troca de recursos (as ideias) e relações de poder (LAGROYE, 1985 apud FOUILLEUX, 2011, p. 99). Nesse sentido,

[...] a exportação/importação de ideias pode ser vista como produto dos imperativos dos atores nos fóruns de produção de ideias (selando alianças fundadas em sua ‘tradução’) e de uma necessidade governamental em manter os compromissos políticos e em legitimar seu papel público de tomada de decisões (FOUILLEUX, 2011, p. 98-99).

Na mesma linha, Fouilleux esclarece que:

[...] no fórum político, o principal interesse do ator central e estruturalmente dominante, o chamado ‘formulador de políticas públicas’, é melhorar a sua própria legitimidade, mantendo o intercâmbio político a fim de permanecer no poder. Manter o curso do intercâmbio político significa manter o equilíbrio entre numerosos inter-relacionados e complexos intercâmbios políticos que definem um sistema de regulação global. Isto implica produzir regras (políticas públicas), mas também discursos (FOUILLEUX, 2011, p. 99-100).

As elites administrativas têm uma função muito importante no fórum de comunidade de política pública; a autora as define afirmando que:

[...] são atores específicos no fórum da política. [...] encarregados da análise política e estudos prospectivos, assim como aos assessores dos formuladores de políticas públicas (gabinetes etc.). Ao contrário dos formuladores de políticas, elas não possuem nenhum poder político direto, mas seu papel é crucial quanto à codificação/decodificação das ideias em jogo nos intercâmbios (FOUILLEUX, 2011, p. 102).

Ainda de acordo com Fouilleux, as ideias produzidas nos fóruns passam por um processo de aceitação e identificação entre pares, no interior de cada fórum, para depois chegar ao debate político e ao processo institucionalização. Ela enfatiza que:

A seleção, a aceitação e o reconhecimento, como parte do referencial cognitivo dominante em seu fórum original, são um ponto crucial para que uma ideia seja exportada para o fórum político. Mas este é apenas o primeiro passo que envolve o processo de seleção de ideias. O fato de que novas ideias devam ser importadas para o debate da comunidade política antes de serem institucionalizadas é certamente uma condição necessária para a mudança, mas com certeza não suficiente [...] as condições para que uma ideia, uma vez importada para o debate político, seja institucionalizada se associam basicamente ao balanço do poder nos intercâmbios políticos em jogo em determinada comunidade política (FOUILLEUX, 2011, p. 98).

A partir do estudo desenvolvido por Ève Fouilleux (2000) e Catia Grisa (2012), as ideias são entendidas como “[...] designando um conjunto de representações, grades de análise e esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos” (FOUILLEUX, 2000, p. 278 apud GRISA, 2012, p. 53). Essa perspectiva de análise busca uma articulação entre ideias, instituições e interesses. Os interesses são construções sociais que estão ligados às crenças e representações acerca da realidade e do mundo. As instituições são compreendidas como quadros normativos que compõem as interações sociais, do que são exemplos componentes do sistema político (constituição, leis, ministérios, secretarias, conselhos, instituições exógenas) e instrumentos da política pública (normas, manuais, instituições endógenas) (FOUILLEUX, 2011).

O fórum de comunidades de políticas agrega atores que compõem uma elite administrativa (coletivo de burocratas, especialistas, assessores parlamentares) que atua no setor da educação. Esses sujeitos compartilham ideias com relação à educação do campo. As interações e trocas de ideias se processam de forma discordante por representar distintos interesses e instituições, que não compartilham dos mesmos referenciais. Esse espaço foi fundamental na seleção de ideias que foram desenvolvidas e adotadas nas políticas públicas no contexto do Pronacampo. As ideias que compõem o Pronacampo foram consideradas pelo consenso do grupo político que constituía o fórum a partir dos valores e interesses em disputa.

A comunidade de política tem um papel fundamental no acolhimento das ideias do fórum, por exemplo, a atuação de burocratas (diretores, coordenadores que compõem a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI), atores internos e externos que possuem influência sobre os processos de produção do Pronacampo. Estes atores divulgam informações para os diferentes níveis (instâncias superiores e inferiores), e, na organização da estrutura regulatória do Pronacampo, procuram ajustar o entendimento sobre o processo e a atuação dos atores representantes dos movimentos e organizações sociais e instituições públicas e privadas. Os atores que compõem a Secadi regulam as relações e os diálogos entre os atores no contexto de formulação e implementação e também concentram as informações. O Pronacampo foi constituído em um contexto político favorável, que representava um contínuo de mudanças nas políticas públicas no cenário da educação do campo, que já vinha ocorrendo desde o ano de 2003.

Os representantes do fórum de Educação do Campo atuaram no debate no fórum de comunidades de políticas defendendo as ideias internas dos seus respectivos fóruns. Fica entendido que o processo decisório na produção de políticas públicas é restrito a um pequeno grupo de atores. O processo de disputa em torno da educação do campo envolve distintos atores, com ideias e interesses, além de objetivos, estratégias e experiências distintas, dentro e fora do governo. No fórum da educação do campo, os vários grupos de atores compartilham posições e opiniões semelhantes, embora apresentem particularidades no tocante à sua origem e objetivos e atuem de forma coordenada, buscando espaço para suas ideias e interesses, procurando alcançar uma maior interferência em decisões, uma maior aceitação na formulação das políticas do governo federal.

As decisões tomadas no processo de produção da política pública Pronacampo são afetadas também por fatores mais amplos, presentes no sistema político e socioeconômico. As informações de caráter científico e técnico acerca da educação do campo (situação educacional, análises de programas, índices) também desempenharam um papel importante na formulação do Pronacampo, sendo os pesquisadores acadêmicos atores centrais nesse processo.

A luta coesa dos movimentos sociais do campo foi fundamental na conquista do Pronacampo, que apresenta, em sua formulação, influência das coalizões entre os movimentos que se encontram organizados em torno da educação do campo. O Pronacampo também assegura ideias e interesses fortemente compartilhados pelas determinações econômicas externas no tocante à produção. Os fóruns foram, portanto, elementos fundamentais na produção, disseminação de ideias e na defesa dos interesses sobre o Pronacampo.

O Pronacampo, na condição de uma política pública do Governo Federal, defende no seu contexto a cooperação entre os entes federados. O Governo Federal, como organizador das ações, atua na regulação, monitoramento, avaliação e repasse de recursos, e os entes estaduais e municipais na adesão voluntária (vinculada aos recursos) e implementação. No entanto, os municípios brasileiros, em sua maioria, não possuem pessoal preparado na gestão, com informação e conhecimento para acessar os recursos que fazem parte do Pronacampo, refletindo uma das faces da desigualdade regional.

O Pronacampo se constituiu em um arranjo institucional, envolvendo novos e diferentes atores sociais e organizações não governamentais na construção e na execução dessa política pública. O Pronacampo apresenta arranjos institucionais complexos, presentes em sua formulação, como a relação de cooperação entre os entes federativos e a intersetorialidade. A participação de diferentes setores (e de algumas ações específicas) e a existência de uma coordenação federativa na construção do Pronacampo expressa a cobrança de contrapartidas determinadas a ser cumpridas pelos entes. As relações entre as esferas de governo são colocadas como uma ação compartilhada entre a União, Estados e Municípios, estabelecendo assim uma articulação federativa para o acesso a ações dos eixos que compõem o Pronacampo. A integração entre setores é parte da ideia de buscar o enfrentamento de problemas históricos em relação à educação da população que vive no meio rural, e fica evidente na ação do Governo Federal na formulação e no lançamento do Pronacampo.

O Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo teve sua construção organizada e planejada na esfera federal, mas propõe uma articulação (colaboração) intergovernamental (entre os entes federados), intragovernamental (entre agentes ou setores) e extragovernamental (com movimentos e organizações). Os movimentos sociais do campo se configuram em atores que ocupam um papel de fundamental importância na proposição de ideias no contexto de políticas públicas voltadas à educação da população do meio rural.

Diante da constituição do programa, pode ser identificada a descentralização do sistema educacional brasileiro, na qual o Pronacampo teve: 1) sua construção organizada e planejada na esfera federal; 2) os estados e municípios como principais encarregados pela implementação do programa e da oferta de educação básica; 3) o protagonismo dos movimentos sociais de trabalhadores do campo na luta por políticas públicas e na imposição de suas ideias e interesses; 4) a atuação intensa de atores e instituições privadas na implementação das políticas públicas; 5) a participação das Universidades Federais como umas das executoras dessa política pública, sendo a Universidade de Brasília (UnB) uma das principais universidades em atuação.

Como já mencionado, o Pronacampo é fruto de um longo processo colaborativo iniciado a partir da luta dos movimentos sociais e institucionalizado pela Secadi⁴⁵. O Pronacampo aponta em seu documento a intenção de uma certa valorização dos processos colaborativos, que incluem uma pluralidade de atores governamentais, atores sociais, atores do setor público e do setor privado que estabelecem colaboração e parcerias interinstitucionais e extragovernamentais. O programa integra, em suas ações, políticas de educação específicas já existentes e políticas de educação geral que passaram por adequações. O programa também reuniu políticas públicas de outros setores e de outros ministérios. Na Figura 6.3 abaixo, procuro sintetizar a constituição do Programa Nacional de Educação do Campo e o que lhe foi agregado.

⁴⁵ A Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec) foi instituída pela Portaria MEC nº 1.258 de 19 de dezembro 2007. A Comissão Nacional de Educação do Campo (CONEC) foi instituída no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação é órgão responsável pelo programa atualmente.



Figura 6.3 – Natureza dos Programas agregados ao Pronacampo

Fonte: Elaboração da autora.

O Pronacampo agrega programas que foram em sua grande maioria formulados para as escolas urbanas e depois foram direcionados para as escolas localizadas no campo. O programa também apresenta uma reformulação, com mudança do nome do programa direcionado para escolas do campo com classes multisseriadas, uma vez que cerca de 50% das escolas localizadas no campo possuem classes multisseriadas. O Pronacampo comporta, também, programas que foram formulados com a participação ativa dos movimentos e organizações sociais do campo e também engloba programas oriundos de outros setores para além do setor educacional.

As ideias geradas pelo Fórum de educação do campo (movimentos sociais do campo, em particular do MST ⁴⁶), encontram-se presentes no documento do Pronacampo. Como uma política pública federal de educação para a população residente no meio rural, o Pronacampo foi construído segundo o seu documento, num espaço de discussão já institucionalizado (Secadi) entre governo e os representantes dos movimentos e criado a partir das reivindicações dos movimentos sociais organizados. Existe também um acompanhamento e discussões sobre o que é proposto em suas ações e a sua implementação, realizados pelos fóruns, em especial o FONEC. Em sua

⁴⁶ O MST já tem consolidado o seu projeto de educação com a presença das escolas situadas nos assentamentos.

formulação, o Pronacampo apresentou um caráter interdisciplinar e intersetorial, em que seus eixos constituíram ações que envolveram diferentes atores e instituições para além do setor educacional. Representantes Fórum de educação do campo e do Fórum de especialista, em suas análises, apontam que algumas ações do Pronacampo foram pouco discutidas (e, em alguns casos, não foram sequer discutidas) e fazem parte do programa, apresentando ideias e interesses contrários aos dos movimentos sociais. Assim sendo, as relações de poder encontram-se presentes no tocante às diversas organizações existentes que compõem ou participaram da construção do Pronacampo e suas demandas. Os representantes do Fórum de educação do campo não aprovam alguns aspectos que se fazem presentes e atuantes no Pronacampo, em especial o programa Pronatec campo.

No tocante à formulação da política de Educação do Campo e à participação do MST na sua construção, enfatiza-se o deslocamento do debate para outros espaços, o que é considerado como uma perda no contexto da luta na disputa do projeto pedagógico nascido no Movimento dos Trabalhadores sem Terra. Para a representante do Fórum da educação do campo Rubneuz de Souza⁴⁷, o movimento foi sendo afastado das decisões políticas em torno da elaboração da Educação do Campo como política pública, ou seja, o debate sobre Educação do Campo está ocorrendo “fora das lutas mais amplas do campo e da classe de luta pela terra”.

A partir de 2004, com a realização da segunda e última conferência de Educação do Campo, há um recuo por parte das organizações imposta pela ofensiva do capital, o que levou à dissolução dessa Articulação. A partir de 2006, o MEC passa a realizar seminários estaduais de Educação do Campo em parcerias com as secretarias estaduais de educação que tinha como desdobramento a criação de fóruns ou comitês de Educação do Campo. Essa conjuntura vai acarretar em um deslocamento de lugar da Educação do Campo, dos Movimentos Sociais para as universidades, Fóruns e Comitês (SOUZA, 2013, p. 19).

A Educação do Campo passou a ser pauta em outros espaços de discussão que foram sendo institucionalizados e com a participação de outros atores, ideias e interesses. Acredito que isso tornou o debate rico na luta pela Educação do Campo e também permite alargar e direcionar os muitos olhares para o meio rural brasileiro, que convive com realidades e modelos educacionais distintos. No cenário educacional, temos a presença das escolas do campo, que estão vinculadas aos movimentos sociais e

⁴⁷ Rubneuz Leandro de Souza, Militante e coordenadora do setor de Educação do Movimento Sem Terra no estado de Pernambuco.

suas práticas pedagógicas, e as escolas públicas desvinculadas desse contexto, que representam uma parcela quantitativamente superior (isoladas, unidocentes com classes multisseriadas), localizadas no meio rural e que não possuem ligação com os movimentos e organizações sociais do campo. Essas escolas encontram-se mais distantes da luta, da trajetória e das práticas do Movimento Nacional da Educação do Campo⁴⁸.

A Educação do Campo encontra-se envolta por relações de poder e disputas de interesses no tocante às ideias que compõem as suas políticas e no enfrentamento da luta por terra. Diante da Educação do Campo gestada no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, e da continuação política no governo da presidente Dilma Rousseff, Rubneuz de Souza pondera que:

[...] o que podemos constatar dos governos petistas Lula e Dilma, que no primeiro momento esperava-se que, sendo governos que representavam as forças sociais, fossem atender as bandeiras de luta dos trabalhadores. Vimos essa esperança acessa, de construir um projeto contra hegemônico, paulatinamente ir perdendo força e, nas poucas concessões que esses governos concederam, o fizeram buscando incorporá-las ao sistema. [...] já no governo Dilma –, diante da disputa de projeto para o campo mais acirrado e a aposta do governo no agronegócio, mais clara, combinada com o total abandono da reforma agrária e com o avanço do agronegócio sobre vastos territórios nas terras dos camponeses, comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, o governo começa a tomar para si o comando da Educação do Campo (SOUZA, 2013, p. 20-24).

Em relação à configuração do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), Rubneuz de Souza, entende que:

Atendendo às reivindicações dos Movimentos Sociais Populares do Campo e ao mesmo tempo cedendo às pressões da elite agrária o governo cria um programa de Educação do Campo - o PRONACAMPO.[...] o referido programa buscou ser uma política que contentasse as duas forças em conflito.[...] O PRONACAMPO é a expressão mais articulada dessa política que poderia vir a ser uma resposta consistente à Educação do Campo, porém é apenas mais um programa e expressa a intenção do capital para a formação dos trabalhadores do campo, ensino técnico, aligeirado, referenciado a empregabilidade (SOUZA, 2013, p. 23-25).

⁴⁸ O Movimento Nacional da Educação do Campo envolve algumas organizações e movimentos sociais, entre eles: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), a Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), os sindicatos de trabalhadores rurais e federações estaduais ligados à CONTAG. Além disso, participam, ainda, centros de pesquisa, organizações e outros segmentos da sociedade.

Os atores sociais e representantes de instituições que compõem o Fórum da Educação do campo situam e caracterizam o Pronacampo como uma política pública que atende aos interesses de um modelo de desenvolvimento rural, conduzido por instituições que atuam de acordo com os interesses do agronegócio, especialmente no tocante à educação profissional e ao Pronatec Campo. As ações do Pronacampo também sinalizam com menos intensidade para instituições que apoiam um desenvolvimento rural atrelado aos interesses da agricultura familiar, que tem por base o modelo agroecológico. Nessa realidade, não deixa de ser reconhecido que houve um aumento no número de políticas públicas de cunho social, que a educação do campo passou a fazer parte das Coordenadorias, das Secretarias de Educação nos estados e municípios brasileiros e também passou a fazer parte do cenário das pesquisas nas universidades.

Os Indicadores Demográficos e Educacionais construídos para a tese demonstram uma expansão no processo de fechamento de escolas rurais no Brasil e nas suas regiões. Os dados evidenciam uma retração da oferta escolar no meio rural, ocasionando um esvaziamento, ou seja, um desaparecimento das escolas no meio rural. A política de fechamento das escolas nega o direito à educação, assim como a nucleação, quando não oferece o direito de escolha, quando não discute com a comunidade o resultado de uma concentração de escolas em poucas áreas rurais e as condições de utilização do transporte escolar.

6.2 A CONSTITUIÇÃO DO EIXO III – A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DO PRONACAMPO: UMA CONTRADIÇÃO?

O programa Pronatec⁴⁹ Campo é uma ação do MEC em acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e se constitui como referência para a política de educação profissional. As ações do Eixo III do Pronacampo foram implantadas por diferentes instituições (MDA, SENAR, IF) de forma fragmentada. Os Institutos Federais também se tornaram implementadores da política de educação profissional do Pronacampo. Estas instituições, através do MDA, mantêm conexão com os movimentos e organizações sociais do campo, implementando cursos técnicos para agricultores

⁴⁹ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) tem sua origem no Ministério da Educação (MEC) e se constitui como referência para a política de educação profissional. O Pronatec encontra-se relacionado com 12 ministérios que apontam as demandas para o programa. Neste contexto, é função do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) entrar em contato com as empresas.

pertencentes à agricultura familiar. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) figura com o maior número de cursos ofertados dentro do Pronatec. Essa atuação predominante, aliás, conta com a insatisfação e com a posição contrária da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). A figura abaixo representa o programa de educação profissional (Pronatec Campo⁵⁰) oferecido à população residente no campo e implementado por instituições que são constituídas por ideias contrárias e conflitantes.

