

Políticas públicas sociais e educação do campo*

Carla Baraldi Artoni Vantini**

Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (FEA-RP-USP), Pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (Gpublic) da USP Livre-Docente em Administração Pública pela FEA-RP-USP, Professora Associada da FEA-RP-USP, Coordenadora do Gpublic da USP

Cláudia Souza Passador***

Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da FEA-RP-USP, Professora Assistente da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Pesquisadora do Gpublic da USP e do Grupo de Pesquisa Ordenação Territorial e Competitividade em Turismo

Mirna de Lima Medeiros****

Resumo

*Políticas públicas participativas demandam conhecimento dos cidadãos para o exercício da participação. Nesse contexto, levanta-se a discussão a respeito da educação para as minorias, dentre as quais se destaca a população do campo. Essa população tem ganhado espaço na pauta de discussão de políticas públicas principalmente devido ao movimento **Por uma***

* Artigo recebido em jan. 2012 e aceito para publicação em jul. 2015.

Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição Não Comercial 4.0 Internacional.

Open Acces (Acesso Aberto)

** E-mail: carlartoni@yahoo.com.br

*** E-mail: cspassador@usp.br

**** E-mail: mirnamedeiros@hotmail.com

Educação do Campo, que existe desde a década de 90 e tem-se fortalecido. Como consequência, ao longo dos anos 2000, ocorreram várias mudanças na legislação e lançamento de novas campanhas direcionadas para atender à educação campestina. Neste trabalho, objetiva-se relacionar a evolução dos modelos de gestão pública brasileira e das políticas públicas educacionais com as da educação do campo no Brasil. Para tanto, realiza-se uma revisão sistemática sobre as políticas públicas sociais no País e sobre o cenário da educação do campo. Verifica-se que as políticas de educação do campo constituem uma ação recente, originada após pressões por parte dos movimentos sociais sobre o Estado brasileiro.

Palavras-chave

Políticas públicas; educação do campo; políticas sociais

Abstract

Participatory public policies demand knowledge so that there can be citizen participation. In this context, there comes a discussion about education for minorities, among which the rural population is highlighted. This population has gained space on the agenda of public policies, mainly due the movement For a Rural Education, which started in the 1990s and has been gaining force. As a result, over the 2000s, there have been several changes in legislation, and new policies have been developed to meet rural education requirements. This study aims to relate the evolution of the Brazilian public management models and the educational policies to those of the rural education in Brazil. To do so, we make a systematic review of the social public policies in Brazil and the scenario of education in rural areas. We found that rural education policies are a recent phenomenon, originated after pressures by social movements on the Brazilian government.

Keywords

Public policies; rural education; social policy

Classificação JEL: H52, I25, I28

Introdução

Inicialmente, ao se falar em educação, faz-se referência ao aluno, à sua família e à relação com a escola; no entanto, em um âmbito maior, busca-se identificar a quem pertence a responsabilidade de prover serviços educacionais para toda a população, visando não só à integração intelectual como também à social. Ao se analisarem as funções dos atores na sociedade, identifica-se que esse papel cabe ao Estado, que, por definição, é “[...] uma organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público com governo próprio e território determinado.” (AZAMBUJA, 2008, p. 22). Dessa forma, ele possui o dever de prezar pelo bem público, que consiste em prover os chamados serviços essenciais, como educação, saúde e previdência (OLIVEIRA, 2000). Para executar as funções a ele atribuídas, o Estado lança mão de políticas públicas, que atuam como direcionadoras de suas ações e dos rumos por ele definidos à sociedade. Assim sendo, as políticas são, segundo Jobert e Muller (1987), o mecanismo de ação do Estado.

Novas preocupações decorrentes das mudanças ocorridas nos modelos de gestão pública, aliadas ao aumento da participação da sociedade nessa gestão, fazem com que esses mecanismos passem a ser cada vez mais monitorados. Essa preocupação de medir a eficiência e a eficácia das políticas públicas surgiu devido às mudanças ocorridas na estrutura do Estado e da sociedade brasileira, posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (PAULA, 2005). O processo é de fundamental importância para aperfeiçoar o uso dos recursos públicos empregados nas políticas de forma a maximizar o efeito promovido por elas, além de auxiliar o governo a planejar e a formular intervenções nas políticas públicas quando elas se fazem necessárias, visando realizar ajustes para seu bom andamento (CUNHA, 2006).

O Estado deve prestar especial atenção à educação e às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento e gestão, pois, dentre os direitos sociais garantidos pela Constituição brasileira de 1988, a educação ocupa papel de destaque. Ela é vista como requisito primordial no exercício da cidadania e, dessa forma, torna-se necessário que o Estado ofereça boas condições educacionais para todos os brasileiros sem distinção. No entanto, o cumprimento dessa obrigação é muitas vezes negligenciado a milhões de brasileiros que não têm acesso a esse direito, dentre os quais se destaca grande parcela da população rural (BAPTISTA, 2003).

Na tentativa de reverter esse quadro, Oliveira (2008) e Molina, Montenegro e Oliveira (2010) revelam que, recentemente, o Governo Federal, por

meio de parcerias com os vários ministérios e com movimentos ligados à luta rural, lançou alguns programas e projetos para a Educação do campo¹. Em 1996, foi feita a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei 9.394), que foi a primeira a abordar separadamente a educação para a população rural:

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 trabalho agrícola e às condições climáticas;

III adequação à natureza do trabalho na zona rural. (BRASIL, 1996)

Diante deste breve exposto, o objetivo deste artigo consiste em analisar o contexto das políticas públicas ligadas à educação do campo no Brasil. Para tanto, é necessário analisar o contexto teórico das políticas públicas no País, o contexto da educação do campo e a forma como as políticas públicas estão sendo elaboradas para coibir os problemas dessa educação. Cabe destacar que o entendimento dos autores se aproxima à concepção de que o bem público deve ser produzido para e pela sociedade, com a efetiva participação do cidadão em parceria com os entes públicos. É o serviço público, portanto, extensão da cidadania (SALM; MENEGASSO, 2009). Ademais, apoia-se na concepção da educação como elemento fundamental ao desenvolvimento por meio da ampliação das possibilidades de ação coletiva (formação de capital social).