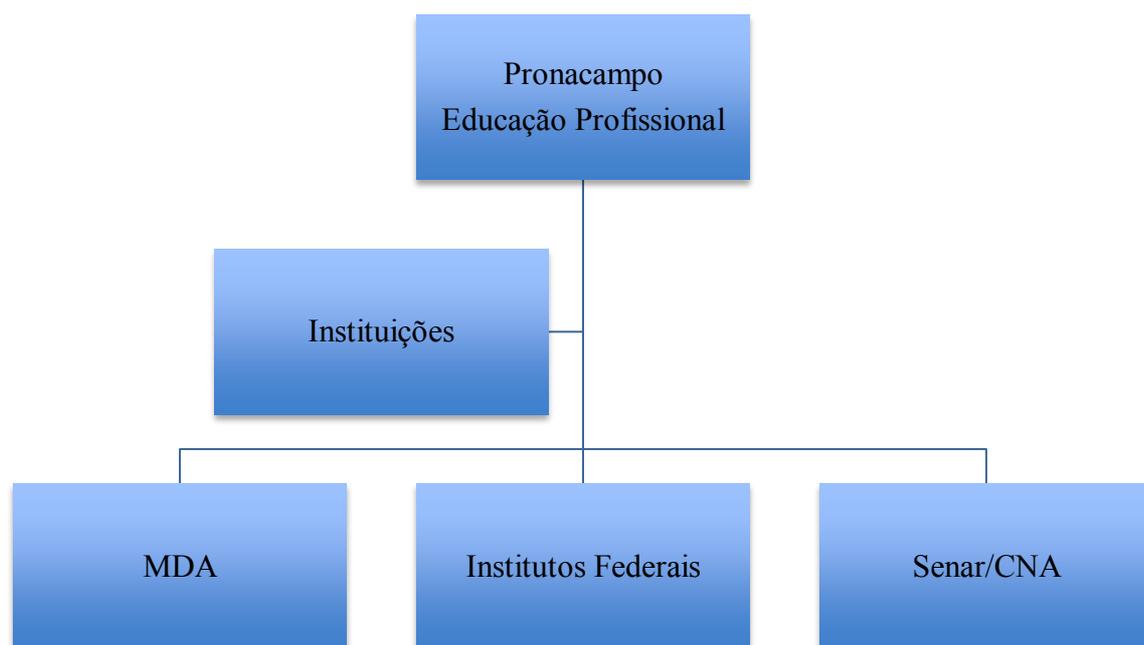


Figura 6.4 – Programa Pronatec Campo

Fonte: Elaboração da autora.

Em comunicado ao Ministro da Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) se posiciona politicamente contrária à participação do Senar no programa Pronatec Campo, que faz parte das ações do Eixo III – Educação de Jovens e Adultos e Qualificação Profissional e Tecnológica, que compõem o Pronacampo. Diante da ação do Ministério da Educação, a Contag esclarece:

A inserção do SENAR, pelo Ministério da Educação, como executor de políticas, programas e ações da educação do campo, é uma tentativa de negar

⁵⁰ O artigo 8º da Lei 12.513 foi alterado, passando a incluir as escolas de alternância e institutos de educação, com experiências em educação profissional e educação do campo, para ofertar cursos dentro do Pronatec.

ou omitir as contradições que envolvem esta luta. Não é possível que o mesmo projeto que serve ao agronegócio, que expulsa os trabalhadores do campo ou que os tornam meramente técnicos para o exercício de uma função pontual na produção (na condição de empregado), conviva, de forma naturalizada, com a perspectiva defendida pelos movimentos que lutam pela permanência de homens e mulheres do campo, na produção familiar, na produção de saberes e conhecimentos e que reafirmam o campo como lugar de vida, de cultura, de valores e de produção (CONTAG, 2014, p. 5).

A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) representa o setor Ruralista e mantém estreita relação com o sistema S através do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). O Senar é um dos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Campo). Este programa faz parte do Ministério da Educação (MEC), que coordena os recursos financeiros destinados ao programa. O número de matrículas em 2013, do Pronatec Campo via Senar, foi de 37 mil. O Pronatec Campo, oferecido pelo MDA, contabilizou 8 mil matrículas. De acordo com os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, no ano de 2013, o Pronera recebeu R\$ 29,2 milhões, enquanto o Senar recebeu R\$ 57 milhões para as ações relacionadas à educação profissional. O sistema S abarca uma considerável quantia dos recursos públicos e ocupa uma posição de destaque no programa. Enfatizo que o Pronatec se constitui num programa construído para atender as necessidades da educação profissional no núcleo urbano e foi implementado como modelo para a educação profissional no meio rural. Essa ação reforça uma prática (escolha) histórica que se reafirma no Brasil.

No Pronacampo, o espaço do setor privado se mantém de forma ampliada através do Pronatec. A relação público-privada na educação pública não é novidade, surgindo no governo do presidente Getúlio Vargas (na década de 1940), com a criação do Sistema S. O Sistema S executa a formação profissional a partir dos seus interesses (de um grupo específico), o que constitui o papel do setor privado. No programa, fica em evidência a ideia de uma educação profissional instrumental, na qual a formação profissional é regulada de acordo com a necessidade de gerar empregos para setores previamente determinados, atendendo sempre o interesse do mercado, atrelando, desse modo, a educação unicamente à função de preparar mão de obra para o mercado.

O Pronacampo, através do programa Pronatec Campo, reflete dois referenciais: um tem sintonia com a agricultura familiar e o modelo agroecológico e, o outro, com o agronegócio e seus pacotes tecnológicos, estabelecendo o chamado empreendedorismo rural, com a finalidade de associar o pequeno produtor ao grande produtor agrícola. O

Pronacampo apresenta esses dois referenciais de modelo de desenvolvimento rural inteiramente distintos, ou seja, antagônicos.

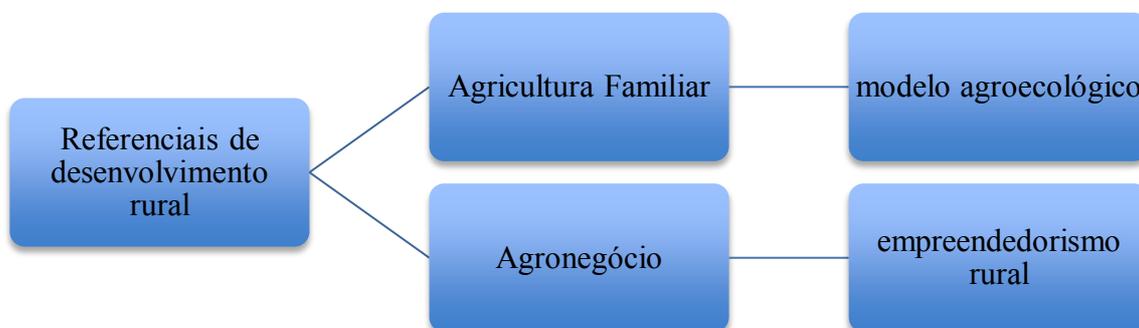


Figura 6.5 – Referenciais que orientam o Pronacampo

Fonte: Elaboração da autora.

A figura acima mostra os referenciais que orientam o programa de educação profissional oferecido pelo Pronacampo à população residente no meio rural. O Pronacampo, através do Pronatec Campo, apresenta uma afirmação positiva aos interesses do modelo do agronegócio. Essa política pública reflete a escolha de uma economia política estabelecida, que atende aos interesses do agronegócio e que está ligada às empresas transnacionais de insumos, que objetivam a produção (commodities) para exportação, associada à acumulação e à apropriação de terras. Os interesses das empresas transnacionais determinam a ocupação das terras e as culturas que são cultivadas. A produção rural no Brasil depende, portanto, do interesse das empresas transnacionais e do seu capital financeiro. Esse cenário se constrói diante de um acesso desigual dos pequenos trabalhadores rurais aos recursos públicos e na medida em que as instituições supranacionais exerçam pressão para que o Estado autorize a atuação das multinacionais do agronegócio através de (des)regulamentação do setor agrícola.

No Brasil, o agronegócio recebe o apoio do Estado através de ações públicas. O agronegócio é divulgado como uma escolha que agrega para o meio rural a modernidade, a grande produtividade e o desenvolvimento, logo, é um caminho que deve ser seguido. O mercado mundial de sementes, insumos e produtos agrícolas é

controlado por empresas transnacionais, que mantêm uma relação estreita com os bancos (capital financeiro) e os grandes proprietários de terra, com a finalidade de manter o controle da produção de *commodities* (mercadorias agrícolas) e a expansão do agronegócio. Na qualidade de fruto do modelo capitalista neoliberal, o agronegócio encontra-se agregado a um grande financiamento internacional na agricultura, assim como recebe financiamento do Estado através de recursos públicos. As instituições e atores que apoiam esse modelo de agricultura contam com uma grande representação política no Congresso Nacional, constituído uma base econômica poderosa.

A política de formação profissional presente no Pronacampo enfatiza a formação técnica (com cursos curtos de pequena carga horária), que se constitui em uma preparação de mão de obra. A educação profissional, como parte de interesses e disputas pela política pública de educação do campo, inseriu-se no Pronacampo com forte viés de ideias e interesses de setores ligados ao agronegócio, impondo-lhe marcas de uma formação mais instrumentalizada para atender a demandas restritas. A política de educação profissional para o campo evidencia contradições presentes no Pronacampo, que representam escolhas que têm sido feitas em sua construção. O referencial de desenvolvimento⁵¹ representado pelo agronegócio encontra-se associado à imagem da geração de riquezas no campo a partir do uso de tecnologias associadas a uma maior produção. Essa produtividade, com sua base na concentração e dominação da terra, o domínio e a utilização de novas tecnologias, gera concentração de poder e controle do conhecimento técnico através de uma agricultura empresarial globalizada. Esses interesses compõem a construção das políticas de desenvolvimento econômico que determinam as ações para as políticas públicas direcionadas para a educação da população do campo.

A partir desse referencial, constatamos que a educação (profissional) oferecida no Pronacampo está vinculada exclusivamente à atividade produtiva e à formação (profissional), e passa a ser regulada de acordo com a necessidade de empregos determinada pelos interesses do agronegócio (agricultura empresarial). É identificada,

⁵¹ A agricultura camponesa se coloca numa posição contrária a esse tipo de desenvolvimento defendido pela agricultura empresarial. Essa oposição é representada pela Via Campesina e se configura numa articulação de movimentos camponeses contra o modelo do agronegócio. A Via Campesina é constituída pelos seguintes movimentos: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimento de Mulheres Camponesas (MMC).

portanto, a reafirmação de uma formação profissionalizante, voltada para a população do campo, para a instrumentalização, para desempenho de um trabalho específico e distante de uma formação que enfatize um conhecimento de caráter geral. O programa Pronatec campo, desse modo, reproduz uma dualidade educacional e mantém ideias e interesses presentes em antigos programas educacionais (já mencionados) direcionados à população residente no campo, e que contribuíram para manter as desigualdades sociais. O Pronacampo agrega programas que apresentam ideias (antagônicas em sua formulação) que preservam um dualismo do passado que ainda persiste na atualidade, em que a escola do meio rural não estaria direcionada para a produção de conhecimento e o estudante não tem o direito de escolha. Então temos uma escola voltada para uma formação em busca da produtividade e para a assistência social, com uma formação básica. O autor António Nóvoa assim se manifesta sobre a dualidade escolar:

Um dos grandes perigos dos tempos atuais é uma escola a ‘duas velocidades’: por um lado, uma escola concebida essencialmente como um centro de acolhimento social, para os pobres, com uma forte retórica da cidadania e da participação. Por outro lado, uma escola claramente centrada na aprendizagem e nas tecnologias, destinada a formar os filhos dos ricos (NÓVOA, 2009, p. 64).

Essa relação com o passado, presente nas políticas para a educação do campo, contribui para a produção, manutenção e reprodução das desigualdades no sistema escolar.

6.3 O Fórum de Educação do Campo e o Fórum de Especialistas: marcas de instituições, ideias e interesses presentes no Pronacampo

A luta dos movimentos sociais, em particular o MST, pela reforma agrária, em busca do acesso à terra, encontra-se articulada à Educação do Campo. Nessa perspectiva, o campo é narrado como espaço de construção de um desenvolvimento sustentável ligado ao conhecimento, a melhores condições de vida e ao respeito à natureza. A Agricultura Familiar, na qualidade de uma concepção de agricultura alternativa, representa o “caminho do meio”, que valoriza os agricultores que trabalham com respeito ao meio ambiente. O desenvolvimento sustentável envolve considerar os aspectos sociais, econômicos, ambientais, políticos, culturais e institucionais. O Pronera é apontado como fundamento original para a Construção do Pronacampo: “[...] pensarmos o Pronera como constituinte prático e teórico da Educação do Campo e de produção de políticas públicas” (MOLINA, 2003, p. 4).

Para os movimentos sociais do campo, o desenvolvimento do campo tem relação com a educação. Essa ideia de desenvolvimento apoiado na educação é citada por Mônica Molina

[...] as ações educativas dos movimentos sociais, especialmente do Movimento Sem Terra, fizeram entrar na agenda pública da sociedade a importância da Educação do Campo para promoção do desenvolvimento, estamos nos referindo a resultados muito concretos dos últimos anos, como por exemplo, a criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera; o surgimento da Articulação Nacional por uma Educação do Campo e a elaboração pelo Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Operacionais para Educação Básica das Escolas do Campo. Foi no Enera que gestou-se o que viria a se tornar uma das primeiras políticas públicas de Educação do Campo, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). A intensa participação do MST em estruturar, fazer funcionar e coordenar o Pronera pode haver sido exemplo concreto da nova relação do MST com a sociedade. As ousadias pedagógicas na execução do Programa e sua atuação como política pública devem-se em grande medida a experiências de práticas educativas desenvolvidas pelo Movimento no Setor de Educação (MOLINA, 2003, p. 43-50).

De acordo com Molina (2003), Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável das áreas rurais passaram a fazer parte da pauta do Estado e das universidades a partir do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). O Pronera teve seu início a partir do I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária. Molina declara que:

[...] durante a realização do I ENERA, [...] realizaram uma reunião com os integrantes das universidades. [...] entre elas UFSE, UNESP, UFC, UFFRJ, UnB, UNISINOS, UFES, UFRGS, UFMA, UFSC, UNEB, UFF [...] que já trabalhavam com o tema da educação e da Reforma Agrária. Nesta reunião, o Movimento dos Sem Terra lançou o desafio às instituições de ensino superior presentes para que assumissem a tarefa de construir uma rede nacional entre as universidades, visando enfrentar o problema do analfabetismo nos assentamentos, uma das grandes dificuldades encontradas pelas educadoras e educadores da Reforma Agrária. Começou-se a montar a estrutura do que seria o Pronera, constituindo-se a Comissão Pedagógica, que discutiu e elaborou o conteúdo do manual a destinar às universidades os objetivos do Programa (MOLINA, 2003, p. 51).

Entendo que a realização e concretização do Pronera é fruto da luta, dedicação e interesse dos movimentos sociais do campo e das universidades. As universidades, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag) são também atores na construção do Pronacampo. Considero que o Pronacampo é fruto de uma relação entre a Articulação Nacional Por uma Educação do Campo e o Pronera, que estabelece um movimento

concomitante em prol da construção de uma política pública de educação do campo. Roseli Caldart afirmou:

[...] o Pronera é contemporâneo da Articulação Nacional, os dois movimentos são parte do mesmo tempo histórico. O Pronera ao mesmo tempo tem sido e vai continuar sendo uma espécie de indutor da própria reflexão e de muitas ações da Educação do Campo. Ele está provocando, ele está ajudando nessa aceleração tanto do debate quanto das ações da Educação do Campo, ao mesmo tempo essa trajetória construída pela Articulação Nacional Por uma Educação do Campo hoje já pode servir de espelho para o Pronera [...] (Comunicação oral, 2003 apud MOLINA, 2003, p. 62).

A aproximação do Pronera⁵² com o MEC foi construída a partir de ações entre o Ministro da Educação e o ministro do Desenvolvimento Agrário. Essa articulação criou ações conjuntas entre o MDA, o Inera e o MEC. A educação do campo impõe seus interesses e defende a ideia de um projeto popular de desenvolvimento vinculado aos povos do campo e às suas condições econômicas, educacionais, sociais, políticas e culturais. As ideias e interesses que constituem a concepção do termo educação do campo são declarados:

[...] a discussão sobre a educação do meio rural não pode tratar somente dela mesma, mas sim deve ser inserida na discussão da problemática mais ampla do campo hoje. Não se está falando da enxada, fala-se de tecnologia apropriada. Está-se defendendo a Reforma Agrária e uma política agrícola para a agricultura camponesa. O propósito é conceber uma Educação Básica do Campo, voltada aos interesses e ao desenvolvimento sociocultural e econômico dos povos que habitam e trabalham no campo, atendendo as suas diferenças históricas e culturais para que vivam com dignidade e para que, organizados, resistam contra a expulsão e a expropriação. Não basta ter escolas no campo; quer-se ajudar a construir escolas do campo, ou seja, escolas com um projeto político-pedagógico vinculado às causas, aos desafios, aos sonhos, à história e à cultura do povo trabalhador do campo. (KOLLING et al., 1999, p. 28).

A luta e a ação dos movimentos sociais fizeram com que a temática da Educação do Campo passasse a fazer parte da agenda política do País por meio de ação reguladora do Estado, com legislação específica para a Educação do Campo, na formulação de políticas públicas específicas, um espaço no Ministério da Educação, a institucionalização da Secadi e do Comissão Nacional de Educação do Campo

⁵² Segundo Molina (2003, p. 56), quando o Pronera foi lançado advieram divergências entre o Ministério de Desenvolvimento Agrário (à época o Extraordinário de Política Fundiária) e o da Educação. A imprensa noticiou que a secretária de Ensino Fundamental, Iara Prado, afirmara que “o Pronera era uma iniciativa lastimável de educação”.

(CONEC). “O Pronera é das primeiras experiências nacionais de Educação do Campo” (MOLINA, 2003, p. 82). O Pronacampo traz do Pronera a ideia da sustentabilidade e os interesses em construir um modelo de desenvolvimento sustentável a partir do campo. Nas palavras de Mônica Molina:

[...] É preciso haver forte intencionalidade da educação e da escola do campo, para se construir um modelo de desenvolvimento sustentável. [...] O Pronera quer pensar a Educação do Campo junto com o acesso a terra, junto com a política de crédito, junto com a assistência técnica, junto com o Desenvolvimento Sustentável (MOLINA, 2003, p. 125).

O Pronera se configurou numa conquista dos movimentos sociais do campo e se tornou um marco orientador na construção do Pronacampo e das políticas públicas para o campo.

No contexto do Pronacampo, o Estado parece assumir uma função de mediador de interesses distintos: de um lado, os Movimentos Sociais do campo e, do outro, a CNA, que traz para o Pronacampo os interesses do agronegócio, defendendo as ideias de empreendedorismo (produtividade e da lucratividade). As falas no lançamento do Pronacampo demonstram a existência de dois grupos contrários, que apresentam ideias e interesses divergentes sobre a educação no campo e, conseqüentemente, no campo brasileiro.

Desse modo, o Pronacampo procura atender aos interesses do agronegócio e dos movimentos sociais, defendendo, em sua constituição, um misto das ideias dos dois grupos. Nesse cenário do Pronacampo, a expressão *educação do campo* encontra-se em disputa e traz a ideia da fixação do homem ao campo, de melhorias na vida no campo, fortalecimento e a criação de um campo como grande estrutura produtiva, com a presença e a utilização de tecnologias voltadas à produção, com o objetivo de manter a posição do País no mercado externo.

O Estado acolhe o conflito de ideias e interesses presentes no Pronacampo, mas se posiciona com poder e controle sobre o currículo e a distribuição dos recursos financeiros, de acordo com o seu interesse e as orientações dos organismos internacionais, como, por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO), que também fizeram parte do I ENERA, em 1997. A política pública para a educação do campo traz a participação dos movimentos sociais do campo, do setor ruralista, das Universidades e de organismos internacionais, mas não foge, em sua

totalidade, do ideário das políticas neoliberais dos anos de 1990, já apresentadas neste estudo. O Pronacampo, em sua constituição, apresentou o meio rural como um espaço potencializador do desenvolvimento do País e a Educação do Campo como um caminho para a construção do desenvolvimento sustentável.

O Pronacampo é apresentado como estratégia para uma política de promoção do desenvolvimento sustentável, da superação da pobreza e dos baixos índices de escolaridade. O modelo de desenvolvimento defendido pelo movimento da Educação do Campo reitera a ideia do desenvolvimento sustentável agregado aos interesses que envolvem a Reforma Agrária. O Pronacampo abarca ideias, interesses dos movimentos sociais, do Estado e das instituições privadas que compuseram sua construção política. Além disso, o programa contou, em suas ações, com a participação de outros ministérios. Compreendo essa articulação interministerial, presente na formulação do Pronacampo, como uma busca de superar a cultura da fragmentação, tão presente nas ações públicas. Essa iniciativa, de uma gestão política planejada de forma coletiva, aponta para um olhar e um entendimento mais real e sensível diante da complexidade e da desigualdade educacional do meio rural e do significado carregado pelo conceito Educação do Campo.

O Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) orienta a atuação política das organizações e entidades que o compõem e até sugere ou indica nomes para a Secadi. O Fonec, como uma das instituições que integram o fórum de Educação do campo, aponta como objetivo de sua atuação.

[...] exercício da análise crítica constante, severa e independente acerca de políticas públicas de Educação do Campo, bem como a correspondente ação política com vistas à implantação, à consolidação e, mesmo, à elaboração de proposições de políticas públicas de Educação do Campo (FONEC, 2012, p. 16).

O Fonec, em sua constituição, se define como “[...] uma articulação dos sujeitos sociais coletivos que o compõem, pautados pelo princípio da autonomia em relação ao Estado” (FONEC, 2010, p. 1). O Fonec encontra-se constituído pelos movimentos sociais e sindicais do campo, pelos Fóruns Estaduais de Educação do Campo, pelas Redes, Universidades e Institutos Federais, contando com 42 representantes de movimentos sociais, membros de 19 universidades e de 12 Secretarias Estaduais de Educação (FONEC, 2012, p. 23).

A coordenação executiva do Fonec é constituída pelas seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Fórum Paraense de Educação do Campo (FPEC); Fórum Catarinense de Educação do Campo (FOCEC); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB); União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (UNEFAB); Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs) e a Universidade de Brasília (UnB).

O Fonec denuncia que as escolhas que estruturaram e definiram o Decreto nº 7.352/2010, na condição de uma política pública destinada à população do campo, não foram em sua essência e totalidade consideradas na formulação do Pronacampo, assim como a não participação dos movimentos e organizações sociais em todos os debates e decisões. Com essa base, o Fonec enfatiza:

Vale destacar que a presença dos movimentos e organizações sociais em reuniões que debateram a construção do Programa na Comissão Nacional de Educação do Campo (CONEC/MEC), não conseguiu assegurar que ele atendesse a expectativa proposta pelo Decreto. *Muitas ações incluídas no Pronacampo não passaram pelo debate na CONEC, sendo resultado de discussões internas ao governo, e seguindo a lógica das orientações políticas que vêm sendo explicitadas em políticas públicas apresentadas à sociedade, a exemplo do Pronatec (FONEC, 2012, p. 17, grifo meu).*

No âmbito da construção do Pronatec, muitas instituições educacionais responsáveis pela formação técnica e profissional de trabalhadores do meio rural, ligadas aos movimentos e às organizações sociais do campo, não foram convidadas para participar das discussões. A partir da análise realizada sobre a construção do Pronacampo e no tocante à formulação do eixo III da educação profissional, o Fonec identificou:

[...] que não fica apontada na política a efetiva construção de um sistema público de educação escolar de qualidade para todos os trabalhadores do campo. *Sua ênfase está em garantir elementos de política pública que permitam avançar na preparação da mão-de-obra para o agronegócio ou diminuir os focos de conflito com os camponeses, suas organizações de classe.* Nessa perspectiva, o Pronacampo não é linearmente contra os trabalhadores, mas também não representa a vitória do polo do trabalho na definição da política (FONEC, 2012, p. 17, grifo meu).

O programa Pronatec Campo, implementado pelo Senar, ligado à CNA (instituições representantes do agronegócio no meio rural brasileiro), tem como meta, portanto, a preparação de mão de obra a partir dos seus interesses e ideias de

agronegócio. Nesse contexto, o Pronatec Campo é apresentado como uma oportunidade de acesso ao ensino técnico e à inserção produtiva. Porém, o Fonec alerta que:

Talvez a maior armadilha do Pronatec Campo, do ponto de vista do projeto da Educação do Campo, seja a ilusão dos trabalhadores de que estão sendo atendidos pela política pública e sendo formados para avançar no trabalho como agricultores. Trata-se de uma inclusão às avessas que acaba sendo mais uma ferramenta da construção de hegemonia da estratégia de sua destruição como camponeses. [...] o Pronatec Campo, até pelos atores privilegiadamente envolvidos (CNA, Senar), integra uma estratégia determinada, que é muito mais de cooptação dos trabalhadores à lógica do agronegócio do que de inserção social, ainda que enviesada, como é a lógica do Pronatec em seu conjunto (FONEC, 2012, p. 20).

A política de educação profissional, que está sendo oferecida para a população do campo no Pronacampo, não propõe uma formação alicerçada em um conhecimento geral. Neste momento, novamente é negada à população residente no meio rural uma formação integrada, sendo que as instituições públicas federais e estaduais deveriam ser as responsáveis pela formação dos trabalhadores do campo com a participação de movimentos e organizações sociais, prática sinalizada pelo Decreto nº 7352/2010, que institui o Pronera

Em relação ao Pronacampo, um lugar importante na política de educação profissional no Brasil é assumido pelo Pronatec Campo, que se configura como um espaço de atuação e de expansão das ideias e interesses do modelo do agronegócio. A presença do CNA no Programa representa uma escolha política aliada a um referencial de economia que determina o tipo de educação oferecida e a quem ela serve.

Essa atitude representa uma escolha política no contexto da ação pública no tocante às instituições, os seus interesses e às ideias que o fundamentam, além de representar uma definição de referencial econômico a ser seguido no país, que determina o tipo de educação que está sendo oferecida pelo Estado à população que reside e tenta sobreviver no meio rural. A Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG) e a CNA são instituições defensoras dos interesses e divulgadoras das ideias do agronegócio no Brasil. Os representantes do agronegócio procuram ampliar a sua intervenção e chegaram até as políticas públicas sociais. O Pronacampo é um exemplo dessa intervenção como meio de ampliação e divulgação dos interesses e ideias do agronegócio. O Pronacampo, através da atuação do Pronatec Campo, fortalece e amplia as parcerias entre os setores público e privado na educação do campo. Essa prática se intensifica com o financiamento público às instituições privadas, o que assegura a

ampliação dos interesses privados e a oferta do seu atendimento. No Pronacampo, a relação entre o público e o privado é marcada pela forte participação do setor privado no eixo da educação profissional/EJA, atuando na proposta e na implementação de educação profissional voltada para a formação de mão de obra. Essa atuação procura evidenciar as necessidades do mercado (produtividade e competitividade), sendo as políticas públicas de educação e a escola responsabilizadas pelo ingresso e permanência no mercado de trabalho. Essa ideia e a relação entre os setores público e privado é defendida pelas agências e organismos internacionais e, na atualidade, recolocaram o Estado com destaque na proposição e manutenção de políticas públicas sociais.

No tocante ao campo político, a construção do Pronacampo é marcada por questões históricas que envolvem o meio rural brasileiro e que perpassam a ação política empregada pelo Estado, os governos e partidos, numa relação de interdependência com as organizações, sindicatos e movimentos sociais do campo. O setor agrícola no Brasil é marcado por dois referenciais de agricultura: um representado pela institucionalização do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com ações de focalização à agricultura familiar e o outro referencial é institucionalizado pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), e é representado pela agricultura empresarial intensiva (agronegócio).

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC - Campo) representa, na atualidade, a oportunidade oferecida de capacitação técnica para os estudantes do meio rural. Esse programa apresenta ideias e interesses distintos, pois foi elaborado e implementado por instituições que defendem dois projetos distintos para o mundo rural: um ligado à agricultura familiar e outro ligado à agricultura empresarial (agronegócio), que são contraditórios entre si. A educação de jovens e adultos, presente no Pronacampo, traz a ideia de preparação para o ingresso no mercado, para que esses sujeitos se tornem participantes do desenvolvimento com base nos valores do mercado, sendo a educação considerada um instrumento a serviço da política econômica.

O Pronacampo reflete a escolha do Brasil no contexto da economia mundial e o espaço ocupado pelos interesses das instituições que representam o agronegócio. Escolha que também configura o projeto de desenvolvimento rural e de agricultura vigente no País. O Pronacampo agrega disputas em torno de projetos políticos conflitantes presentes no meio rural, que envolvem concepções de agricultura, de projetos de campo e de educação pública para a população do campo.

6.4 O Fórum de Comunidades de Política Pública e a Construção do Programa Nacional de Educação do Campo–Pronacampo: Ideias e interesses institucionalizados

A Secadi, em seu Relatório de Gestão do exercício de 2012, enfatiza que o Pronacampo tem por finalidade:

[...] a ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo (SECADI, 2013, p. 29).

No Relatório de Gestão do exercício de 2012, apresentado aos órgãos de controle interno e externo, a Secadi declara a existência de articulação entre as políticas públicas e a participação de movimentos e organizações sociais:

As políticas coordenadas pela SECADI, concebidas a partir do princípio da transversalidade, são implementadas em articulação com as demais políticas públicas, intra e interministerial, com a participação dos movimentos sociais. Desse modo, a gestão da Secretaria compreende a participação de órgãos governamentais e da sociedade civil, comissões, conselhos, fóruns, grupos de trabalho além de instituições de ensino superior (SECADI, 2013, p. 32).

Ainda segundo o relatório da Secadi, no ano de 2012 foram disponibilizadas 58.461 vagas, distribuídas em 40 cursos de formação continuada (extensão, aperfeiçoamento e especialização), em atendimento às demandas de formação apresentadas pelos sistemas públicos de ensino, sendo ofertados pela Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (RENAFOR) em parceria com as instituições de ensino superior. Desse montante, 8.740 vagas foram para a Educação do Campo (SECADI, 2013, p. 35).

O termo Educação do Campo, que se encontra presente no relatório de 2012, é definido pela Secadi deste modo: “Educação do Campo constitui-se uma modalidade de ensino com organização específica para o atendimento das características regionais e locais dessas populações” (SECADI, 2013, p. 38). Para os movimentos sociais do campo, em particular o MST, esse termo é bem mais amplo e engloba a garantia do direito à educação vinculado à garantia do direito à terra, ao trabalho, à justiça social e à construção de um projeto de campo. A expressão educação do campo representa os interesses desses sujeitos sociais que compõem os movimentos. O termo “educação do campo” reflete, na verdade, a identidade de um movimento nacional que reclama o

direito de uma educação para a população do campo, no lugar onde ela vive e com a participação desses sujeitos sociais (CALDART, 2004b). O entendimento da expressão “do campo” encontra-se vinculado ao direito à terra e à Reforma Agrária, em que a concepção de Educação do Campo reflete um espaço de resistência e de luta por melhores condições de vida e de trabalho.

A política de educação do campo, de acordo com a Secadi, encontra-se [...] fundamentada na concepção de desenvolvimento sustentável e inclusão social (SECADI, 2013, p. 38). A cooperação técnica com organismos internacionais, citados pela Secadi, se deu com o Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e com a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). De acordo com a Secadi, a cooperação tinha por objetivo subsidiar a Secretaria. Nessa conjuntura, o relatório do ano de 2012 da Secadi declara:

A SECADI firma termo de Cooperação com organismos internacionais tendo como premissa que estes possam agregar contribuições à gestão institucional e ao desenvolvimento das políticas educacionais, visando a agregação de novos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades técnicas, experiências e práticas, por meio de projetos que contribuam para a efetivação de uma gestão qualificada no âmbito da Administração Pública, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias. [...] O desenvolvimento desses trabalhos técnicos, elaborados em tempo determinado, apoiaram as diversas áreas de atuação da SECADI, contribuindo para a expansão e qualificação de ações de Educação de Jovens e Adultos; de Educação do Campo; [...] Também, disponibilizaram referenciais inovadores para apoiar a Secretaria em seus processos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e ações. Neste contexto, os produtos contratados, a partir de seus resultados, disponibilizaram referenciais que deram suporte político, pedagógico e legais para: a implementação das ações do PRONACAMPO – Programa Nacional de Educação do Campo (SECADI, 2013, p. 176-177).

De acordo com a Secadi, os estudos técnicos são realizados por especialistas que detêm conhecimento e experiência nas temáticas e são contratados por meio de consultoria técnica através dos projetos de cooperação técnica financiados por instituições externas.

As políticas de educação foram formuladas a partir do Plano Mais Brasil⁵³ (PPA 2012-2015). Com base no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, as políticas da Secadi buscam atender os objetivos de governo. Segundo o Plano Plurianual (2012-2015) do

⁵³ O Plano Mais Brasil define as metas do governo para quatro anos. O Plano organiza e rege o conjunto das políticas públicas do Governo Dilma Rousseff.

governo federal, as políticas públicas foram responsáveis pelo “recente ciclo de desenvolvimento brasileiro” (BRASIL, 2012, p. 11). O documento também classifica as recentes políticas públicas como “inovadoras”, por agregarem “crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais”. O PPA enfatiza que: “[...] essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam” (BRASIL, 2012, p. 11).

O Pronacampo reflete o interesse do PPA 2012-2015 em construir políticas que seguem o referencial global estabelecido pelo mercado no contexto internacional. Ao afirmar que:

[...] o novo cenário internacional requer a adoção de políticas que elevem a competitividade da economia brasileira e possibilitem uma inserção ativa do país na economia mundial. Neste contexto, destaca-se a importância da política industrial – Plano Brasil Maior – para fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos (BRASIL, 2012, p. 21).

Seguindo o referencial de mercado que prima por um desenvolvimento baseado numa produtividade alicerçada na competitividade e inovação tecnológica, o Pronatec, que compõe o Pronacampo, faz parte dessa realidade. O Plano Plurianual (2012-2015) orienta as políticas públicas no País e, nesse sentido, o documento do PPA 2012-2015 coloca as ideias assumidas pelo Governo e que se encontram presentes nas políticas públicas implementadas:

[...] o novo ambiente requer a adoção de políticas com vistas a elevar a competitividade da economia brasileira nos próximos anos. O Governo já está atuando nessa direção, com destaque para as ações relativas à redução dos custos tributários conforme agenda tributária do Governo Federal; à melhoria nas condições de infraestrutura como o PAC; *ao reforço do capital humano, com o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e com medidas para a expansão da qualificação profissional; além de incentivos para ampliação da inovação produtiva [...]* (BRASIL, 2012, p. 29, grifo meu).

Em sintonia com o referencial de mercado, o PPA 2012-2015 orienta o setor agropecuário e as ideias e interesses que estruturariam o Pronacampo como uma política pública de educação direcionada para a população residente no meio rural:

No setor agropecuário serão realizados *programas voltados ao aumento da produtividade, com investimentos em tecnologia e inovação no sentido de aumentar a capacitação dos trabalhadores rurais*, e de difusão de novas

tecnologias, tanto em mecanização quanto em melhoramento genético útil à pecuária e à agricultura (BRASIL, 2012, p. 79, grifo meu).

O Pronacampo, na condição de um complexo espaço agregador de políticas públicas direcionadas à população do campo, apresenta interesses e ideias ligadas ao contexto econômico, que tem por base as concepções do mercado (no âmbito internacional), assim como o cenário político partidário no Brasil, elementos que interferem na definição das políticas, no seu direcionamento e manutenção.

O Programa encontra-se, portanto, atrelado a metas e estratégias de desenvolvimento agrícola, estabelecendo uma articulação entre os entes federados e a sociedade para o acesso a ações públicas que lhe constituem e mantêm relação de poder, no âmbito de suas ações e de seus participantes, e a atuação das burocracias no diálogo com programas de outros setores, ocorrendo um movimento de ampliação e integração de setores a partir das ações públicas que fazem parte do Pronacampo.

Para a presidente Dilma Rousseff, o Pronacampo seria responsável por retirar a população do meio rural da miséria, como um meio para forjar um futuro melhor:

[...] Dentro da nossa estratégia de combate à miséria, junto com o Bolsa Família, a nossa busca ativa, este programa é um dos eixos estratégicos porque aposta não só em retirar as pessoas das condições de miséria a que foram condenadas durante décadas, mas implica sobretudo em garantir que as gerações futuras terão um outro tipo de horizonte de oportunidades à sua frente. [...] Estamos apostando sobretudo que uma outra geração também se beneficiará com tudo isto que fazemos nesta, mudando a feição do campo brasileiro e garantindo que ele será um lugar digno, de qualidade para se morar e se criar os filhos. Eu acho que esse papel do Pronacampo é estratégico, sem isso, nós não teremos de fato condições de transformar o Brasil numa grande nação (ROUSSEFF, Portal Brasil, 20 mar. 2012).

De acordo com a fala da presidente Dilma Rousseff, o Pronacampo divide com outros dois programas o compromisso de superar a miséria, fazendo com que esse meio rural transformado se torne o lugar onde os camponeses possam “criar seus filhos”. Essa afirmação remete à ideia presente nos programas de cunho educacional da década de 1980, que foram direcionados a essa mesma população, com o principal objetivo de diminuir a pobreza.

O referencial global presente no Pronacampo está relacionado à promoção do desenvolvimento através da utilização de novas tecnologias, com o objetivo de atingir uma produtividade crescente, com a presença cada vez mais atuante da iniciativa privada. As relações entre o público e o privado são marcadas pela ampliação da atuação do setor privado e de organizações não-governamentais no campo das políticas públicas educacionais. Essas parcerias são apontadas como estratégias para garantir um

maior número de acesso aos programas oferecidos. Esses aspectos colocam, como ponto importante, o desenvolvimento humano por intermédio de ações que têm como alvo o chamado desenvolvimento sustentável, que é associado a um discurso de preservação do meio ambiente. A educação é situada como meio estratégico no desenvolvimento econômico, ficando com a responsabilidade de inserir mão de obra qualificada em um mercado que visa a reestruturação produtiva.