A discussão apresentada pode servir para balizar novos estudos e discussões quanto à educação do campo e foi parte fundamental de pesquisa maior desenvolvida com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e componente de projeto vinculado ao Observatório Nacional de Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas do Ministério da Educação (INEP/MEC).

¹ Muitas são as discussões com relação ao termo mais adequado a ser utilizado. Tendo em vista o arcabouço normativo brasileiro, opta-se pela adoção do termo “educação do campo” em detrimento de educação rural ou educação no campo. Não se pretende discutir, no presente trabalho, as leituras e dicotomias atribuídas aos termos, mas entende-se que o termo educação do campo traz, intrinsecamente, a consideração para com as lutas e componentes do campo, incluindo, por exemplo, os quilombolas, os indígenas e diversos tipos de assalariados vinculados à vida e ao trabalho no meio rural.

Políticas públicas “de mãos dadas” com o social

O cenário das políticas públicas brasileiras tem sua construção baseada em todo o histórico de evolução da gestão pública no País e no mundo. A análise desse contexto deve levar em conta o histórico da formação do Estado no Brasil e sua recente democracia, uma vez que as estruturas e os processos do Estado ainda passam por transformações. Cabe destacar, ainda, que essas transformações possuem uma dinâmica própria, sendo as forças políticas e sociais as responsáveis por determinar os rumos do País. Nesse cenário, padrões de comportamento político, como o clientelismo, o populismo e o patrimonialismo influenciam o rumo das políticas públicas desenvolvidas (FREY, 2000).

O surgimento das políticas públicas sociais deu-se a partir da revolução industrial e do consequente cenário de conflitos entre o capital e o trabalho (BEHRING, 2006; MARTINS, 2010). A partir desse contexto, os Estados foram pressionados a reconhecer a necessidade de fornecer proteção social à população, legitimando a mudança do seu perfil de um Estado de polícia para o de um Estado de serviço (DALLARI, 1998). O autor discute, ainda, que essa mudança responsabilizou o Estado pela prestação de serviços fundamentais aos indivíduos, levando a ação estatal a todos os campos da vida social.

Faleiros (1991) e Behring (2006) discutem que a crise econômica de 1929 e a consequente Grande Depressão, associadas à Segunda Guerra Mundial, foram os mecanismos ativadores do chamado Estado do Bem-Estar Social, baseado no abandono da teoria da “mão invisível” como mecanismo regulador do mercado, incumbindo ao Estado o desempenho dessa função, que passou a ser concretizada com o uso da política fiscal, crédito e de gastos, mediante o investimento, nos períodos de crise, na economia, de forma a estimulá-la. Do contrário, nas fases de prosperidade, cabia ao Estado manter uma política tributária alta de forma a gerar caixa para quitar contas públicas e fazer um fundo de reserva.

Mundialmente, a partir da década de 60, o modelo de intervenção estatal entrou em crise, motivado pelas mudanças ocorridas no mercado de trabalho, com a entrada de novas gerações de trabalhadores. Além disso, nessa época, já estava ocorrendo a influência dos modelos de gestão empresarial poupadores de mão de obra. Esses fatores aliaram-se à internacionalização de problemas econômicos, como inflação, estagnação e choques do petróleo (BEHRING, 2006).

Fortalecendo-se nesse cenário, ocorreu a ascensão de um novo modelo econômico, o neoliberalismo, que defendia a não intervenção estatal. No contexto do neoliberalismo, Lehfeld (2008) descreve que o Estado mudou de papel de fomentador da atividade econômica para tornar-se seu regulador (gerente). Encorajado primordialmente no Reino Unido e posteriormente difundido por todo o mundo, esse modelo decretava o fim do keynesianismo e a ascensão de um novo modelo de gestão pública, mais curvado à autorregulação da economia, o modelo gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005; MARTINS, 2010).

A ideia que norteava o modelo gerencialista consistia, de maneira geral, na apropriação de conceitos do mundo dos negócios para a gestão pública. Os modelos de planejamento adotados na gestão empresarial foram “importados” para a gestão pública, que passou a responsabilizar o Estado somente pelo planejamento, deixando a execução das ações para outras instituições (FREY, 2000; SARAIVA, 2006).

Entretanto, havia uma grande falha nesse modelo “importador” de conceitos. Na teoria da gestão empresarial, evidenciou-se, desde os anos 70, que, nas empresas privadas, o planejamento era acompanhado e corrigido continuamente através de ações emergenciais; já no caso da administração pública, isso não ocorria, e os planejamentos realizados não eram continuamente acompanhados e readequados a mudanças de contexto, demonstrando uma frágil capacidade de reação às mudanças que ocorriam (FREY, 2000; SARAIVA, 2006).

No cenário da administração empresarial, mudanças desencadeadas pelas crises do petróleo, guerras e crises financeiras forçaram readequações ao modelo de planejamento, que levaram à ascensão das práticas de gestão estratégica; já no contexto da gestão pública, essa mudança de práticas foi tardia, dificultando a capacidade de resposta dos governos em cenários mais instáveis e complexos que os anteriores (FREY, 2000; SARAIVA, 2006).