O Pronacampo apresenta um caráter indutor, representado por seu conjunto de programas que são constituídos por traços que, de certa forma, determinam o modo de agir da escola. O Pronacampo também agrega programas já existentes e reproduz suas ideias, apresentando, com isso, um comportamento mimético, mesmo que tenha contado, na sua formulação e implementação, com assessoria de acadêmicos de universidades e/ou centros de pesquisa. O Pronacampo afirma o papel da educação do campo com ênfase nos processos de desenvolvimento sustentável, e na arena de debates está a atuação do setor privado na formação profissional com foco nas necessidades do mercado, que orienta a agricultura empresarial (agronegócio).

O entrelaçamento interministerial que constitui o Pronacampo é citado pela Presidente Dilma Rousseff

[...] certa de que [...] esse programa também terá a contribuição de vários ministérios [...] e será fundamental para o nosso programa Brasil sem Miséria, [...], importante para o MAPA, Ministério da Agricultura, [...] muito importante para o Ministério do Desenvolvimento Agrário [...] que, na agricultura familiar, esse programa tem um espaço imenso, e vai ser um dos grandes responsáveis pela garantia de oportunidades iguais para as crianças e os jovens desse país. [...] Eu tenho certeza de que esse programa fará diferença, não só no crescimento do país, mas na melhor distribuição de renda deste país e, sobretudo, na garantia de sonhos de milhões de crianças e de milhões de jovens. [...] Dentro da nossa estratégia, de combate à miséria no Brasil, junto com todo o Bolsa Família, com a nossa Busca Ativa, este programa é um dos eixos estratégicos, porque ele aposta não só em retirar as pessoas das condições de miséria a que foram condenadas durante décadas por esse país, mas implica, sobretudo, em garantir que as gerações futuras terão um outro tipo de horizonte de oportunidades à sua frente (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Diante da fala da Presidente é estabelecido o compromisso do Pronacampo com o fim da pobreza no meio rural, ao lado do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), lançado pelo Governo Federal em 2 de junho de 2011, através do Decreto nº 7.492, com o objetivo de superar a extrema pobreza até 2014. O Pronacampo apresenta, em sua formulação, ideias ligadas à superação da miséria no campo e à superação da desigualdade a partir da criação de uma igualdade de oportunidades no contexto da agricultura familiar. O Pronacampo, na conjuntura do Pronatec, é colocado como parte

da política de desenvolvimento, como instrumento transformador do meio rural, responsável por criar as condições de mudança para a população residente no campo.

Dentro da nossa política de desenvolvimento com inclusão social, eu diria que o Pronacampo, escolas técnicas ligadas ao Pronatec, todo esse esforço de escolaridade, ele tem um papel. Esse papel é assegurar oportunidades. Nós estamos com esse programa não apostando só no dia de amanhã. Estamos apostando no dia de amanhã, sim. Mas, nós estamos, sobretudo, apostando que uma outra geração vai também se beneficiar com tudo isso que fazemos nessa, mudando a feição do campo brasileiro e garantindo que ele será um lugar digno de qualidade para se morar e se criar os filhos. [...] Eu acho que esse papel do Pronacampo é um papel estratégico. Sem isso, nós não teremos, de fato, condições de transformar o Brasil numa grande nação. Numa nação que tenha oportunidade para todos os brasileiros. Dentro da nossa estratégia, de combate à miséria no Brasil, junto com todo o Bolsa Família, com a nossa Busca Ativa, este programa é um dos eixos estratégicos, porque ele aposta não só em retirar as pessoas das condições de miséria a que foram condenadas durante décadas por esse país, mas implica, sobretudo, em garantir que as gerações futuras terão um outro tipo de horizonte de oportunidades à sua frente (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Segundo o Ex-Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, o Pronacampo deve estar a serviço do mercado de trabalho no tocante à formação educacional:

Nós identificamos com a Embrapa todas as principais cadeias produtivas em cada estado, em cada região, verificando qual é a perspectiva do mercado de trabalho no futuro e orientando a formação desses jovens para que eles tenham mais oportunidades, o que vai ajudar a agricultura familiar a aumentar a eficiência e a produtividade, ou se ele for trabalhar em uma empresa, com melhores condições, com melhor formação, ajudando, portanto, a melhorar ainda mais a eficiência do campo que já é um exemplo de competência internacionalmente reconhecido (MERCADANTE, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

O Pronacampo traz, em sua estrutura, algumas ideias que reafirmam o referencial (global) que o regula, entre elas a ideia da escola do campo servindo ao mercado de trabalho, ou seja, uma formação educacional em atendimento às demandas de mão de obra a partir das necessidades do mercado. Uma outra ideia reforça a formação voltada para o aumento da produtividade no meio rural, com o objetivo de assegurar a posição do País de grande produtor no cenário internacional.

Na fala do Ex-Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, pode ser confirmada a prática de dois modelos de agricultura no País, dualidade que se faz presente no Pronacampo.

[...] O Brasil hoje é o segundo produtor mundial de alimentos, o campo brasileiro exporta quase US\$ 95 bilhões. O campo é o grande responsável pela melhora das contas externas e é um equívoco não dar prioridade para a educação no campo como aconteceu durante toda a nossa história. *É muito*

mais inteligente para o Brasil estimular que esses jovens e famílias permaneçam no campo em vez de serem acomodados nas periferias das grandes das cidades como vem acontecendo (MERCADANTE, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo, grifo meu).

Fica demarcada e reafirmada a ideia de “fixar o homem no campo” de forma repaginada ou reformulada, quando é enaltecido: “*Brasil estimular que esses jovens e famílias permaneçam*”. O Pronacampo presta o serviço de manutenção da “ordem social” nas comunidades urbanas, impedindo o seu crescimento através da migração rural, que tende a ser um problema para a cidade.

José Wilson Gonçalves, representante da Comissão Nacional de Educação do Campo e secretário de Políticas Sociais da CONTAG, declarou:

[...] O Pronacampo é uma conquista histórica. [...] Nós queremos que na educação possa haver um desenvolvimento a partir da diversidade, da cultura, dos saberes, dos costumes, das realidades regionais. A educação precisa reconhecer neste país essa realidade que existe no campo brasileiro (GONÇALVES, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Para Kátia Abreu, na época presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e senadora pelo estado de Tocantins (partido PSD), atualmente filiada ao PMDB e ministra da agricultura de janeiro de 2015 a maio de 2016:

[...] a educação no campo é da maior importância para fazer com que o agronegócio seja cada vez mais pujante. [...] infelizmente, ainda temos um Brasil que o Brasil desconhece. Um país que tem exportado e garantido o superávit comercial brasileiro há 15 anos, que emprega 36% da mão-de-obra, mas que precisa também da educação para tornar o agronegócio ainda mais pujante [...] Não queremos um País de pobres e miseráveis. Queremos que os produtores, independente do tamanho da propriedade, tenham terras produtivas para garantir lucro e dignidade para manter suas famílias. [...] hoje, há 3,5 milhões de produtores rurais nas classes D e E, e que a ascensão social destas pessoas depende de investimentos em educação (ABREU, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), através do Senar, integra o Pronacampo no âmbito do Pronatec campo, sendo o Senar detentor de 50 mil de um total das 120 mil vagas criadas para o Pronatec campo.

Na fala da presidente, ficam nítidas as ideias que estruturam o Pronacampo, a importância da ampliação da produção do agronegócio para a economia brasileira. A presidente da República, Dilma Rousseff, em seu discurso, enfatiza:

Nós temos, de fato, [...] dois grandes desafios nesse país. Um deles é desenvolver a agricultura, de forma a garantir que nós tenhamos cada vez mais um mercado interno que seja abastecido por pequenos agricultores, por agricultores familiares, por médios agricultores, por grandes agricultores. E que tenhamos, também, a capacidade num mundo em que a questão alimentar e a questão energética é tão estratégica de termos a maior capacidade de produção de tecnologia agrícola do mundo (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Na fala da presidente também pode ser confirmada a prática de dois modelos de agricultura no País, pensados para a formulação do Pronacampo. Eliene Rocha, assessora da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), na sua fala sobre o Pronacampo, aponta para a disputa entre os dois modelos de agricultura presentes no País e que se refletem no programa Pronatec campo.

[...] Pronatec que ganhou a palavra campo, porém não houve nenhuma mudança estrutural em relação ao que era o programa anteriormente. Inclusive no lançamento a senadora Kátia Abreu, que é também presidenta da CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), defendeu a proposta da sua entidade para educação no campo. Há uma disputa evidente com a classe latifundiária (2012, 1ª Conferência Nacional de Educação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em Guarulhos de 19 a 21 de junho de 2013).

No lançamento do Pronacampo⁵⁴, no ano de 2012, o ex- ministro da Educação, Aloizio Mercadante esclareceu:

A presidenta Dilma definiu um programa especial de educação no campo e eu diria resgatando uma dívida histórica porque nós temos aproximadamente 30 milhões de pessoas que vivem no campo. O Brasil tem a segunda agricultura do mundo, produz US\$ 300 bilhões, [...] no entanto nós não temos uma política específica de educação para os jovens que vivem no campo, então o *Pronacampo tenta reverter essa situação*. Foi um equívoco histórico. É um equívoco não dar prioridade à educação no campo como aconteceu durante toda a nossa história. [...] Os indicadores da educação no campo são inaceitáveis (Entrevista para o Blog do Planalto Presidência da República em 20 de março de 2012).

⁵⁴ Segundo Aloizio Mercadante, o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) contaria com recursos anuais de 1,8 bilhão de reais. O Pronacampo prevê ainda formação continuada para 100 mil professores, melhoria na infraestrutura das escolas, a ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola, abastecimento de água e energia elétrica até 2014 para cerca de 11 mil escolas que não têm rede de esgoto nem luz elétrica e a construção de 3 mil escolas, a compra de 8 mil ônibus escolares, 2 mil lanchas e 180 mil bicicletas, a educação profissional oferecerá 180 mil bolsas de estudo no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a produção de livro didático para as escolas do campo e a construção de três mil escolas.

O Pronacampo é apontado como tábua de salvação diante da histórica e permanente situação de desigualdade educacional no meio rural brasileiro. A Presidente Dilma Rousseff acredita no poder de transformação do Pronacampo ao afirmar:

Eu tenho certeza de que esse programa fará diferença, não só no *crescimento do país*, mas na melhor distribuição de renda deste país e, sobretudo, na garantia de sonhos de milhões de crianças e de milhões de jovens. [...] a mim me gratifica poder como Presidenta, aplicar, implementar um programa que vai levar, sobretudo à população jovem deste país um outro destino, [...] a possibilidade de mais realizações (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

O programa é confirmado como um fator de mudança que, com suas ações, contribui para amenizar as disparidades de renda no Brasil, traz o crescimento e, com isso, salvaguarda e atrela o desejo, o sonho e as possibilidades de realizações das crianças e jovens do meio rural.

A formação educacional é colocada como uma responsabilidade compartilhada não apenas pelos entes federados, mas são citadas organizações sociais e privadas. A Presidente Dilma Rousseff também aponta a adaptação curricular como uma das atuações do Pronacampo para o meio rural, que é entendida como “uma realidade que é diversa”, com ênfase para o contexto da produção agropecuária dos estados.

[...] aqui no Pronacampo que nós estamos preocupados, primeiro, na adaptação dos currículos pedagógicos a uma realidade que é diversa. É diversa, como disse o nosso representante do fórum, por conta das tradições, da cultura, das formas pelas quais, inclusive, essas escolas se repartem pelos diferentes estados brasileiros. É diferenciada, também, pelas oportunidades que em cada estado tem certos cultivos, [...]. Então, ao sermos capazes de articular uma *formação diferenciada*, nós estamos reconhecendo essa realidade multidiversa, essa realidade extremamente rica que nós temos obrigação, ao dar todos os elementos para suportar, para incentivar, para acolher e para ampliar, nós temos de ser capazes de respeitá-las e refleti-las. Melhorando-a. E isso só se faz, não com o governo federal sozinho, com a participação dos senhores governadores, dos senhores prefeitos, dos movimentos sociais e das entidades representativas do campo brasileiro. Da CNA, a Fetrafe, a Contag, aos movimentos sem-terra, enfim, a todos (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

A presidente fala da formação do docente no meio rural como algo estratégico para o Brasil. Uma educação de qualidade significa “*ter uma qualidade de formação similar ao professor da zona urbana*”.

[...] uma outra coisa eu julgo fundamental, que é a *qualidade do professor*. A garantia que o professor, na situação de um professor de uma escola multisseriada ou não no campo brasileiro, tem de ter *uma qualidade de formação similar ao professor da zona urbana*. E isso é estratégico para o

nosso país. É assim que nós asseguraremos educação de qualidade (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Diante do posicionamento da Presidente Dilma Rousseff, no contexto do Pronacampo os jovens e adultos residentes no meio rural são direcionados a uma educação profissionalizante. A fala demonstra que a educação está sendo direcionada independente de considerar a escolha, a vontade, o desejo, o interesse ou a aptidão desses jovens.

[...] uma característica que eu julgo importantíssima, que é o fato de que nós teremos *uma escola profissionalizante*. *Uma escola técnica rural* que não seja pura e simplesmente uma escola de ensino médio, mas que seja, também, uma forma de nós podermos, ou através da alternância ou através destas 3 mil escolas que o ministro mostrou, nós, de fato, *prepararmos o estudante para ter uma formação na sua área*, que é uma área legítima, que é uma área que engrandece esse país, que, de fato, como disse a senadora, é responsável pelo superávit desse país por várias realizações que nós tivemos, é, sem dúvida, uma área responsável por isso com grande competitividade. E, também, essa agricultura familiar potente que este país pode ter (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

Historicamente, o meio rural tem sido retratado nas políticas públicas como território onde a desigualdade econômica, social e educacional permanecem vivas, conservadas e, de certa forma, se reproduzindo. A presidente ainda afirma que:

Eu tenho certeza de que nós, se formos capazes de democratizar o acesso à terra, de garantir que mais brasileiros produzam, mas produzam em condições técnicas adequadas, e não fiquem condenados à miséria nas suas propriedades, que tenham acesso à educação de qualidade, que a energia chegue, e que chegue a água, é fundamental. E esse é problema da área rural: é garantir nos lugares mais remotos, e por isso eu estou falando da energia, serviço de qualidade, também no que se refere à água, também no que se refere ao saneamento. Esse é o desafio de todos nós que integramos o governo (ROUSSEFF, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo).

O direito à educação por si só não basta, como reconhece a própria Presidente da República, e ainda confirma a necessidade da realização da Reforma Agrária e acesso aos direitos básicos, entre eles o acesso à água, saneamento básico e à energia, negação de direitos que persiste no meio rural do País, apesar de serem enfatizados nas políticas públicas direcionadas.

Um dos entrevistados fala do surgimento do Pronacampo:

Após a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, e o balanço das ações do governo federal na educação, constatou-se a necessidade de um aprofundamento das ações de educação do campo, visando resgatar as dívidas históricas com as populações

do campo. *O então Ministro da Educação, Fernando Haddad 'encomenda' à SECADI um programa específico para educação do campo.* Em outras palavras, era pôr em prática o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo, visando à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo. Mais do que isto, o PRONACAMPO representa o reconhecimento, por parte do poder público, das demandas históricas da educação do campo, que remetem à Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, 1998, às deliberações das Conferências Nacionais de Educação do Campo, 1998 e 2004, e da Conferência Nacional de Educação – CONAE, 2010 (TG, 2014, entrevista)⁵⁵.

De acordo com outro entrevistado, o Pronacampo foi construído sob encomenda para cumprir o Decreto nº 7.352, que traz as reivindicações dos movimentos sociais do campo. Ele cita ainda os atores que fizeram parte da elaboração do Pronacampo e aponta a Secadi como essencial no processo:

A construção do PRONACAMPO envolve muitos atores, tanto internos (MEC) quanto externos, redes públicas de ensino, movimentos sociais e sindicais do campo, IPES, dentre outros. Penso que o grande desafio, além da construção de um Programa desta envergadura e sua implementação. [...] Todas as organizações e instituições que participaram do processo foram importantes, neste processo de construção coletiva, mas o papel de coordenação da MEC/SECADI foi fundamental (FE, 2014, entrevista).

Segundo outro depoimento, o Pronacampo traz um novo conceito de educação, e aponta recursos que têm por objetivo resolver dilemas históricos que afetam o direito à educação da população do meio rural, ao declarar que:

A decisão de elaborar o Pronacampo surge [...] superando o descaso do Estado brasileiro em relação à efetivação do direito à educação dos sujeitos do campo e quilombolas. Assim, o programa teve como foco afirmar uma nova concepção de educação e a busca de soluções para os problemas enfrentados pelos sistemas de ensino na oferta dessas modalidades, contemplando recursos para sua expansão e qualificação (03FCP, 2014, entrevista).

Ainda nesse contexto, a entrevistada fala em relação às escolhas (teóricas) presentes na formulação do Pronacampo, que tem como ênfase o desenvolvimento sustentável e a superação das práticas da chamada educação rural, opção teórica defendida pelos movimentos sociais do campo. O depoimento afirma que:

A escolha teórica expressa uma concepção política específica para a educação do campo e quilombola. Essa concepção diferencia a Educação do Campo do paradigma da educação rural, que se ancora na visão tradicional que estabeleceu uma forte demarcação entre os espaços urbano e rural [...]

⁵⁵ As entrevistas foram realizadas com a finalidade de complementar a pesquisa documental.

Segundo a atual perspectiva, a construção de uma política educacional pública se faz a partir das especificidades culturais, sociais e econômicas das populações a fim de atender as demandas dos sujeitos que vivem no campo e comunidades quilombolas, sendo estratégica para um desenvolvimento sustentável. Também, o projeto educacional estabelecido no âmbito do Pronacampo supera o elitismo impregnado na formação cultural brasileira, que define o campo como um lugar do atraso, que não requer boas estruturas de ensino (FE, 2014, entrevista).

A conquista de recursos financeiros, a implementação e a permanência de uma gestão democrática e a transversalidade de políticas públicas foram alguns acontecimentos apontados como mais favoráveis no movimento de formulação do Pronacampo. Sobre os pontos mais delicados na constituição dessa política pública, O entrevistado enfatizou que:

Além de assegurar recursos específicos para essas modalidades, a dificuldade de gestão para sua efetivação permanece, considerando, especialmente, a necessidade de superar as velhas concepções e práticas relacionadas à educação do campo e quilombola, que historicamente conduzem a sua desestruturação e às alternativas de transportar estudantes para as zonas urbanas. [...] A concepção e a prática da transversalidade das políticas públicas são recentes e, muitas vezes, os diferentes órgãos constroem suas ações sem pensar a diversidade (consultar suas representações). Isso dificulta a construção de programas específicos, pois estas questões devem ser pensadas desde a concepção de uma política (de formação, por exemplo) e não se constituir como uma adaptação (TG, 2014, entrevista).

A Secadi e o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007, foram destacados como acontecimentos mais favoráveis à construção do Pronacampo pela entrevistada. Nesse sentido, o entrevistado também afirmou:

Destacam-se a criação da Secadi, como um espaço específico para a elaboração e articulação das políticas educacionais voltadas à inclusão e à diversidade, bem como a implantação do PAR, a partir de 2008, que institui ferramentas de gestão necessárias à articulação e cooperação entre os entes federados para a consecução dos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (TG, 2014, entrevista).

A entrevistada se posiciona deste modo sobre a formulação do Pronacampo:

[...] Então participou de todas as discussões para a construção das ações do citado PROGRAMA. Nesse sentido, nossa posição tem sido crítica, pois muitas das ações propostas não foram formalizadas no PROGRAMA lançado em março de 2012, conforme o entendimento dos legítimos representantes dos movimentos sociais do campo. Um exemplo é o Pronatec-Campo que até o momento continua distante dos princípios da Educação do campo [...] Na prática, essa grande ação, ou tenta incluir os camponeses no Pronatec urbano ou os qualifica para o agronegócio. Essa tem sido uma das profundas reflexões na comissão. Esperávamos que o Pronatec-Campo viesse a

fortalecer a agricultura familiar e consequentemente a Agroecologia (FEC, 2014, entrevista).

A fala aponta para o movimento da definição do programa Pronatec Campo, processo este que não contou com a apreciação ou participação dos movimentos sociais. Prática recorrente quando se trata do histórico dos programas direcionados à população do meio rural. A entrevistada também se posiciona em relação à educação profissional oferecida e chama a atenção para “o direito de ir e vir”, através da qual ainda enfatizo que a política não traz em si a presença do direito de escolha, direito, aliás, que se encontra ausente em todas as políticas públicas pensadas e/ou direcionadas à população do campo ao longo da história:

[...] defendemos a qualificação dos camponeses e camponesas integrada à escolarização e não apenas treinamento para o mercado de trabalho. *Todos têm o direito de ir e vir. Por isso, são livres para ficar no campo ou sair para a cidade. Mas para que possa fazer opção é preciso que, estando no campo não lhes seja negado o direito aos bens e serviços públicos, como educação e saúde.* Como se sabe muitos saem do campo porque não lhes são dadas as condições de lá viver (FEC, 2014, entrevista, grifo meu).

Diante da implementação dos programas que compõem os quatro Eixos que estruturam o Pronacampo, e seu efetivo desenvolvimento, a entrevistada o classifica como “quase invisível” ao citar um exemplo:

[...] o Pronacampo, cujas ações, em muitos lugares, como na Paraíba, [...] são quase invisíveis, a não ser pela presença do mais educação. Não conheço ações assim conjuntas como era de se esperar, salvo melhor juízo, porque não sei como ocorre no resto do país. Essa reflexão é feita no coletivo da Executiva da RESAB e nas suas entidades. Faltou mesmo uma grande mobilização para implementação das ações do Pronacampo comprometendo a interação do poder público-governamental com os movimentos sociais e sindicais do campo (FEC, 2014, entrevista).

De acordo com o depoimento, o Pronacampo e algumas ações que constituem seus eixos foram recebidas com boas expectativas. O programa foi recebido como um momento importante para a população do meio rural no tocante à sua educação escolarizada. Enfatiza-se ainda que:

[...] O Pronacampo, considerando a abrangência das ações propostas nos quatro eixos, surgiu como uma grande esperança de atendimento a essa população excluída, efetivamente de direitos e, no caso, especialmente da educação escolar. Formação de professores/as, materiais didáticos referenciados no campo (o Livro didático, por exemplo), construção de escolas, já que sabemos que, na maioria dos municípios, os espaços oferecidos para tal função nem podem ser chamados de escolas. Então, eu o

vi como a grande oportunidade de se começar a ir construindo políticas estatais em educação do campo. Políticas de estado, e não programas governamentais que podem ser desativados, dependendo do dirigente de plantão (FEC, 2014, entrevista).

O depoimento chama a atenção para a formação de professores, materiais didáticos e a construção de escolas como ações que são consideradas primordiais para a educação da população do campo.

As falas de atores governamentais e dos demais atores sociais, aqui colocadas, relevam um Pronacampo de ideias e interesses díspares defendidos por grupos com posicionamentos contrários. De acordo com a Secadi, o Pronacampo foi construído com a participação dos movimentos e organizações sociais. Os movimentos sociais agregaram o direito à terra e à Reforma Agrária, a concepção de Educação do Campo, como é reafirmado nos posicionamentos e nas falas dos atores que fazem do fórum de Educação do Campo. Em sentido oposto, as falas colocadas pelo Governo também refletem o interesse do Plano Plurianual (2012-2015), que prima por seguir o referencial global determinado pelo mercado no contexto da construção das políticas públicas. Essa escolha está presente no Pronatec, que propõe uma educação vinculada à construção de um desenvolvimento focado na produtividade, na competitividade e na inovação tecnológica; são ideias que norteiam o setor agropecuário e que sustentam o Pronacampo como uma política pública para a população do campo. Com base nas falas citadas, o Pronacampo apresenta interesses e ideias ligadas ao contexto econômico, associado a metas de desenvolvimento agrícola.

Para o governo, o Programa tem a responsabilidade de tirar a população do meio rural da miséria, ação vital no desenvolvimento econômico. Nas falas da presidente e dos demais atores sociais, também são perceptíveis posicionamentos opostos diante dos dois modelos rivais de agricultura no Brasil, modelos estes que disputam as políticas públicas para a educação do campo que o Pronacampo agrega. A atuação forte do setor privado no Pronacampo também se apresenta com uma posição divergente nas falas.

As falas apresentam uma uniformidade de posicionamentos ao considerarem o Pronacampo como uma ação necessária e importante no contexto educacional da população que reside no meio rural. Outro elemento importante no contexto de construção do Pronacampo é o reconhecimento de que a educação do campo no Brasil alcançou alguns avanços, porém a desigualdade educacional no acesso e permanência persistem separando estudantes pela condição socioeconômica e pela local onde

residem. Nesta desvantagem de oportunidade educacional, importa a questão territorial, ou seja, o lugar onde vivem crianças e jovens.

Diante das falas, considero que o presente cenário da educação no meio rural brasileiro demanda políticas públicas que contribuam para a redução das desigualdades e, conseqüentemente, por uma divisão justa da riqueza. No tocante à promoção da justiça social, no contexto das políticas públicas de educação direcionadas para a população residente no meio rural e, mais especificamente, no Pronacampo, ocorreram algumas mudanças, já apontadas. Entendo que, no cenário no qual o estudo se insere, a justiça social está diretamente associada à justa distribuição de recursos e oportunidades. De acordo com John Rawls (2008), as políticas de redistribuição tornam-se fundamentais diante da existência de desigualdade de distribuição de recursos impostos pelo contexto econômico. Outra posição teórica sobre a abrangência da justiça social é defendida por Nancy Fraser (2002) que entende a justiça social composta por justiça distributiva (que luta contra a privação no tocante ao setor econômico) e por justiça cultural (que combate o desrespeito e o não reconhecimento cultural). Para a autora Iris Marion Young (1990), a participação e a democracia são fundamentais para a justiça social. As políticas públicas direcionadas para a educação do campo precisam ter como base a justiça social, as oportunidades educacionais têm a obrigação de serem justas e de contribuírem para eliminação das desigualdades educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Educação do Campo foi instituído pela Portaria n. 86, de 1º de fevereiro de 2013, do Ministério da Educação, dando seqüência às diretrizes do Decreto n. 7.352, de 04 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA.

O Estado é formado por instituições, instituições que podem ser compreendidas, segundo Hall e Taylor (2003), como normas (regras) que prescrevem as ações das organizações. Para os autores, as relações de poder são influenciadas pelas instituições, pois elas delimitam a ação dos atores.

De acordo com a abordagem cognitiva, as ideias (crenças, representações) são defendidas por determinados grupos setoriais que influenciam a formulação das políticas públicas em geral, ou seja, tendo em conta o objeto desta tese, influenciam as políticas de educação do campo. Segundo Douglas North (1991), as instituições são

regras criadas pelos atores. Esse entendimento é compartilhado também por Ève Fouilleux (2003), que apreende as instituições como construções dos atores que representam suas ideias e interesses. Nesse sentido, as políticas públicas (e seus instrumentos) também são instituições. De acordo com Ève Fouilleux (2003), os instrumentos que compõem as políticas públicas (e, neste caso, o Pronacampo) se constituem em regulamentos (técnicos e/ou sociais) que estruturam as relações sociais que envolvem o público beneficiário da política e o poder público. Como já foi mencionado, a autora compreende que os instrumentos de uma política pública não são neutros, pois carregam valores produzidos a partir do que é interpretado sobre os problemas sociais.

Para compreender o papel das ideias no contexto da política pública Pronacampo, tornou-se necessário, na pesquisa, identificar os referenciais que a orientaram. O Pronacampo foi construído num contexto econômico orientado por um referencial de política pública regido por valores macroeconômicos neoliberais e marcado pela busca de um desenvolvimento com equidade social tendo como foco principal o combate à pobreza. Neste cenário, o Pronacampo apresenta um referencial de política pública caracterizado por ideias e interesses distintos. Por um lado, direciona-se a atender movimentos sociais do campo ligados à agricultura familiar e, por outro lado, afina-se com ideias e interesses de grupos da agricultura empresarial (o agronegócio). Portanto, o Pronacampo apresenta um referencial de política híbrido, ao agregar interesses opostos. O Pronacampo é guiado por um referencial híbrido que coloca a educação da população residente no campo como caminho para diminuir os índices de pobreza no campo, elevando os níveis de escolarização, diante de uma desigualdade educacional que se arrasta por décadas. Neste sentido, a educação reforça a permanência no meio rural, com a preparação de crianças, jovens e adultos para sobreviverem no campo

Como já mencionado, as ideias do fórum da educação do campo e do fórum dos especialistas tiveram uma participação significativa na construção do Pronacampo. As ideias e os interesses dos representantes do fórum da interlocução política, em especial do gabinete da Presidenta Dilma Rousseff, assim como do Ministro da Educação Aloizio Mercadante, estão presentes no Pronacampo, como evidenciado nos discursos citados no Capítulo VI.

O Pronacampo é fruto de negociação e diálogos entre os representantes do fórum

da educação do campo, do fórum da interlocução política e a contribuição do fórum dos especialistas. A construção do Pronacampo, é claro, foi acertado pelos representantes do fórum da interlocução política. A participação do fóruns de ideias se deu nos debates em torno da construção do referencial de política pública do Pronacampo. As ideias dos representantes do fórum da interlocução política colaboraram para a construção do referencial de política pública presente no Pronacampo, como mostram as falas. A construção do Pronacampo foca numa educação profissionalizante sustentada pelo argumento da importância da agricultura associada à produtividade e à competitividade como caminho para o desenvolvimento do país, como fator de mudança que contribui para o crescimento e para amenizar as desigualdades educacionais e sociais no campo.

No estudo, procurou-se também identificar os referenciais que orientaram a elaboração das políticas públicas de educação direcionadas para a população do campo entre as décadas de 1930-1990. Para a tese, foi fundamental identificar os atores e as ideias presentes nas políticas de educação para a população do campo, assim como os seus interesses e o espaço institucional do qual faziam parte. No período analisado, foram identificados os fóruns da interlocução política e o fórum especializado (científico). Nesse cenário, houve a forte presença do Banco Mundial e outras organizações internacionais, que se utilizaram de ideias e de práticas desenvolvidas em centros acadêmicos em diferentes países e, através do seu poder político e dos recursos financeiros empregados, buscaram multiplicar e reproduzir sua visão e sua opção sobre que tipo de educação deveria ser oferecida às populações residentes no meio rural. A figura 7.1 abaixo procura mostrar o movimento de ideias e de trocas políticas, os atores sociais envolvidos na construção das políticas para educação da população residente no meio rural (1930-1990).

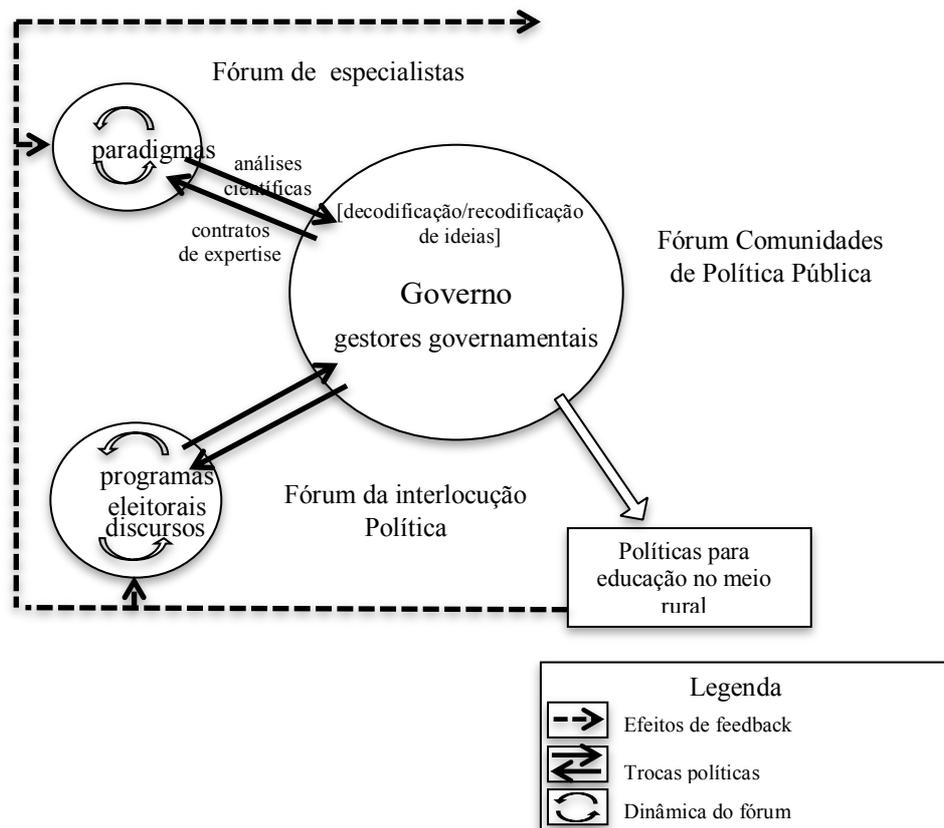


Figura 7.1: Movimento de ideias e de trocas políticas os atores sociais envolvidos na construção das políticas para educação da população residente no meio rural(1930-1990).
 Fonte: construído pela autora a partir de Fouilleux (2011) e Grisa (2012).

Nesse período, três referenciais de política pública para a educação da população residente no campo foram institucionalizados: o referencial de desenvolvimento nacional (urbanização, industrialização), o referencial de modernização e desenvolvimento da agricultura e o referencial de atenuação da pobreza e o controle social no meio rural. Os referenciais de política pública que foram institucionalizados representavam as ideias e interesses hegemônicos firmados no fórum de comunidades de política pública. Os programas Polonordeste, Edurural-NE, Pronasec e o Projeto Nordeste, dentro de um contexto regional, representaram o referencial de política pública institucionalizado para a educação da população residente na zona rural. A institucionalização desse referencial representou um ajuste setorial/global (MULLER, 2008) que atendeu a interesses de cunho econômico e político da época, voltados para o processo de desenvolvimento, de produção e de modernização da agricultura.

Esse referencial representou a permanência de uma educação voltada à adaptação do homem e da mulher do campo, com a finalidade de preparar mão de obra com baixa escolaridade. Sendo esse ajuste uma decisão do fórum de comunidades de

política pública, revelou-se a existência de conflitos no seu interior, uma vez que no fórum de especialistas apresentavam-se ideias diferentes, vindas dos movimentos sociais (Movimento de Cultura Popular, Movimento de Educação de Base), com uma forte atuação na década de 1960. Diante desse contexto, sufocando as ideias favoráveis a mudanças, após o golpe civil-militar de 1964, os dirigentes do país usaram de sua autoridade para impor suas representações e se tornaram as vozes do fórum da interlocução política. Os representantes do fórum da interlocução política recomendaram a criação de programas para a educação da população residente no meio rural sintonizados com referenciais do Banco Mundial e de outros organismos de financiamento de ações no setor da educação. A institucionalização desse referencial de política pública representou também a ausência de participação dos beneficiários e reafirmou a centralização das decisões/ações no Estado.

A partir do ano de 1990, o neoliberalismo, na qualidade de um novo referencial global, passou a orientar o referencial de política pública para a educação da população do campo. O financiamento das políticas públicas continuou proveniente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial. Estes permaneceram, portanto, como organismos que encontraram suficiente permeabilidade dos setores estatais para propugnar políticas. O referencial de política pública tinha como foco de atenção a pobreza no mundo rural. Fazia parte desse cenário o programa Escola Ativa (PEA), que representava o referencial de política pública institucionalizado para a educação da população residente na zona rural. A construção dessa política para a educação das classes multisseriadas do campo não considerou as ideias do fórum da educação do campo. Os atores que faziam parte do fórum da educação do campo e da escola do campo não participaram da construção da política e de seus instrumentos. A ausência do fórum da escola do campo no fórum de comunidades de política pública estava relacionada com o cenário político e institucional, no qual a participação dos movimentos sociais era secundarizada, para não dizer inexistente. As ideias dos representantes do fórum da educação do campo não eram consenso nos fóruns de produção de ideias. A educação do campo como um direito, no seio do fórum da educação do campo, estava associada às condições de vida e trabalho da população camponesa, à reforma agrária e às políticas agrícola e agrária. O fórum da educação do campo começa a ter maior espaço no fórum de comunidades de política pública no final da década de 1990, quando a redemocratização do país criou um clima político mais favorável à participação popular. Os referenciais de política pública para a educação da

população do meio rural, que foram institucionalizados no período 1930-90, confirmaram o pressuposto apontado no estudo. Alguns elementos desses referenciais continuam presentes atualmente no Pronacampo.

No final da década de 1990, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) representou uma mudança nos programas direcionados para a educação da população do campo; o Pronea trouxe novo referencial de política pública institucionalizado para a educação dessa população.

No início dos anos 2000, mais precisamente no ano de 2002, o fórum da interlocução política passou por uma transformação, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Nesse cenário, os atores dos movimentos sociais e suas ideias ocuparam espaço no fórum da comunidade de política para a institucionalização de suas ideias. Esse processo também foi marcado por mudanças no “referencial global” (MULLER, 2008). O referencial contemplou ideias dos movimentos sociais, mas também ideias e interesses dos grupos burgueses representantes da burguesia nacional (setor bancário, industrial e do agronegócio). Como já mencionado, no ano de 2003 houve mudanças no referencial global, mas isso não representou uma quebra total de algumas ideias implementadas no governo anterior. Ressalto que, a partir de 2003, “novos atores e novas ideias” passaram a atuar no fórum da interlocução política. Os fóruns de produção de ideias na educação do campo são portadores de interesses e instituições distintas, representados pelo fórum da educação do campo (congrega atores dos movimentos sociais do campo) e pelo fórum de especialistas.