A adoção do modelo de gestão gerencialista levou à formação do chamado Estado gerencial. Nesse novo modelo, o papel do Estado foi redefinido, sendo qualificado mais como regulador do que como indutor de desenvolvimento. Dessa forma, evidenciou-se como fatores-chave a elevação da capacidade de gestão dos governos e a necessidade de participação da sociedade civil para garantir a efetividade estatal. Inseriram-se conceitos de eficiência no setor público, importando-se valores e técnicas utilizados no setor privado — como a redução do peso de normas e procedimentos e o aumento do nível de responsabilidade dos funcionários — e medindo sua qualidade através da opinião dos clientes, que, no caso da gestão pública,

são os usuários dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006; CAVALCANTI; PECI, 2005).

No Brasil, a adoção do gerencialismo foi reforçada pela necessidade de realizar mudanças no final do período ditatorial, período de crise econômica, política e social instalada no País. A reforma gerencialista da gestão pública era adequada pelo fato de ser orientada para a obtenção de resultados. Para se conquistarem esses objetivos, foram necessárias mudanças na gestão pública, principalmente no que diz respeito à confiabilidade atribuída a políticos e funcionários que, nesse modelo, passou a ser um pressuposto. A descentralização introduzida pela Constituição de 1988 corroborou o modelo, além de utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006).

Entretanto, Abrucio (1998) discute que, apesar da onda gerencialista que emerge nos modelos de gestão pública adotados por vários países do mundo, as melhorias conquistadas no modelo de administração pública, como as constantes avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, são consequências das mudanças ocorridas no perfil de comportamento da sociedade. Passa-se a incorporar conceitos de cidadania, que possibilitam, a partir daí, exigir do Estado padrões de qualidade nos serviços públicos. Essa ideia é compartilhada por Tenório e Saravia (2006), para quem, a relação do Estado com a sociedade brasileira, a partir da década de 70, mudou devido à intensificação da participação da sociedade civil através de reclamos e proposições.

Autores como Schwartzman (1999) e Bresser-Pereira (2001) consideram que, no cenário atual, nas instituições públicas brasileiras, coexistem três modelos de Estado que, de certa forma, convivem em relativa harmonia. Na estrutura do Estado, é possível encontrar instituições que vivem conforme o modelo gerencialista; em outras, impera o modelo burocrático da década de 30, e também existem aquelas que se baseiam em práticas patrimonialistas.

A influência da adoção do modelo de gestão pública gerencialista sobre o modo de elaboração e condução das políticas públicas é discutida por Souza (2006). Segundo a autora, esse modelo de gestão implicou a adoção de novos formatos de políticas públicas que têm por principal objetivo a eficiência e fatores como a credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições politicamente independentes, como no caso das organizações não governamentais (ONGs), da Organização Mundial do Comércio (OMC), etc. Cavalcanti e Peci (2005) complementam que, devido à reforma gerencialista, o Estado brasileiro passou a priorizar os objetivos econômicos acima dos demais objetivos de governo. Os mecanismos de

controle do Estado foram flexibilizados, sendo um dos principais exemplos o surgimento das agências reguladoras e o movimento de privatizações.

Concomitante à onda da eficiência das políticas públicas, há o surgimento de uma nova tentativa adotada primordialmente por países em desenvolvimento, que são as políticas públicas participativas, em sua maioria, de cunho social. O objetivo delas consiste em promover a inserção dos diversos grupos sociais tanto no processo de formulação quanto no acompanhamento das políticas públicas sociais. No Brasil, os exemplos disso podem ser verificados nos conselhos comunitários e nos orçamentos participativos (SOUZA, 2006; PAULA, 2005).

Ruediger e Riccio (2005) discutem que, apesar das mudanças ocorridas nos modelos de gestão do Estado, o Brasil ainda apresenta grandes assimetrias sociais. Perante tais conflitos, atualmente, o Estado brasileiro manifesta sua tentativa de redefinir seu papel, passando de agente hegemônico para regulador e articulador de ações coletivas, exercendo assim a ampliação da esfera pública. Tais ações seriam as responsáveis por formar a base para o estabelecimento de políticas públicas estruturantes e sinérgicas de desenvolvimento (RUEDIGER; RICCIO, 2005).

Nesse contexto, surge a discussão a respeito das mudanças que estão ocorrendo na gestão pública e que ainda não se encontram definidas como uma reforma, apesar de várias mudanças estarem ocorrendo, principalmente nas políticas públicas. Vários autores discutem essa nova “reforma”, atribuindo-lhe diferentes nomes. Paula (2005) chama-a de Gestão Societal, e Tenório e Saravia (2006), de Gestão Social. Segundo Tenório e Saravia (2006), a gestão pública diz respeito às ações do Estado implementadas através dos governos nacionais e subnacionais, visando atender aos interesses da sociedade, enquanto a gestão social corresponde às ações do poder público implementadas com a participação da sociedade civil. Dessa forma, gestão social é um tipo de gestão pública voltada para a população.

Paula (2005) pontua que a gestão societal surgiu a partir da ânsia da população por participar na política, e tal iniciativa ocorre desde os anos 60, mas durante todo esse tempo, ela ficou em segundo plano perante as reformas desenvolvimentistas e gerencialistas que ocorreram no Brasil. A ideia de gestão social manifestou-se mais fortemente com a ascensão do Partido Trabalhista no País, sendo, portanto, no início do Governo Lula. Dentre os discursos traçados pelos ministros e secretários, evidenciava-se a ideia de controle social e participação da sociedade na elaboração das políticas públicas.