A construção do Pronacampo e seu referencial de política pública envolveu os fóruns de produção de ideias, entre eles o fórum da educação do campo, o fórum de especialistas, o fórum da interlocução política e a participação dos representantes desses fóruns e suas ideias no fórum de comunidades de política pública. Os debates sobre a construção do referencial de política pública do Pronacampo (definição dos beneficiários, os objetivos, os instrumentos e suas institucionalidades) ocorreram com a participação dos representantes dos fóruns de produção de ideias. A negociação de interesses e de ideias a serem institucionalizadas pelo fórum da interlocução política teve a participação das ideias do fórum de especialistas e do fórum da educação do campo. Essa construção também envolveu momentos de críticas levantadas pelo fórum da educação do campo. O fórum contestou ideias institucionalizadas na política pública Pronatec-campo, na qual a educação do campo encontra-se vinculada de modo instrumental à formação para o trabalho e, por sua vez, atrelada ao desenvolvimento

econômico do país, justificando a necessidade de construir uma política pública que fortalecesse a produção do setor agrícola. O referencial institucionalizado (Pronacampo) tem sido acompanhado e avaliado pelo fórum da educação do campo, assim como pelo fórum de especialistas e o fórum da interlocução política. O fórum da educação do campo disputou e ainda busca a construção de políticas públicas de educação para a população do campo. Os posicionamentos são gestados pela mobilização dos movimentos sociais do campo na luta por uma política pública que atenda a diversidade do meio rural no Brasil.

Contudo, outros fatores também contribuíram com esse cenário de entrada do tema da educação do campo na agenda pública, e que possibilitou a participação do fórum da educação do campo no fórum de comunidades de política pública a partir do ano de 2003. No fórum da interlocução política, alguns representantes técnicos e gestores públicos reconheciam a importância de uma política pública de educação e de seu aspecto diferenciado para a população do campo. Além dos representantes do fórum da educação do campo estarem apoiando o principal partido (PT-Partido dos Trabalhadores) e também receberem um maior apoio dos representantes no fórum da interlocução política, outro aspecto favorável foi a movimentação dos atores nos diferentes fóruns de produção de ideias, o que fez com que algumas ideias se tornassem predominantes no fórum de comunidades de política pública.

Os representantes do fórum de educação do campo, que fazem parte do MST e dos demais movimentos sociais do campo, assim como os estudiosos da temática, expressam conceitos sobre o modelo de educação do/no campo, política pública, projeto de desenvolvimento rural, reforma agrária e disputam ideias sobre os mesmos. O documento *Por uma Educação do Campo* (entre outros) apresenta as interpretações sobre educação do campo e o posicionamentos políticos desses atores. Algumas das ideias construídas pelo fórum de educação do campo encontram-se no documento que apresenta a institucionalização do Pronacampo. A participação desses atores é evidente na utilização do termo “educação do campo” nos documentos relativos à educação direcionada à população residente no meio rural.

No Pronacampo, as ideias do fórum de especialistas (atores de instituições acadêmicas) fizeram parte desse processo de construção, a destacar o desenvolvimento de conceitos de análises dos programas que foram agrupados no Pronacampo, estudos sobre a situação quantitativa e qualitativa da situação de escolaridade da população residente no meio rural. Depois de um processo de negociação e seleção, as ideias dos

fóruns de produção de ideias foram institucionalizadas pelo fórum de comunidades de política pública. Esse processo envolveu conflitos e negociações em torno do referencial de política pública institucionalizado. O Pronacampo surge depois de um período de mudanças marcado pelas modificações políticas no fórum de comunidades de política pública e pela participação de novos atores nesse espaço. No agrupamento de programas que compõem o Pronacampo, em especial o Pronatec campo apresenta uma conexão com as ideias e interesses produtivistas, reafirmando a racionalidade econômica dominante na política pública. Críticas e oposição existem diante desse referencial voltado para a produção institucionalizada.

O Pronacampo reflete o resultado do debate anteriormente realizado sobre a educação oferecida à população residente no campo e reúne as ações direcionadas para esse setor educacional ao longo de períodos anteriores. Os representantes dos diversos fóruns de produção de ideias já citados anteriormente faziam parte deste, expondo, debatendo e defendendo suas posições sobre a educação do campo e o Pronacampo. Nesse sentido, o Pronacampo se configura num espaço que agrega as ideias dos fóruns de produção de ideias. A construção do Pronacampo envolveu a contribuição de gestores e técnicos governamentais, sendo a primeira política pública nacional para a educação do campo que procura fazer articulações entre movimentos, organizações e ministérios e, com isso, agrega dois modelos de campo dentro de uma política de educação.

O Pronacampo envolve em sua construção a dinâmica dos fóruns de produção de ideias que demonstra uma confluência de grupos opostos. De um lado, o setor privado ligado ao agronegócio e defensores de um projeto neoliberal e, de outro lado, um grupo que luta pelo direito do acesso à terra e defende um projeto democratizante, a partir do modelo de agricultura familiar e da agroecologia. Essas especificidades aparecem no contexto do Pronacampo marcado pela disputa político-cultural entre esses dois projetos que envolve a política pública de educação no tocante à população residente no meio rural. Este processo também se apresenta como uma ação marcada por uma maior participação na relação entre o Estado e a sociedade civil, demonstrando aprofundamento democrático, em que o poder do Estado é de certa forma compartilhado com a sociedade, na construção de políticas públicas, o que diverge de períodos anteriores.

Esta tese buscou evidenciar os atores e as ideias que contribuíram para a construção do Pronacampo e seu referencial de política pública. De acordo com a análise, três fóruns de produção de ideias fizeram parte desse processo: o fórum da interlocução política, o fórum da educação do campo e o fórum dos especialistas. O Pronacampo envolveu em seu surgimento ideias selecionadas no fórum de comunidades de política pública, o programa apresentando um referencial de política pública que integra uma política de educação voltada para a construção do desenvolvimento agrícola do país, que agrega, por sua vez, dois modelos de agricultura que apresentam ações e conceitos distintos: um é a agricultura familiar e, outro, o agronegócio (agricultura de mercado). No cenário da luta por políticas públicas para a educação do campo, antes de 2012, esses fóruns de produção de ideias encontravam-se em disputa de ideias no fórum de comunidades de política pública. Portanto, a educação do campo apresenta-se como um projeto em disputa.

O fórum da educação do campo vem, num movimento de luta, buscando participar e intervir na construção de políticas públicas de educação do campo desde a década de 1990, participação que se tornou real a partir do ano de 2003. O fórum de especialistas constitui-se por atores que realizam análises e debatem o contexto da educação oferecida à população do campo e à necessidade da construção de políticas públicas para esse setor. Alguns desses atores fazem parte dos fóruns da interlocução política e atuam também no fórum da educação do campo. Os representantes dos fóruns de produção de ideias passaram a ter um espaço de participação, apresentando e disputando ideias no fórum de comunidades de política pública a partir de 2003, o que contribuiu para a construção do Pronacampo, no ano de 2012, com uma maior participação de atores.

O Pronacampo se constitui como resultado da negociação de ideias e interesses de cada fórum. O mesmo apresenta um referencial de política pública que concilia elementos de políticas públicas educacionais já existentes, apresenta conceitos criados e defendidos pelo movimento *Por uma Educação do Campo* e também assume uma formação profissional voltada para atingir uma produtividade no setor agrícola, propagada por organizações e setores privados que defendem o agronegócio. Na institucionalização do Pronacampo, o Pronatec/campo se configurou em um espaço de arena no fórum de comunidades de política pública. Os fóruns de produção de ideias, em especial o fórum de educação do campo, manifestaram-se contrários a este programa. Contudo, o referencial de política pública apresentado no Pronacampo

procurou aproximar-se do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e do movimento nacional *Por uma Educação do Campo*, assim como de setores privados que atuam na formação da população do campo a favor do agronegócio.

O estudo procurou apontar quais referenciais orientaram a construção do Programa Nacional de Educação do Campo. Foi necessário interpretar e reconstruir o processo de formulação dessa política, identificando os atores sociais envolvidos e as suas ideias e interesses. No processo de análise, tornou-se essencial uma investigação histórica no sentido de buscar compreender e identificar os programas de educação direcionados para a população residente no meio rural do Brasil. A análise procurou centrar-se no Pronacampo, porém, ao contextualizar a mesma, fez-se imprescindível a construção de outros referenciais de política pública educacionais direcionadas para a população do campo. Os programas Edurural e Polonordeste representavam o referencial da modernização para a agricultura, assim como ações do Banco Mundial voltadas para o tema da pobreza rural. Esse referencial foi construído na década de 1980 a partir das ideias e interesses de alguns representantes do fórum da interlocução política e do fórum de especialistas – não houve a representação do fórum de educação do campo. Na década de 1990, o referencial de política pública encontrava-se determinado pelo referencial global dominante, o neoliberalismo, que estabelecia uma ligação com a forte atuação do Banco Mundial focado na redução da pobreza no meio rural.

Os programas direcionados à educação da população do campo apresentam referenciais de política pública diversos, construídos em diferentes momentos e por diferentes ideias, interesses, instituições e atores. Sendo a educação do campo um meio de construir o desenvolvimento rural do País, compreendo que esses referenciais convivem atualmente no interior do fórum de comunidades de política pública, mesmo que tenham ocorrido mudanças nos referenciais de políticas públicas para a educação da população residente no meio rural. A análise do Pronacampo permitiu perceber o quanto é complexo o processo de construção das políticas públicas, que foi transformado e/ou alterado no decorrer dos anos.

A abordagem cognitiva de análise das políticas públicas permitiu compreender o processo de construção das ideias institucionalizadas no Pronacampo, o referencial de política pública para a educação do campo. O Pronacampo se apresenta como uma política pública construída em nível nacional, em que a circulação das ideias ocorreu

principalmente entre os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunidades de política pública. Ficou perceptível na análise uma circulação de atores e ideias entre os fóruns de produção de ideias, sendo possível entender que não aparecem fronteiras entre os mesmos. É nítida a complexidade do processo de construção de políticas públicas para a educação da população do campo, no que tange aos diferentes atores, ideias e interesses presentes nas políticas ao longo dos períodos analisados. No estudo, a articulação das ideias, interesses e instituições, sugerida pela autora Ève Fouilleux (2011), assim como por Palier e Surel (2005), apresentou-se como um desafio no processo de análise. O Pronacampo encontra-se constituído por ações planejadas, por razões institucionais e por movimentos cognitivos e normativos. Na análise, foi realizada a identificação e se buscou o entendimento das ideias que deram origem à institucionalização das políticas públicas direcionadas para a população residente no campo, com foco no Pronacampo. Os interesses e as instituições foram considerados no âmbito das questões colocadas pela pesquisa, sobretudo no que compete à elaboração e ao entendimento dos referenciais que fizeram e fazem parte das políticas públicas oferecidas à população do campo ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; FAVARETO, Arilson. Contrastes Territoriais dos Indicadores de Renda, Pobreza Monetária e Desigualdade No Brasil Da Década De 1990. **RURIS - Revista do Centro de Estudos Rurais**, Campinas, v. 4, n. 1, p. 39-83, mar. 2010.

ABREU, Katia. Presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Educação no Campo - Pronacampo. Brasília - DF, 20 mar. 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Desenvolvimento Regional Brasileiro e Políticas Públicas Federais no Governo Lula. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 157-171

ARELARO, Lisete Regina Gomes; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 11, p. 193-210, 1985.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

AZEVÊDO, Fernando Antônio. **As Ligas Camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Tradução de Luís A. Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETO, Elma S. de Sá. Políticas Públicas e Educação das Populações Rurais. In: MADEIRA, Felícia Reicher; MELO, Guiomar Namó de (Org.). **Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social**. São Paulo: Cortez, 1985

BEZERRA NETO, Luiz. **Avanços e Retrocessos na Educação Rural no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. CNE/CEB. Parecer nº 36, de 04 de dezembro de 2001. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução nº 1, de 03 de abril de 2002. Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução nº 003, de 27 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução/CD/FNDE nº 32, de 13 de agosto de 2012. Destinar recursos financeiros de custeio e de capital, a escolas localizadas no campo, a fim de garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. CNE/CEB. Resolução/CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013. Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução n. 2.191 de 24 de agosto de 1995. Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1946.

BRASIL. Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1974.

BRASIL. Decreto nº 85.287 de 23 de Outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL – NE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1980.

BRASIL. Decreto nº 91.178, de 1º de abril de 1985. Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste - Projeto Nordeste. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1985.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011. Institui a Rede e-Tec Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera): manual de operações. Brasília, 2004.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania. Manual de Operações do Pronera - Incra. Brasília, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania. Manual de Operações do Pronera - Incra. Brasília, 2011.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo escolar. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial**, 1961.

BRASIL. Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967. Prove sobre a alfabetização funcional e a educação continuada a adolescentes e adultos. **Diário Oficial da União**, 1967.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1971.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

BRASIL. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação -FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Amplia o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 março de 2014. Estabelece a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.100-32, de 24 de Maio de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Mercado Interno. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. Brasília: FNDE, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº. 584, de 28 de abril de 1997. Instituiu o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.374, de 3 de junho de 2003. Institui o Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo instituído. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Guia prático de ações. Brasília, 2007 (digitado).

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Escola Ativa: Aspectos Legais**. Brasília: FNDE, Secretaria de Educação Continuada, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Guia de programas que constam no PAR. Documento complementar ao Guia Prático de Ações. Brasília, 2009 (digitado).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). Relatório dos programas da Coordenação Geral de Educação do Campo: CGEC/2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília: MEC/INEP/DEED, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o programa nacional do livro didático – PNLD 2013. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014: Guia Prático de Ações para Municípios. Brasília, MEC, 2011 (digitado).

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. Lei no 12.513. Brasília: MEC, out. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, alfabetização, Diversidade e inclusão. Relatório de Gestão - Exercício 2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Guia de livros didáticos: PNLD Campo 2013. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria Nº 674, de 1º de Agosto de 2013. Institui a Comissão Nacional de Educação do Campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. Portaria nº 86, de 01 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Censo Escolar da Educação Básica. Brasília: MEC/INEP/DEED, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portal de notícias. Assessoria de Comunicação Social, com informações do Inep. maio 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Educação do Campo PRONACAMPO. **Documento Orientador Brasília**, jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, alfabetização, Diversidade e inclusão. Relatório de Gestão - Exercício 2013. Brasília, 2013.

BRASIL. Portaria nº. 185, de 12 de março de 2012. Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 61, de 30 de novembro de 2009. Autoriza a transferência de recursos financeiros para melhoria das condições de infraestrutura das escolas públicas das redes municipais localizadas no campo, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório do Desenvolvimento Humano, Brasil, 2013.

BRASIL. Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo. Brasília: MEC/SECAD, 2003.

BRASIL. Resolução nº 40 de julho de 2011. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo) para as escolas do Campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 32, de 2 de agosto de 2013. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 33, de 9 de agosto de 2013. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e distritais da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário nas unidades escolares beneficiadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Políticas Educacionais: questões e contradições da Educação Rural no Brasil. In: WERTEIN, Jorge; BORDENAVE, Juan Diaz (Org.). **Educação Rural no Terceiro Mundo: experiências e novas alternativas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 161-197.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Para Compreender a Educação do Estado no Meio Rural: traços de uma trajetória. In: THERRIEN, Jacques; DAMASCENO, Maria Nobre. **Educação e Escola no Campo**. Campinas: Papirus, 1993. p 15- 40.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004a.

CALDART, Roseli Salete. Elementos para Construção do Projeto Político e Pedagógico da Educação do Campo. In: MOLINA, Mônica C.; JESUS, Sonia M. S. A. de (Org.). **Contribuições para a Construção de um Projeto de Educação do Campo**. Brasília, DF, Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2004b. p. 7- 74. (Coleção por uma Educação do Campo, n. 5).

CALDART, Roseli Salete. Educação do Campo: notas para uma análise de percurso. **Revista Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 35-64, mar./jun. 2009.

CALDART, Roseli Salete. Licenciatura em Educação do Campo e Projeto Formativo: qual o lugar da docência por área? In: CALDART, Roseli Salete (Org.). **Caminhos para Transformação da Escola**: reflexões desde práticas da licenciatura em educação do campo. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 155-175.

CALDART, Roseli Salete. Educação do Campo (verbetes). In: CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 259- 267.

CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José. Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 17, n.1, p. 11- 40 jan./abr. 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 25-52, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução e Desigualdade na Educação Brasileira. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Perspectivas da Política Social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. **A Pesquisa Qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295- 316.

CHALOULT, Yves. Uma das Contradições da Nova República: o Projeto Nordeste. **Cadernos de Difusão de Tecnologias**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 271-304, 1985.

CHAUÍ, Marilena. Uma nova classe trabalhadora. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. p. 123- 134.

CHEIDIEK, Jorge. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Thousand Oaks, SAGE Publications, v. 17, p. 1-25, 1972

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). Notícias, 27 jul. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO, 2., 2004, Luziânia. **Declaração Final**: versão plenária. Luziânia: [s.n.], 2004.

COTANDA, Fernando Coutinho; SILVA, Marcelo Kunrath; ALMEIDA, Marilis Lemos de; ALVES, Caleb Faria. Processos de pesquisa nas Ciências Sociais: uma introdução. In: PINTO, Celi Regina; GUAZZELLI, César Augusto (Org.). **Ciências Humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. p. 63-83.

CRUZ, Rosana Evangelista da Cruz. **Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002a.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação como Desafio na Ordem Jurídica. In: LOPES, E. M. T.; GREIVE, C.; FARIA FILHO, L. (Org.). **500 Anos de Educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567- 584.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil** (Org.). São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Conhecimento e Aprendizagem na Nova Mídia**. Brasília: Editora Plano, 2000.

DORNELES, Malvina do Amaral. **O Mobral como Política Pública: a institucionalização do analfabetismo**. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1990.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1984.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2002

EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965.

FAGNANI, Eduardo. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional legal (1987-1996). 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú (Org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais**: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária UFPel, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FAVARETO, Arilson. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

FERNANDES, Bernardo Mançano. A Reforma Agrária que o Governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. p. 191-206.

FONSÊCA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez/PUC- SP/Ação Educativa, 1996. p. 229-251.

FONTANA, Andrea; FREY, James H. The Interview: from structured questions to negotiated text. In: DENZIN Norman; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **Handbook of Qualitative Research**. London: SAGE Publications Inc. 2000. p. 645-672.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO – FONEC. Carta de criação do Fórum [...] na sede da Contag, durante os dias 16 e 17 de agosto de 2010. Brasília, 2010.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO – FONEC. **Notas para Análise do momento atual da Educação do Campo**. Seminário Nacional – BSB. Ago. 2012.

FOUILLEUX, Ève. Entre Production et Institutionnalisation des Idées. La réforme de la Politique agricole commune. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

FOUILLEUX, Ève. **La PAC et ses Réformes**. Une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: Editions L'Harmattan, 2003. 385 p.

FOUILLEUX, Ève. Analisar a Mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FRASER, Márcia Tourinho D.; GONDIM, Sônia Maria G. Da fala do outro ao texto negociado: Discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Revista de Psicologia da Educação da USP, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 139-152, mar. 2004.