Sendo assim, Tenório e Saravia (2006) complementam que a gestão social deve superar a prática de uma gestão pública voltada para a solução de problemas sociais e também consistir em uma prática gerencial na qual a

participação da sociedade é incorporada no planejamento e na implementação de políticas públicas. Autores como Colucci Filho (2003) e Tenório e Rozemberg (1997) complementam a discussão, pontuando o papel exercido pela sociedade. O Estado (considerado como o responsável por promover mudanças) depende do auxílio da sociedade civil para a elaboração e condução das políticas públicas. Para promover tais ações, o Estado é obrigado a reconhecer sua incapacidade para assumir sozinho a responsabilidade por toda a elaboração de políticas e a tomada de decisões inseridas no contexto.

A partir dessa discussão, elaborou-se o Quadro 1, que resume as principais mudanças ocorridas no cenário das políticas públicas no mundo e no Brasil. Ademais, são mencionados alguns autores de referência que se propuseram a discutir e/ou a pensar nos modelos destacados.

Pode-se verificar que o papel do Estado, frente às demandas da sociedade brasileira, alterou-se ao longo do tempo na medida em que sua forma de atuar é delimitada por modelos construídos historicamente e socialmente. Esses modelos foram delimitados tanto pela forma como o Estado brasileiro se constituiu, bem como por influências e “modas” de gestão por vezes importados de outros países. Nesse cenário, as estruturas e os processos do Estado ainda passam por transformações e refletem na coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e antigos (FREY, 2000).

De maneira sintética, pode-se falar que a trajetória brasileira possui quatro momentos principais, a saber: o patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo ou a nova gestão pública e as propostas emergentes contemporâneas (PAULA, 2005). O Estado oligárquico e patrimonial caracteriza o Império e a Primeira República. O Estado burocrático e autoritário nasce com o Governo Vargas, nos anos 30. A reforma gerencial concretiza-se anos 90 com Bresser-Pereira, apesar de alguns de seus princípios já aparecerem na proposta desenvolvimentista de Castelo Branco. Por fim, outras vertentes emergentes, tais como a administração societal, aparecem como propostas contemporâneas. Essas novas correntes, ainda que distintas, talvez tenham sido estimuladas por Bresser-Pereira que se empenhou na disseminação dos debates sobre novas formas de gestão em busca da melhoria do desempenho no setor público (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO *et al.*, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005).

Quadro 1

Evolução do cenário de políticas públicas em âmbito mundial e brasileiro

EVOLUÇÃO DO CENÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO MUNDIAL		
Contexto Político, Econômico e Social	Influência no Cenário da Gestão Pública e Políticas Públicas	Autores
• Cenário de conflitos entre capital e trabalho após a Revolução Industrial.	• Criação das políticas públicas sociais.	Dalari (1998); Martins (2010); Frey (2001).
• Após a 1ª Guerra Mundial, emergência de problemas sociais seguidos da Grande Depressão de 1929; emergência da abordagem <i>Keynesiana</i>.	• Emergência do Estado de Bem-Estar Social; • Aumento do número de políticas sociais.	Lehfeld (2008); Paula (2005); Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
• Década de 1960 — crise do <i>Welfare State</i>; • Internacionalização dos problemas econômicos.	• Ascensão das ideias de não intervenção estatal; • Modelo gerencialista; • Estado regulador.	Lehfeld (2008); Paula (2005); Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
EVOLUÇÃO DO CENÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL		
Contexto Político, Econômico e Social	Influência no Cenário da Gestão Pública e Políticas públicas	Autores
• Reação ao cenário autoritário da Revolução de 1930; • Constituição de 1934 (revogada em 1937).	• Intervenção do Estado na prestação de serviços sociais.	Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
• Plano de Metas (JK); • Política populista e clientelista; • Desenvolvimento econômico pela industrialização.	• Políticas estabelecidas contemplavam a dimensão social, entretanto, colocavam-na em último plano, sendo a dimensão econômica muito mais importante.	Martins, (2010); Bresser-Pereira (2001).
• Crise econômica dos anos 60; • Golpe militar de 1964.	• Foco na reforma desenvolvimentista (busca pelo desenvolvimento industrial); • Fundações ficaram responsáveis por prestar serviços sociais — Início da não intervenção estatal.	Bresser-Pereira (2001).
• Fim do período ditatorial; • Retorno da democracia; • Agravamento da crise fiscal; • Constituição de 1988.	• Reforma gerencialista no Brasil; • Políticas públicas focam eficiência e eficácia; • Descentralização da execução; das políticas públicas.	Martins (2010); Bresser-Pereira (2001).
• Crescimento dos níveis de desigualdade social; • Aumento dos problemas sociais; • População com noções de cidadania requer melhorias e espaço de participação.	• Gestão Societal ou Gestão Social; • Políticas públicas participativas; • Políticas públicas inovadoras que regeneram o tecido social.	Paula (2005); Tenório e Rozenberg (1997); Ferraz; Passador (2006).

As vertentes mais recentes buscam uma maior participação, entretanto Ruediger e Riccio (2005) discutem que boa parte da população do Brasil não possui os conhecimentos básicos necessários para lidar com essa nova realidade participativa, onde os conhecimentos se posicionam como instrumentos de decisão. Nesse cenário, um ponto primordial para suprir essas deficiências é o provimento ao acesso à escola, principalmente por essa ser uma instituição que possui uma capilaridade social, possibilitando o acesso da população a ela. Na opinião dos autores, as escolas públicas, no Brasil, poderiam ir além da finalidade educacional e consistir em um espaço cívico e de convívio social, cuja frequência não é composta somente pelos estudantes, mas também pela comunidade em geral. A necessidade da construção de um novo contrato social para se adequar a essa realidade participativa precisa do intermédio da escola para promover a conscientização da população.