FRASER, Nancy. A Justiça Social na Globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 7-20, out. 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 31. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. O. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (Ed.). **Ideas and Foreign Policy**: beliefs, institutions and political change. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GONÇALVES, Gustavo Bruno Bicalho. **Programa Escola Ativa**: educação do campo e trabalho docente. Rio de Janeiro, 2009. 208 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GONÇALVES, José Wilson. Representante da Comissão Nacional de Educação do Campo. Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Educação no Campo - PRONACAMPO. Brasília - DF, 20 mar. 2012.

GRISA, Catia. As Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 2012.

GUAZZELLI, Cesar A. B. (Org.). **Ciências Humanas: pesquisa e método**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, apr. 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 62-87.

HOBSBAWN, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **A FAE e a Execução da Política Educacional**. 1993. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Notas para Discussão quanto à Implementação de Programas de Governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 70, p. 159-188, abr. 2000.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Brasília, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Brasília, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). PNAD 2009 - Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas. **Os Comunicados do Ipea**, n. 66, nov. 2010.

JOBERT, Bruno. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 42, n. 2, p. 219-234, 1992.

JOBERT, Bruno. Rhétorique Politique, Controverses Scientifiques et Construction des Normes Institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action**. Paris: PUF, 1989.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown, 1984.
- KINGDON, John. Como chega a Hora de uma Ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-245.
- KOLLING, Edgar Jorge; NÉRY, Irmão Israel; MOLINA, Mónica C. (Org.). **Por uma Educação Básica do Campo** (memória). Brasília: UnB, 1999. (Coleção Por Uma Educação do Campo, n. 1).
- KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salette (Org.) **Educação do Campo identidade e políticas públicas**. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, v.4. Brasília, 2002. p. 7- 91.
- KRAWCZYK, Nora. **O Ensino Médio no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2009. (Coleção Em Questão, 6).
- LASWELL, Harold D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LEITE, Sérgio Celani. **Escola Rural: urbanização e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2002.
- LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review**, Washington D. C., v. XIX, n. 2, p. 78-88, 1959.
- LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, Washington D. C., v. 39, p. 517-526, 1979.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli.E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.
- LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla (Coord.). **As Ideias também Importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2013.
- MAIA, Eny Marisa. Educação Rural no Brasil: o que mudou em 60 anos. **Em Aberto**, Brasília, INEP, v. 1, n. 9, p. 27-33, set. 1982.
- MANIFESTO dos pioneiros da educação nova: a reconstrução educacional no Brasil. Ao povo e ao Governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

MAROY, Christian. A análise qualitativa de entrevistas. In: ALBARELLO, Luc et al. (Ed.). **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais**. 3. ed Tradução: L. Baptista. Lisboa: Gradiva, 1995. p. 117-155.

MARQUES, Eduardo. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102. 1997.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado, Educação Rural E Influência Norte-Americana No Brasil (1930-1961)**. Niterói: Editora da UFF, 2010.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Ensino Agrícola e Influência Norte-Americana no Brasil (1945-1961). **Tempo** [online], Niterói, v. 15, n. 29, p. 139-165, 2011.

MERCADANTE, Aloizio. Ministro da Educação. Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Educação no Campo - PRONACAMPO. Brasília - DF, 20 mar. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOLINA, Mónica Castagna. A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da Economia Política à Política Econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). ENCONTRO NACIONAL DE EDUCADORAS E EDUCADORES DA REFORMA AGRÁRIA, 1, 1997, Brasília. **Documento Final**. Brasília, UnB, 1997.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO BÁSICA DO CAMPO, 1, 1998, Brasília. **Documento Final**. Brasília, UnB, 1998.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). Manifesto das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro. Brasília: UnB, 1997.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe (Org.). **La Construction du sens dans les Politiques Publiques**. Débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

MULLER, Pierre. L'Analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

- MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. Paris: PUF, 2004.
- MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.
- MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. 7. ed. Paris: PUF, 2008.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Crises de Politiques et Régulations Cognitives: l'exemple des politiques du livre. **Pôle Sud**, Montpellier, v. 4, n. 1, p. 92-106, 1995.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'Analyse des Politiques Publiques**. Paris: Montchrestien, 1998.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise de Políticas Públicas**. 2. ed. Pelotas: Educat, 2000.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das Políticas Públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.
- MUNARIM, Antonio. Trajetória do movimento nacional de educação do campo no Brasil. **Revista Educação UFSM**, Santa Maria, v. 33, n. 1, p. 57-72, 2008.
- MUNARIM, Antonio. Educação do Campo no cenário das políticas públicas na primeira década do século 21. **Em Aberto**, Brasília, p. 51-63, abr. 2011.
- NAGLE, Jorge. **Educação na Primeira República**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPE/MEC, 1976.
- NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.
- NÓVOA, António. **Professores: imagens do futuro presente**. Lisboa: Educa, 2009.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2003.
- NUNES, Edson de Oliveira. **Agências Reguladoras e a Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 30-31, out. 1991.
- OLIVEIRA, Lívio Lima de. **Indústria Editorial e o Governo Federal: o caso do Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE) e suas seis primeiras edições**. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. Universalização do Ensino Básico com qualidade: um direito social. **Em Aberto**, Brasília, ano 7, n. 39, p. 17-23, jul./set. 1988.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação Popular e Educação de Adultos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1987.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les ‘trois i’ et l’analyse de l’état em action. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 55, n. 1, p. 7-32, fév. 2005.

PETERS, B. Guy Os Dois Futuros do Ato de Governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n.3, p. 298-307, jul./set. 2008.

PIMENTEL, A. O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa histórica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

POCHMANN, Marcio. Políticas Públicas e situação social na primeira década do século XXI. Uma nova classe trabalhadora. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. p. 145-156.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. Relações entre Estado e Mercado: reformas e agências reguladoras no Brasil-1991-2013. **Textos para Discussão** 002, Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 2014.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. **A Questão Rural e os desacertos da educação: o caso de Ceará-Mirim**. 1984. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1984.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 3. ed. Traduzido por Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RODRIGUES, Marta M. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. (Coleção Folha Explica).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 1987.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A Municipalização como Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. Desafios contemporâneos. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 105-140.

ROUSSEFF, Dilma. Presidenta da República. Discurso na cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Educação no Campo - PRONACAMPO. Brasília, 20 mar. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. **Political Science and Politics**, Cambridge, n. 24, p. 144-156, jun. 1991.

SABATIER Paul; SCHLAGER Edella. Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: perspectives américaine. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia Pós-neoliberal. Uma nova classe trabalhadora. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013. p. 135-143.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. 4. ed. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1998. p. 15-20.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Milton. Espaço e Dominação: uma abordagem marxista. In: SANTOS, Milton. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 2003. p. 137-164.

SAVIANI, Dermeval. **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SCHNEIDER, S. As Transformações Recentes da Agricultura Familiar no RS: o caso da Agricultura em tempo parcial. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 105-129, 1995.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a políticas: subsídios teórico-metodológicos

para a análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SILVA, J. Graziano da. A Industrialização e a Urbanização da Agricultura Brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, v. 7, n. 3, p. 2-10, jul./set. 1993.

SILVA, J. Graziano da. O Novo Rural Brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997.

SILVA, J. Graziano da. Sobre a Delimitação do Rural e do Urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas Pnads. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 35, 1997, Natal. **Anais...** Natal, 1997. p. 114-146.

SILVA, J. Graziano da. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Usaid. 1957.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Rubneuz Leandro de. Educação do Campo: Análise das Reivindicações dos Trabalhadores do Campo e das Propostas dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. **Revista Tamoios**, São Gonçalo, ano 09, n. 2, p. 5-28, jul/dez. 2013

SUREL, Yves. Les Politiques Publiques comme Paradigmes. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La Construction du sens dans les Politiques Publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 125-151.

SUREL, Yves. **L'Etat et le Livre**: les politiques publiques du livre en France: 1957-1993. Paris: Harmattan, 1997.

SUREL, Yves. Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des Politiques Publiques. **Pouvoirs**, Paris, n. 87, p. 161-178, 1998.

SUREL, Yves. L'Intégration Européenne vue par l'Approche Cognitive et Normative des Politiques Publiques. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, p. 235-254, 2000.

SUREL, Yves. Approches Cognitives. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline. **Dictionnaire de Politiques Publiques**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. p. 80-88.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

VEIGA, José Eli. A face territorial do desenvolvimento. **Interações** (Universidade São Marcos), Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VEIGA, José Eli. Nem tudo é urbano. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, abr./jun. 2004.

VEIGA, José Eli da. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. **Cadernos do CEAM** (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília-UnB), Brasília, n. 17, p. 9-22, fev. 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas Internacionais e Educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas Públicas & Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 59- 90.

XAVIER, Libânia Nacif. **Para Além do Campo Educacional**: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

XAVIER, Maria do Carmo. **A Educação no Debate do Desenvolvimento**: as décadas de 1950 e 1960. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2012.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. California: Westview Press, 1999. p. 73-93.

ANEXOS

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Eu, _____,
_____, declaro, por meio deste termo, que concordo em participar da pesquisa intitulada *As Políticas Públicas de Educação para a População do Campo: concepções e perspectivas*, desenvolvida pela pesquisadora Damiana de Matos Costa França. Fui informado(a) que a pesquisa é orientada pela prof.^a Dra. Nalú Farenzena, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Tenho ciência de que minha participação não envolve nenhuma forma de incentivo financeiro, sendo a única finalidade desta participação a contribuição para o realização da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo. O estudo tem por objetivo geral analisar referenciais e trajetória(s) de políticas que compõem o Pronacampo, buscando discutir seu potencial de incidência na criação de melhores condições de acesso, de permanência, e de condições de qualidade na educação da população camponesa.

Fui também esclarecido(a) quanto aos usos das informações fornecidas pelos participantes: as mesmas serão utilizadas apenas em situações acadêmicas (artigos científicos, palestras, seminários etc.). E que estou isento de qualquer responsabilidade sobre as interpretações e conclusões construídas neste estudo.

A colaboração dos participantes ocorrerá por meio de questionário escrito e/ou de entrevistas. A minha colaboração terá início a partir da entrega desse documento, por mim assinado.

Estou informado dos dados para contato com a pesquisadora, com sua orientadora e com a coordenação do Programa de Pós-Graduação:

Damiana de Matos Costa França: telefone (51) 82466254 ou e-mail damianamecf@yahoo.com.br

Nalú Farenzena: telefone (51) 96799654 e e-mail nalu.farenzena@ufrgs.br

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Rua Paulo Gama s/n Prédio 12201 Faculdade de Educação UFRGS – 7º andar Porto Alegre (RS) CEP 90046-900. E-mail: ppgedu@ufrgs.br. Fone: (51) 3308-3428. Fax: (051) 3308-4120.

Fui informado(a), também, do direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, se assim entender conveniente. Os responsáveis pelo estudo comprometem-se a não identificar o/a participante, podendo ser mencionado, eventualmente, sua vinculação com instância governamental ou da sociedade civil.

_____, ____ de _____ de 2014

Nome do/a participante, por extenso:

Assinatura do/a participante:

Assinatura da pesquisadora: Damiana de Matos Costa França

Assinatura da Orientadora da pesquisa: Dr^a. Nalú Farenzena

ANEXO B – ENTREVISTA (Representantes de entidades, grupos e movimentos sociais do meio rural, gestores educacionais)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Título da pesquisa: As Políticas Públicas de Educação para a População do Campo: concepções e perspectivas

Pesquisadora Responsável – Damiana de Matos Costa França

Os dados retirados desta entrevista serão utilizados para fins de pesquisa. Lembramos que suas respostas serão trabalhadas junto com as respostas de outros participantes. As entrevistas serão realizadas com a finalidade de complementar a pesquisa documental.

Representantes de entidades, grupos e movimentos sociais do meio rural, gestores educacionais

Nome: _____

Você (na qualidade de membro de grupo e/ou entidade) participou da elaboração (construção) e/ou implementação do Pronacampo. De que forma se deu, ou tem se dado, essa participação?

Houve e/ou há atuação do grupo ou entidade do qual você faz parte juntamente com outros grupos ou entidades? Em caso positivo, descreva com quais, assim como os modos de ação conjunta e as propostas discutidas ou definidas.

Como você compreende ou define o Pronacampo?

O que chama mais atenção nessa política?

Quais os aspectos mais positivos do Pronacampo?

Quais aspectos poderiam ser considerados como limites ou desafios do Pronacampo?

ANEXO C – ENTREVISTA (Equipe dirigente do Pronacampo)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Título da pesquisa: As Políticas Públicas de Educação para a População do Campo: concepções e perspectivas

Pesquisadora Responsável – Damiana de Matos Costa França

Os dados retirados desta entrevista serão utilizados para fins de pesquisa. Lembramos que suas respostas serão trabalhadas junto com as respostas de outros participantes. As entrevistas serão realizadas com a finalidade de complementar a pesquisa documental.

Equipe dirigente do Pronacampo

Nome: _____

Função que desempenha(ou) no Pronacampo

- 1) Como surgiu o Pronacampo?
- 2) Como o Pronacampo entrou na agenda de política educacional?
- 3) Quando começou a história do Pronacampo?
- 4) Como e por que foi pensado o Pronacampo?
- 5) Quais são os atores que compõem essa política?
- 6) Quais atores foram fundamentais na construção do Pronacampo? Por que?
- 7) Qual o objetivo do Pronacampo?
- 8) Quais são os problemas que o Pronacampo se propõe a enfrentar?
- 9) Quais as causas do problema enfrentado pelo programa?
- 10) Quem são os beneficiários do Pronacampo?
- 11) Como foi pensada a estrutura do Pronacampo?
- 12) O que o Pronacampo deseja alcançar (ou atingir) no cenário da educação do campo?
- 13) Quais foram as escolhas(teóricas) realizadas na formulação do Pronacampo?
- 14) Qual a concepções de educação e de política que fizeram parte da constituição do Pronacampo?

- 15) Que papel foi atribuído à educação do campo no momento de construção do Pronacampo?
- 16) No processo de formulação do Pronacampo, que ação foi apontada como fundamental para o contexto educacional do meio rural?
- 17) O Pronacampo propõe um atendimento diferenciado no contexto regional brasileiro quanto aos beneficiários?
- 18) Quais acontecimentos externos foram mais favoráveis à construção do Pronacampo?
- 19) Quais acontecimentos externos foram mais desfavoráveis à construção do Pronacampo?
- 20) Quais fatores internos foram mais favoráveis à construção do Pronacampo?
- 21) Quais fatores internos foram mais desfavoráveis à construção do Pronacampo?
- 22) Quais os principais limites e desafios na construção do Pronacampo?

APÊNDICES

APÊNDICE A – Tabelas com a frequência escolar urbana e rural por regiões brasileiras (os dados são da educação infantil nos anos 2000 e 2010 correspondem 0 a 3 anos e 4 a 6 anos. O ensino fundamental 7 a 14 anos e o ensino médio 15 a 17 anos os dados foram construído a partir do IBGE - Censo Demográfico 2000/2010.

| 0 a 3 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 853.240 | 59.493 | | 456.826 | 10.936 | |
| Nordeste | 2.614.343 | 339.081 | | 1.407.169 | 63.797 | |
| Sudeste | 4.489.751 | 505.837 | | 546.555 | 14.491 | |
| Sul | 1.426.655 | 170.301 | | 333.876 | 8.138 | |
| Centro-Oeste | 773.311 | 55.646 | | 133.280 | 1.411 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

| 4 a 6 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 647.265 | 319.532 | | 348.680 | 75.405 | |
| Nordeste | 2.019.934 | 1.271.434 | | 1.113.468 | 421.416 | |
| Sudeste | 3.416.324 | 1.953.528 | | 439.211 | 127.052 | |
| Sul | 1.117.036 | 476.908 | | 277.011 | 66.329 | |
| Centro-Oeste | 604.422 | 265.528 | | 106.899 | 19.156 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

| 7 a 14 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 1.660.151 | 1.489.764 | | 847.054 | 602.990 | |
| Nordeste | 5.565.535 | 4.995.943 | | 3.050.804 | 2.523.607 | |
| Sudeste | 9.260.355 | 8.580.326 | | 1.183.989 | 1.038.658 | |
| Sul | 2.994.693 | 2.802.509 | | 762.950 | 691.779 | |
| Centro-Oeste | 1.604.205 | 1.465.710 | | 261.185 | 220.455 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

| 15 a 17 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |

| | | | | |
|--------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Norte | 656.264 | 166.648 | 273.629 | 13.277 |
| Nordeste | 2.291.101 | 580.859 | 1.111.057 | 65.289 |
| Sudeste | 3.755.852 | 1.848.338 | 446.959 | 107.947 |
| Sul | 1.174.547 | 573.106 | 291.099 | 101.322 |
| Centro-Oeste | 633.678 | 237.539 | 92.854 | 14.424 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

| 0 a 3 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 852.353 | 123.399 | | 380.380 | 35.355 | |
| Nordeste | 2.375.774 | 262.880 | | 257.870 | 147.751 | |
| Sudeste | 3.804.406 | 1.130.463 | | 302.522 | 28.384 | |
| Sul | 1.194.376 | 353.941 | | 197.986 | 19.643 | |
| Centro-Oeste | 741.527 | 147.528 | | 99.523 | 5.933 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

| 4 a 5 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 440.666 | 278.475 | | 204.431 | 87.231 | |
| Nordeste | 1.236.535 | 907.019 | | 541.966 | 355.970 | |
| Sudeste | 2.008.664 | 1.550.113 | | 171.146 | 94.894 | |
| Sul | 634.438 | 429.350 | | 114.669 | 56.387 | |
| Centro-Oeste | 390.711 | 254.715 | | 55.528 | 20.899 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

| 6 a 14 anos | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 2.134.756 | 1.814.241 | | 935.091 | 690.689 | |
| Nordeste | 6.205.334 | 5.356.542 | | 2.768.035 | 2.374.874 | |
| Sudeste | 10.256.425 | 8.636.471 | | 909.058 | 748.873 | |
| Sul | 3.228.724 | 2.760.392 | | 613.124 | 519.860 | |
| Centro-Oeste | 1.885.227 | 1.571.571 | | 268.374 | 214.743 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

| 15 a 17 | Urbano | | | Rural | | |
|---------|--------|--|--|-------|--|--|
|---------|--------|--|--|-------|--|--|

| anos | População | | | População | | |
|--------------|-----------|--------------|---|-----------|--------------|---|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| Norte | 738.220 | 314.274 | | 278.008 | 61.394 | |
| Nordeste | 2.214.000 | 951.669 | | 949.316 | 284.461 | |
| Sudeste | 3.667.601 | 2.033.266 | | 320.039 | 139.176 | |
| Sul | 1.193.212 | 618.350 | | 230.555 | 110.352 | |
| Centro-Oeste | 680.083 | 349.480 | | 86.840 | 33.291 | |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

APÊNDICE B – Tabelas de frequência escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e situação do domicílio no Brasil em 2010.

Tabela População residente de crianças de 0 a 5 anos, que frequentavam a Educação Infantil (creche e pré-escola) por faixas etárias e situação do domicílio no Brasil, 2010.