Em síntese, percebe-se que, no caso brasileiro, houve momentos de maior e menor intervenção estatal e que o contexto atual é de valorização das variáveis sociais e ambientais. Entre as demandas sociais contemporâneas, a educação emerge com força e destaque como fim e como meio para o desenvolvimento das novas propostas de gestão pública. Assim, à continuidade, são destacadas algumas políticas e acontecimentos relacionados à educação no campo.

Novos rumos da educação do campo

A descrição do cenário educacional do campo no Brasil, atualmente, requer que seja realizada uma análise retrospectiva que possibilite a compreensão dos fatores que determinaram o atual contexto. De maneira geral, Molina, Montenegro e Oliveira (2010) discutem que, ao longo da história brasileira, registra-se um período de abandono por parte do Estado no que diz respeito à oferta da educação no meio rural.

A concepção da educação rural no antigo paradigma, conforme discute Baptista (2003), é fundada na transmissão de conhecimentos previamente elaborados e levados à população do campo sem fazer adequações, adotando as mesmas metodologias utilizadas na cidade. O contexto de educação rural nasceu no ideal latifundiário, no qual as elites econômicas têm domínio sobre a terra e sobre a população que nela vive. Passador (2006) apresenta em sua visão que não existe a chamada educação rural, mas, sim, fragmentos de educação urbanizada introduzida no meio rural. Para a autora, “a educação rural adequada à cultura e ao ‘homem do campo’ precisa ser um elo entre outros elementos de uma política efetiva de redistribui-

ção da propriedade fundiária e de garantia de justiça social entre os trabalhadores rurais.” (PASSADOR, 2006, p. 115).

A educação brasileira no meio rural iniciou-se em 1889 através da criação, pelo Governo, da Pasta de Agricultura, Comércio e Indústria e, em 1909, criaram-se as instituições voltadas para estudos agrônômicos. Apesar disso, a educação pública consolidou-se somente na década de 30, com a criação do Ministério da Educação. Naquela época, a preocupação do Governo era a formação do homem urbano, devido à intensa necessidade de mão de obra para a indústria, intensificada na década de 50 (PASSADOR, 2006). Barreiro (2010) descreve que, naquele período, o fluxo migratório do campo para a cidade provocou efeitos como o “inchaço” urbano e a baixa qualificação profissional da população rural que se instalava nas cidades.

A educação rural pautava-se no chamado ruralismo pedagógico, que visava fixar o homem ao campo e, nesse sentido, seria necessário que o currículo escolar fosse readequado para possibilitar que o trabalhador rural encontrasse respostas para suas situações cotidianas (CALAZANS, 1993). Nesse contexto, criaram-se as escolas normais rurais, que possuíam inspiração no modelo mexicano que vinha sendo implementado desde a década de 20 (BARREIRO, 2010; WERLE, 2005; LEITE, 1999).

A forte influência dos Estados Unidos da América sobre o Brasil influenciou significativamente na elaboração dos currículos escolares brasileiros, que passaram a adotar a estrutura curricular norte-americana nas escolas. Os jovens do meio rural, que até então tinham pouco acesso à educação formal, passaram a frequentar essas escolas e, apesar dos esforços de adequar a pedagogia, o modelo importado levava-os a lidar com realidades completamente distintas da sua. Isso desencadeou, nas pessoas do meio rural, um grande desinteresse pela escola, sendo muito mais proveitoso o aprendizado na prática, por conta própria ou por orientação dos pais (PASSADOR, 2006).

Ao longo do século XX, a visão da escola por parte da população agrícola sofreu algumas mudanças, passando a ser vista como um agente civilizador, mesmo porque se intensificou o fluxo migratório do campo para a cidade. A escola legitimou-se na concepção dos trabalhadores como espaço de transmissão de conhecimentos; no entanto, os filhos de camponeses não eram dispensados do trabalho para conduzir seus estudos durante muito tempo (PASSADOR, 2006).

Em meados dos anos de 90, a tendência de abandono e a falta de atenção à educação do campo começaram a mudar. Molina (2003) e Lima e Bezerra (2011) ressaltam que o principal fator motivador dessas mudanças foi o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera). Nesse encontro, as lideranças reuniram-se e discutiram iniciativas

locais que vinham ocorrendo no interior dos acampamentos e tinham apresentado resultados positivos. Toda essa movimentação serviu como semente para um movimento social que iria surgir logo depois e que teria um papel fundamental em mudar o contexto da educação campesina no País. Molina (2003), Munarim (2008), Antônio e Martins (2009) e Bezerra Neto (2010) descrevem que tal movimento, constituído pelos sujeitos sociais do campo, denominado **Por uma Educação do Campo**, objetivou, sobretudo, a criação de políticas públicas que visassem renovar a chamada educação rural, atribuindo-lhe níveis de qualidade e fugindo da ideia de exclusão e domesticação da população que vive no campo.

Bresler *et al.* (2009, p. 115) afirmam que o objetivo da escola do campo é “[...] desenvolver uma educação de qualidade social voltada para o desenvolvimento da cidadania, da solidariedade, do respeito às diferenças e ao meio ambiente”. Fernandes e Molina (2004, p. 9-10) consideram que a educação do campo consiste em um novo paradigma que vem sendo construído por diversos grupos sociais, tais como: “pequenos agricultores, quilombolas, indígenas, pescadores, camponeses, assentados e reassentados, ribeirinhos, povos de florestas, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, boias-frias”. Nessa nova ideia, há o rompimento com o antigo paradigma do campo, visto como ambiente de produtivismo e não como espaço de vida, incorporando o modo de vida do campo, os aspectos culturais, sua organização própria de política, trabalho e espaço (FERNANDES; MOLINA, 2004; GOMES NETO *et al.*, 1994).

Bresler *et al.* (2009, p. 115) descrevem que existem alguns princípios que regem a escola do campo, sendo eles:

- Qualidade social da educação;
- Inserção em um contexto global;
- Educação voltada para a valorização da cultura de trabalho no campo, na teoria e na prática;
- Democratização do acesso ao conhecimento;
- Gestão democrática e participação da comunidade na tomada de decisões;
- Espaços e tempos alternativos de educação;
- Construção de um novo homem e de uma nova mulher através do resgate da sua identidade;
- Resistência e luta do homem e da mulher no campo;
- Integração e interação com o meio ambiente e conscientização ecológica; e
- Concepção de que a história é construída pelas lutas sociais.

No Brasil, a forma de atuação da educação do campo só foi formalizada em 2002, através das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, mediante a Resolução n.º 01, de 03 de abril de 2002, da Câmara de Ensino Fundamental do Conselho Nacional de Educação (BAPTISTA, 2003). No artigo 2º parágrafo único:

[...] a escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país (BRASIL, 2002).

Nessas diretrizes, definiram-se cinco elementos, sendo eles: a proposta pedagógica e a organização curricular; a organização do sistema de ensino e a estrutura escolar; a gestão escolar participativa e os valores das parcerias; a formação inicial e continuada dos professores; e, por último, o financiamento da educação nas escolas do campo. A autora afirma que o desempenho da escola é em função da qualidade e seriedade desses elementos, que, além de serem estudados, devem ser planejados e implementados. A inclusão de temáticas de agricultura e meio ambiente não é suficiente, sendo necessário haver um planejamento pedagógico fundamentado na especificidade rural (BAPTISTA, 2003).

Posterior a essa resolução, foram publicados vários pareceres oficiais do Ministério da Educação a respeito da educação do campo, e dentre os temas abordados, destacam-se a regularização das casas familiares rurais (BRASIL, 2002) e a idade mínima permitida para que as crianças do campo frequentem essa modalidade de educação que utiliza a pedagogia da alternância (BRASIL, 2006). Além disso, formaliza-se, nos pareceres, que os textos que irão tratar sobre a educação no meio rural deverão chamá-la de educação do campo, evidenciando sua importância e a necessidade da criação de uma Política Nacional do Campo (BRASIL, 2006). Nesse contexto, Arroyo e Fernandes (2000) discutem a mudança do perfil de educação rural que era vigente até então, apresentando uma nova feição que vincula a educação ao movimento social e não a modelos tecnológicos e a demandas de mercado.

A melhoria dos indicadores de educação do campo possui vários entraves que vão desde a infraestrutura disponibilizada pelo poder público, passando por questões relativas à capacitação de professores, adequação do conteúdo a ser ministrado, entre outros. A partir dessas debilidades e de indicadores publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2007), Henriques *et al.* (2007) elaboraram uma lista de tópicos que relacionam os pontos cruciais a serem melhorados no escopo da educação do campo no Brasil, dentre os quais encontram-se a falta de infraestrutura física para as escolas; as más condições do transporte escolar tanto para professores quanto para alunos; a elevada rotatividade de professores devido à falta de profissionais habilitados; o conteúdo curricular voltado para o urbanocentrismo — que não valoriza aspectos da

realidade local, relacionados ao universo simbólico dos alunos — e a falta de assistência pedagógica e supervisão escolar.

Todo esse cenário de não valorização da educação do campo gera consequências no nível de importância atribuído à educação por parte da população rural. Ao não se identificarem com a realidade apresentada na escola, crianças e pais acabam perdendo o estímulo para se manterem nas escolas; além disso, a dificuldade de acesso dos alunos intensifica o desestímulo. Brancaleoni e Pinto (2010) questionam esse fator de relativização da necessidade da educação no contexto do campo. Os autores relatam uma experiência prática a respeito das mudanças no perfil social de um grupo de pessoas que vivem em um assentamento rural² após terem contato e envolvimento com a escola do campo. Tal experiência possibilitou que essas pessoas desenvolvessem um senso de responsabilidade para com a escola, reconhecendo-a como um bem público e participando ativamente como criadores do novo ambiente rural.

Dentre a população afetada pelo desestímulo à educação, encontram-se os pequenos produtores, muitos deles vinculados ao modelo de agricultura familiar. A população proveniente da agricultura familiar é majoritariamente rural e compõe a demanda por educação do campo no País, em conjunto com a população de assentamentos da reforma agrária e com os funcionários de grandes produtores que vivem nas propriedades. Essa definição é utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para definir em que consiste a área rural e, baseado nisso, apurar os dados utilizados no presente estudo.

A população rural no Brasil apresenta maiores índices de analfabetismo em relação à população urbana. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) de 2009, a população não alfabetizada residente em área rural, no Brasil, corresponde a aproximadamente 24% da população, enquanto na área urbana, esse índice é próximo a 8%. Ao se restringir a análise ao período correspondente à idade escolar obrigatória na legislação (dos seis aos 18 anos), tem-se uma redução de apenas 1% na população não alfabetizada que reside em área rural, identificando-se que 23% da população rural em idade escolar não é alfabetizada.