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 0 a 3 anos | 8.968.435 | 1.629.254 | 18,2% | 1.957.458 | 148.906 | 7,6% |
| 4 a 5 anos | 4.714.514 | 2.728.919 | 57,9% | 1.087.740 | 462.846 | 42,6% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010.

Tabela População residente de 6 a 14 anos, que frequentavam o Ensino Fundamental e a população de 15 a 17 anos que frequentavam o Ensino Médio em 2010

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 6 a 14 anos | 23.710.466 | 19.247.072 | 81,2% | 5.493.682 | 4.349.177 | 79,2% |
| 15 a 17 anos | 8.493.116 | 4.267.039 | 50,2% | 1.864.758 | 628.673 | 33,7% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

APÊNDICE C – Tabelas de frequência escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e situação do domicílio no Brasil em 2000.

Tabela. População residente que frequentavam a Educação Infantil (creche e pré-escola) por faixas etárias e situação do domicílio no Brasil, 2000.

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 0 a 3 anos | 10.160.526 | 1.130.359 | 11,2% | 2.859.690 | 98.773 | 3,5% |
| 4 anos | 2.600.294 | 1.204.814 | 46,4% | 755.218 | 170.335 | 22,6% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Tabela. População residente de 7 a 14 anos, que frequentavam o Ensino Fundamental e a população de 15 a 17 anos que frequentavam o Ensino Médio em 2000

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 7 a 14 anos | 21.102.425 | 19.334.251 | 91,6% | 6.022.284 | 5.077.488 | 84,3% |
| 15 a 17 anos | 8.503.619 | 3.406.491 | 40,1% | 2.198.880 | 302.258 | 13,7% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

APÊNDICE D – Tabelas da população residente de 15 a 29 anos, que frequentavam a Alfabetização de adultos, a Educação de jovens e adultos do ensino fundamental, a Educação de jovens e adultos do ensino médio por situação do domicílio no Brasil nos anos 2000 e 2010.

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam a Alfabetização de adultos em 2000

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.503.619 | 14.017 | 0,16% | 2.198.880 | 14.624 | 0,66% |
| 15 a 19 anos | 14.403.539 | 24.796 | 0,17% | 3.536.276 | 24.953 | 0,71% |
| 20 a 24 anos | 13.352.132 | 26.955 | 0,21% | 2.789.383 | 23.071 | 0,83% |
| 25 a 29 anos | 11.570.969 | 27.727 | 0,24% | 2.278.696 | 19.800 | 0,87% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam a Educação de jovens e adultos do ensino fundamental em 2000

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.503.619 | 3.387.383 | 39,8% | 2.198.880 | 1.143.546 | 52,0% |
| 15 a 19 anos | 14.403.539 | 4.239.261 | 29,4% | 3.536.276 | 1.464.240 | 41,4% |
| 20 a 24 anos | 13.352.132 | 834.546 | 6,3% | 2.789.383 | 267.438 | 9,6% |
| 25 a 29 anos | 11.570.969 | 407.311 | 3,5% | 2.278.696 | 93.734 | 4,1% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam a Educação de jovens e adultos do ensino médio em 2000

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.503.619 | 3.406.491 | 40,1% | 2.198.880 | 302.258 | 13,7% |
| 15 a 19 anos | 14.403.539 | 4.986.823 | 34,6% | 3.536.276 | 478.508 | 13,5% |
| 20 a 24 anos | 13.352.132 | 1.320.720 | 9,9% | 2.789.383 | 157.037 | 5,6% |
| 25 a 29 anos | 11.570.969 | 444.733 | 3,8% | 2.278.696 | 41.814 | 1,8% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam o Alfabetização de jovens e adultos em 2010

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|-------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.493.116 | 57.593 | 0,68% | 1.864.758 | 18.391 | 0,98% |
| 15 a 19 anos | 14.039.001 | 79.885 | 0,57% | 2.951.871 | 26.367 | 0,89% |
| 20 a 24 anos | 14.706.068 | 45.613 | 0,31% | 2.539.124 | 18.898 | 0,74% |
| 25 a 29 anos | 14.772.957 | 45.407 | 0,31% | 2.331.457 | 22.223 | 0,95% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam o Educação de jovens e adultos do ensino fundamental em 2010

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|-----------|--------------|------|-----------|--------------|------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.493.116 | 374.451 | 4,4% | 1.864.758 | 69.223 | 3,7% |

| | | | | | | |
|--------------|------------|---------|-------|-----------|--------|------|
| 15 a 19 anos | 14.039.001 | 469.034 | 3,4% | 2.951.871 | 89.712 | 3,1% |
| 20 a 24 anos | 14.706.068 | 130.572 | 0,88% | 2.539.124 | 27.368 | 1,1% |
| 25 a 29 anos | 14.772.957 | 106.202 | 0,72% | 2.331.457 | 23.360 | 1,0% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

Tabela. População residente de 15 a 29 anos, que frequentavam o Educação de jovens e adultos do ensino médio em 2010

| Faixa Etária | Urbano | | | Rural | | |
|--------------|------------|--------------|------|-----------|--------------|-------|
| | População | Frequentavam | % | População | Frequentavam | % |
| 15 a 17 anos | 8.493.116 | 224.905 | 2,6% | 1.864.758 | 27.058 | 1,5% |
| 15 a 19 anos | 14.039.001 | 541.900 | 3,8% | 2.951.871 | 69.436 | 2,4% |
| 20 a 24 anos | 14.706.068 | 322.243 | 2,2% | 2.539.124 | 42.086 | 1,6% |
| 25 a 29 anos | 14.772.957 | 195.989 | 1,3% | 2.331.457 | 21.103 | 0,91% |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

APÊNDICE – E Taxa de frequência líquida do Ensino Médio e do Ensino Superior por situação de domicílio

Tabela – Taxa de frequência líquida do Ensino Médio (15 a 17 anos)

| | Brasil | Urbano | Rural |
|-------------|--------|--------|-------|
| 1992 | 18,2 | 25,9 | 5,3 |
| 1995 | 22,1 | 30,3 | 7,7 |
| 1998 | 29,9 | 38,6 | 12,2 |
| 2001 | 36,7 | 46,7 | 17,0 |
| 2003 | 42,9 | 52,0 | 21,6 |
| 2006 | 46,9 | 55,3 | 26,7 |
| 2009 | 50,9 | 57,3 | 35,7 |

Fonte: IBGE

Tabela – Taxa de frequência líquida do Ensino Superior (18 a 24 anos)

| | Brasil | Urbano | Rural |
|-------------|--------|--------|-------|
| 1992 | 4,6 | 7,3 | 0,5 |
| 1995 | 5,8 | 9,3 | 1,1 |
| 1998 | 6,8 | 10,4 | 0,9 |
| 2001 | 8,8 | 12,1 | 1,4 |
| 2003 | 10,5 | 14,2 | 1,5 |
| 2006 | 12,4 | 16,7 | 2,4 |
| 2009 | 14,4 | 18,2 | 4,3 |

Fonte: IBGE

APÊNDICE F – Número de Escolas no campo nas redes Estadual e Municipal por regiões brasileira entre os anos de 2007 e 2010.

Região Norte

Número de Escolas do campo na Rede Estadual da região Norte

| Região Norte | 2007 | 2013 | |
|---------------------|-------------|-------------|------|
| Acre | 497 | 469 | - 28 |
| Amazonas | 52 | 133 | + 81 |
| Amapá | 268 | 251 | -17 |
| Pará | 308 | 201 | -107 |
| Rondônia | 89 | 137 | +48 |
| Roraima | 278 | 293 | + 15 |
| Tocantins | 131 | 127 | - 4 |
| Região Norte | 1.623 | 1.611 | -12 |
| Total | | | |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014.

Número de Escolas do campo na Rede municipal da região Norte

| Região Norte | 2007 | 2013 | |
|---------------------|-------------|-------------|---------|
| Acre | 841 | 791 | -50 |
| Amazonas | 3.941 | 3.812 | -129 |
| Amapá | 192 | 225 | +33 |
| Pará | 8.965 | 7.796 | -1.169 |
| Rondônia | 935 | 458 | - 477 |
| Roraima | 231 | 239 | +8 |
| Tocantins | 887 | 511 | - 376 |
| Região Norte | 15.992 | 13.832 | - 2.160 |
| Total | | | |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014.

Região Sul

Número de Escolas do campo na Rede Estadual da região Sul

| Região Sul | 2007 | 2013 | |
|--------------------------|-------------|-------------|------|
| Paraná | 401 | 426 | + 25 |
| Rio Grande do Sul | 899 | 667 | -232 |
| Santa Catarina | 281 | 203 | - 78 |
| Região Sul Total | 1.581 | 1.296 | -285 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014.

Número de Escolas do campo na Rede municipal da região Sul

| Região Sul | 2007 | 2013 | |
|-------------------|-------------|-------------|--|
|-------------------|-------------|-------------|--|

| | | | |
|--------------------------|-------|-------|---------|
| Paraná | 1.411 | 1.055 | -356 |
| Rio Grande do Sul | 2.481 | 1.782 | -699 |
| Santa Catarina | 1.664 | 1.180 | - 484 |
| Região Sul Total | 5.556 | 4.017 | - 1.539 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014.

Região Centro-Oeste

Número de Escolas do campo na Rede Estadual da Região Centro-Oeste

| Região Sul | 2007 | 2013 | |
|---------------------------|-------------|-------------|------|
| Mato Grosso | 131 | 206 | + 75 |
| Mato Grosso do Sul | 22 | 50 | +28 |
| Goiás | 58 | 67 | +9 |
| Total | 211 | 323 | +112 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

Número de Escolas do campo na Rede municipal da Região Centro-Oeste

| Região Sul | 2007 | 2013 | |
|---------------------------|-------------|-------------|-------|
| Mato Grosso | 951 | 666 | - 285 |
| Mato Grosso do Sul | 154 | 176 | +22 |
| Goiás | 708 | 501 | -207 |
| Total | 1.813 | 1.343 | - 470 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

Região Sudeste

Número de Escolas do campo na Rede Estadual da Região Sudeste

| Região Sudeste | 2007 | 2013 | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------|
| Espírito Santo | 215 | 121 | - 94 |
| Minas Gerais | 557 | 334 | - 223 |
| Rio de Janeiro | 143 | 98 | - 45 |
| São Paulo | 423 | 358 | - 65 |
| Total | 1.338 | 911 | - 427 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

Número de Escolas do campo na Rede municipal da Região Sudeste

| Região Sudeste | 2007 | 2013 | |
|-----------------------|-------------|-------------|---------|
| Espírito Santo | 1.522 | 1.139 | -383 |
| Minas Gerais | 5.270 | 4.086 | - 1.184 |
| Rio de Janeiro | 1.244 | 1.094 | - 150 |

| | | | |
|------------------|-------|-------|--------|
| São Paulo | 1.204 | 1.024 | |
| Total | 9.240 | 7.343 | -1.897 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

Região Nordeste

Número de Escolas do campo na Rede Estadual da Região Sudeste

| Região Nordeste | 2007 | 2013 | |
|----------------------------|-------------|-------------|-------|
| Alagoas | 48 | 36 | -12 |
| Bahia | 110 | 120 | + 10 |
| Ceará | 44 | 62 | +18 |
| Maranhão | 475 | 569 | + 94 |
| Paraíba | 302 | 125 | -177 |
| Pernambuco | 236 | 204 | - 32 |
| Piauí | 52 | 53 | + 1 |
| Rio Grande do Norte | 175 | 95 | - 80 |
| Sergipe | 69 | 55 | - 14 |
| Total | 1.505 | 1.319 | - 186 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

Número de Escolas do campo na Rede municipal da Região Sudeste

| Região Nordeste | 2007 | 2013 | |
|----------------------------|-------------|-------------|---------|
| Alagoas | 2.009 | 1.578 | - 431 |
| Bahia | 13.785 | 11.148 | - 2.637 |
| Ceará | 6.072 | 3.621 | - 2.451 |
| Maranhão | 9.502 | 8.612 | - 890 |
| Paraíba | 3.575 | 2.695 | - 880 |
| Pernambuco | 5.653 | 4.392 | -1.261 |
| Piauí | 4.898 | 3.438 | - 1.460 |
| Rio Grande do Norte | 1.917 | 1.524 | - 393 |
| Sergipe | 1.349 | 1.071 | - 278 |
| Total | 48.760 | 38.079 | 10.681 |

Fonte: Inep / MEC Dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais, 2014

APÊNDICE G – Tabelas com taxas de distorção idade série

Taxa de distorção idade série 2006

| Regiões | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|----------|--------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 28,6 | 25,5 | 43,6 | 44,9 | 44,6 | 57,7 |
| Norte | 41,4 | 36,1 | 54,3 | 63,5 | 63,2 | 70,5 |
| Nordeste | 41,2 | 38,6 | 47,4 | 62,3 | 62 | 70,5 |
| Sudeste | 17,8 | 17,2 | 27,3 | 33,5 | 33,4 | 41,1 |
| Sul | 18,3 | 18,2 | 19,9 | 29,8 | 29,8 | 31,6 |

| | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|----|------|
| Centro-Oeste | 36,1 | 25,9 | 33,8 | 42,3 | 42 | 53,6 |
|--------------|------|------|------|------|----|------|

Fonte: INEP

Taxa de distorção idade série 2010

| Regiões | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|--------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 23,6 | 21,3 | 36,1 | 34,5 | 34,2 | 45,1 |
| Norte | 34,8 | 29,9 | 46,8 | 50 | 49,3 | 60 |
| Nordeste | 32,7 | 30,9 | 37,5 | 46,6 | 46,2 | 54,3 |
| Sudeste | 15,5 | 15,1 | 24,7 | 26,2 | 26,1 | 29,4 |
| Sul | 17,8 | 23,5 | 27,2 | 24,6 | 24,6 | 24,4 |
| Centro-Oeste | 21,3 | 20,4 | 31,2 | 33,2 | 32,9 | 42,7 |

Fonte: INEP

Taxa de distorção idade série 2013

| Regiões | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|--------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 21 | 19,1 | 32,1 | 29,5 | 29 | 41,8 |
| Norte | 31,3 | 26,8 | 42,4 | 45,2 | 43,8 | 58,3 |
| Nordeste | 28,9 | 27,5 | 32,8 | 39,4 | 39 | 47,3 |
| Sudeste | 14 | 13,6 | 21,5 | 21,6 | 21,6 | 24,1 |
| Sul | 16,2 | 16 | 18,6 | 22,6 | 22,6 | 22,4 |
| Centro-Oeste | 17,9 | 17,2 | 26,2 | 29 | 28,5 | 39,5 |

Fonte: INEP

APÊNDICE –H Tabelas com taxas de reprovação no ensino Fundamental e Médio nos anos de 2007 e 2012 no Brasil e por regiões (urbana e rural)

Taxa de reprovação 2007.

| | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|---------------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 12,1 | 11,4 | 15,8 | 12,7 | 12,8 | 8,2 |
| Norte | 15,8 | 14,3 | 19,6 | 13,7 | 13,8 | 8,9 |
| Nordeste | 15,3 | 14,7 | 16,5 | 9,1 | 9,2 | 7,2 |
| Sudeste | 9,1 | 8,9 | 12 | 14,8 | 14,9 | 10,7 |
| Sul | 11,4 | 11,5 | 10,2 | 13,9 | 14 | 9,1 |
| Centro-Oeste | 10,6 | 10,5 | 11,2 | 12,4 | 12,5 | 6,1 |

Taxa de reprovação 2012.

| | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|---------------|--------------------|--------|-------|--------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 9,1 | 8,9 | 10,8 | 12,2 | 12,4 | 7,7 |
| Norte | 10,9 | 10,6 | 11,5 | 11,3 | 11,8 | 6,9 |

| | | | | | | |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Nordeste | 11,8 | 11,8 | 11,8 | 9,8 | 9,9 | 7,3 |
| Sudeste | 6,8 | 7,9 | 7,9 | 13,1 | 13,2 | 7,3 |
| Sul | 9,4 | 9,5 | 7,6 | 13,6 | 13,8 | 8,4 |
| Centro-Oeste | 7,7 | | | 14,6 | 14,8 | 10,7 |

APÊNDICE – I Tabelas com taxas de abandono no ensino Fundamental e Médio nos anos de 2007 e 2012 no Brasil e por regiões (urbana e rural)

Taxa de abandono 2007.

| | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|---------------------|---------------------------|--------|-------|---------------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 4,8 | 4,4 | 6,9 | 13,2 | 13,2 | 14 |
| Norte | 7,7 | 6,4 | 10,8 | 16,4 | 16,6 | 12,3 |
| Nordeste | 8,3 | 8,7 | 7,4 | 19,3 | 19,3 | 18,3 |
| Sudeste | 2,2 | 2,1 | 2,6 | 8,9 | 8,9 | 8,2 |
| Sul | 1,8 | 1,8 | 1,4 | 10,2 | 10,2 | 7,7 |
| Centro-Oeste | 4,5 | 4,4 | 5,4 | 14,6 | 14,7 | 11,4 |

Taxa de abandono 2012

| | Ensino Fundamental | | | Ensino Médio | | |
|---------------------|---------------------------|--------|-------|---------------------|--------|-------|
| | Total | Urbano | Rural | Total | Urbano | Rural |
| Brasil | 2,7 | 2,4 | 4 | 9,1 | 9,1 | 10,6 |
| Norte | 4,4 | 3,6 | 6,3 | 13,8 | 13,7 | 13,9 |
| Nordeste | 4,4 | 4,5 | 4,3 | 12,5 | 12,5 | 13,4 |
| Sudeste | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 6,3 | 6,3 | 5 |
| Sul | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 7,8 | 7,9 | 5,8 |
| Centro-Oeste | 2,1 | 2 | 2,5 | 9,2 | 9,2 | 9,7 |

APÊNDICE – J Tabela com número de estabelecimentos de ensino urbanos e rurais no Brasil de 2007 a 2011

Tabela Número de estabelecimentos de ensino urbanos e rurais no Brasil de 2007 a 2011

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
| | urbano | rural | urbano | rural | urbano | urbano | rural | urbano | rural | urbano |
| Educação Infantil | 61.961 | 48.821 | 63.727 | 49.823 | 64.113 | 50.045 | 64.755 | 49.461 | 65.880 | 49.343 |
| Ensino Fundamental | 71.658 | 82.663 | 73.658 | 80.756 | 74.968 | 77.283 | 75.201 | 73.781 | 75.419 | 70.822 |
| Ensino Médio | 22.521 | 1.745 | 23.353 | 2.036 | 23.750 | 2.173 | 24.196 | 2.301 | 24.548 | 2.396 |
| EJA | 25.198 | 17.555 | 25.202 | 16.816 | 24.617 | 16.236 | 24.193 | 15.448 | 26.439 | 11.806 |
| Ed, Profissional | 3.071 | 159 | 3.211 | 163 | 3.367 | 168 | 3.705 | 178 | 3.916 | 185 |