De maneira geral, a população brasileira, conforme dados do IBGE, é predominantemente urbana. Entretanto, ao se analisar os dados mais recentes disponibilizados pelo **Censo Demográfico 2010** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), nota-se que aproxima-

² As escolas do campo de assentamentos diferem em sua organização das escolas do campo que não são ligadas ao Movimento dos Sem-Terra. Tal discussão não será contemplada no presente estudo, entretanto, a experiência citada pode ser extrapolada para outros contextos.

damente 30.000.000 pessoas vivem na área considerada como rural, o que corresponde a aproximadamente 16% da população brasileira. Além disso, segundo dados do Censo escolar de 2010, o número de matrículas nas escolas rurais, envolvendo tanto ensino regular, ensino de jovens e adultos e educação especial, foi de 6.255.668 matriculados, representando aproximadamente 15% do total de matriculados na educação básica no Brasil.

De acordo com Kageyama (2008), o desenvolvimento rural não é identificado como crescimento econômico, e sim como um processo de múltiplas dimensões, contemplando aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais, portanto, a educação direcionada a essa população, bem como às políticas públicas a serem desenvolvidas precisam ser multidimensionais, envolvendo várias áreas na tentativa de promover melhoria nas condições de vida da população rural como um todo.

A população do campo, muitas vezes, é geograficamente dispersa, fazendo com que as escolas localizadas no campo sejam próximas a um número muito restrito de alunos e distante geograficamente dos demais, desestimulando-os a enfrentar longas distâncias, que se dão, inúmeras vezes, com transporte precário. Além disso, as escolas tornam-se muito caras do ponto de vista de custo por aluno, pois é pequeno o número de alunos atendidos e não há ganhos em escala.

Vendramini (2004) aponta uma saída que vem sendo tomada para esse elevado custo: trata-se da nucleação de escolas, que consiste no agrupamento em um único ponto de várias escolas. Do ponto de vista econômico, essa estratégia cumpre o objetivo de reduzir o custo por aluno, além de contribuir para o fim das salas multisseriadas. As crianças são transportadas por estradas e veículos muitas vezes sucateados, desestimulando os mais distantes de frequentarem a escola. Com o efeito dessa política, é possível verificar uma intensa redução no número de escolas do campo. Cunha (2010) faz uma análise a respeito da redução das escolas durante a década de 90 e o ano 2000 em algumas cidades, evidenciando uma grande redução.

Ao se realizar essa mesma análise para os anos mais recentes (2002, 2006, 2010) no Estado de São Paulo, verifica-se que, do ano de 2002 a 2006, várias escolas do campo foram fechadas, havendo várias cidades que deixaram de ter educação do campo e outras que antes possuíam várias escolas nessa modalidade tiveram seu número reduzido em um intervalo de quatro anos.

Quando a mesma análise é realizada em relação ao período 2006-10, identifica-se uma tendência contrária: nesse intervalo, houve uma inversão nessa tendência, com o saldo de criação/desativação de escolas, no Estado de São Paulo, positivo em 641; ou seja, ao se somarem todas as escolas

novas e todas as desativadas no período, tem-se um resultado positivo. Verifica-se que vários municípios que haviam perdido suas escolas do campo no intervalo anterior recuperaram suas escolas antigas e, em muitos deles ainda se abriram novas escolas. Além disso, muitos municípios que antes não possuíam escolas passaram a ter.

Para melhor compreender o cenário das políticas públicas voltadas para educação do campo no Brasil, no tópico a seguir, é detalhada a evolução das políticas públicas voltadas para essa finalidade.

O “despertar” da educação no campo

No Brasil, o contexto histórico, econômico e político foi o direcionador das políticas públicas desenvolvidas pelos governos para atender aos seus objetivos e aos da população. No caso da educação rural, esse reflexo pode ser verificado pelas grandes mudanças ocorridas no cenário de políticas públicas de educação rural, passando por fases de grande valorização e por períodos de abandono e exclusão da população rural no escopo das políticas públicas.

A primeira iniciativa de ação sistematizada, voltada para a educação rural no Brasil, foi a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER)³. Criada em 1952 e oficializada somente em 1956 (em pleno modelo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek), foi extinta poucos anos depois, em 1963. Tinha por objetivo estimular, através da Educação de Base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico. A época em que a campanha foi criada, na década de 50, foi permeada pela ideia de desenvolvimento industrial, e isso impactou na realidade da agricultura e da população que vivia no campo. Nesse contexto, a cultura urbana passou a ser sobrevalorizada em relação à cultura do campo, o que levou à criação de estereótipos em relação à população rural, tida como ingênua, preguiçosa, doente, rústica, atrasada, desambiciosa (BARREIRO, 2010; CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

O fundamento da criação da campanha ganhou força nas correntes filosóficas e ideológicas que discutiam o desenvolvimento econômico, cultural e social das populações mais pobres, com o objetivo de integrá-las ao modelo de desenvolvimento e modernização, incluindo o meio rural no processo de expansão industrial da década de 50. Por se tratar de um modelo

³ A execução da CNER ficou a cargo da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), e o modelo adotado seguiu a experiência extensionista dos Estados Unidos, não sendo feitas adaptações ao “pacote” que havia sido testado no país-metrópole, realizando-se um transplante cultural da aplicação da política.

desenvolvido pelos líderes do governo, a CNER, ao “educar” a população, transformava-se em um “passaporte” para a vida urbana, uma vez que os conhecimentos obtidos transformariam o homem do campo em um sujeito inadaptado ao seu meio, e a solução seria buscar a cidade (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

O contexto em que iniciou a valorização da educação rural coincidia com o pós-guerra e a ascensão da guerra fria, com a consequente disputa entre o capitalismo e o socialismo. A ameaça da inserção de influências socialistas na população analfabeta brasileira e, portanto, com baixo nível cultural e carente de mudanças do modelo vigente, consistiu em uma ameaça que fortaleceu a atenção direcionada para a redução do analfabetismo no Brasil, tanto no meio urbano como no rural (SILVA; CUNHA, 2002).

Entretanto, o cenário voltado para a educação rural foi drasticamente modificado na década de 60 com a promulgação da Lei n.º 4.024 em 1961. Nessa Lei, a educação rural foi deixada a cargo das municipalidades, que, contudo, não foram resguardadas pela legislação na disponibilização de recursos financeiros e humanos, deixando para as prefeituras a responsabilidade de arcar com os custos de estruturar a educação rural. A partir disso, agravou-se o processo de precariedade da educação rural brasileira e sua completa submissão aos interesses urbanos (LEITE, 1999).

No contexto político do País, o golpe militar de 1964 representou mudanças no cenário da educação no Brasil. Um dos ideais do novo governo era o de expandir o acesso ao ensino médio, mas privilegiando a população urbana. As escolas rurais, por sua vez, foram vinculadas a empresas, reduzindo a responsabilidade do governo sobre a educação rural e, consequentemente, excluindo-a dos modelos educacionais que seriam adotados. O ideal de extensão rural que havia sido enfraquecido anteriormente voltou a tomar força, e os professores do ensino formal do campo foram substituídos por técnicos e extensionistas que eram financiados pelas empresas. Naquele período, foi idealizada uma reforma do ensino de primeiro e segundo graus no Brasil, aumentando a obrigatoriedade em termos de anos de estudo e a visão profissionalizante da educação, mas sem se estender para a população rural (SILVA, 2003).

Ao discutir as mudanças pelas quais passou a educação rural no Brasil, Brancaloni e Pinto (2010) recordam que, durante a década de 70, as políticas públicas voltadas para a educação rural eram muito precárias e, em algumas regiões do País, era comum o Estado prover o transporte dos alunos para as escolas urbanas ou escolas-núcleo (para as quais os alunos de diferentes regiões eram direcionados), desativando as escolas rurais.

O cenário de baixa atenção às políticas públicas de educação do campo, a partir da década de 60 até a de 80, reforçou-se com o aumento dos

índices de êxodo rural registrados na época, no qual se atingiram níveis pouco vistos em outros países, alcançando a cifra de 27 milhões de pessoas (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999; PASSADOR, 2006).

Tal comportamento era reflexo de uma consolidação do modelo de industrialização que vinculava o desenvolvimento à área urbana e restringia a atuação do campo à produção agrícola, que atendia aos preceitos do modo de produção capitalista, limitando-se assim ao desenvolvimento do agronegócio e à manutenção dos latifúndios. Nesse cenário, a população essencialmente rural e ligada à agricultura familiar foi desamparada de políticas que buscassem atender aos seus interesses (CALAZANS; CASTRO; SILVA, 1981).

Ao final do período militar, a educação rural voltou a receber atenção com a elaboração de projetos e programas voltados para o seu desenvolvimento. Destaca-se, nesse período, o surgimento do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural). Tratava-se de um programa federal em parceria com a Universidade Federal do Ceará e financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo do programa consistia em ampliar as condições de escolaridade do povo nordestino, promover uma reestruturação curricular e adequar o material didático (LEITE, 1999).

O período de redemocratização, que ocorreu no final dos anos 80 e início dos 90, marcava uma nova conjuntura no País e, com isso, mudanças no modelo de governo e na atenção direcionada para a educação. Com a Constituição de 1988, a educação passou a ser um direito de toda a população e dever do Estado. Já na década de 1990, as discussões a respeito da LDB incluíram normas específicas para a educação do campo. Nessa lei, a educação rural foi desvinculada da escola urbana e tornou-se passível de ser adequada à realidade do campo, adotando calendário escolar próprio, reduzindo o número de horas letivas e favorecendo a escolaridade de acordo com a sazonalidade agrícola.

Ainda na década de 90, foi lançada uma política com foco específico na formação da população rural, principalmente nos moradores de assentamentos da reforma agrária. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) foi uma política criada pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, posteriormente incorporado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O Pronea continua vigente e apoia projetos em vários níveis de ensino, desde a Educação de Jovens e Adultos (EJA), o ensino médio e técnico profissionalizante e o ensino superior (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2008).

Mais recentemente, dois processos políticos foram desenvolvidos para a educação e possuem implicações sobre a educação do campo. O primeiro

deles, o Plano Nacional de Educação (PNE), foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2001. Esse plano foi uma iniciativa do Ministério da Educação e foi desenvolvido e apresentado sem aceitar a influência da sociedade civil. As críticas a essa política consistem no fato de ter sido desenvolvida pelo poder público, não contemplando a realidade dos problemas da educação do campo e, conseqüentemente, não atendendo às metas de qualidade da educação requeridas pelo Movimento de Educação do Campo, sendo unilateral e excludente (MUNARIM, 2008a).

O segundo processo político ocorrido foi a elaboração das Diretrizes Operacionais que, diferente do Plano Nacional de Educação, consistiu em um espaço de participação das organizações e movimentos sociais. Sua elaboração contou com encontros, reuniões e audiências públicas nas quais havia autores participantes sensíveis ao Movimento de Educação do Campo (MUNARIM, 2008a). A resolução publicada do PNE assegura à população do campo o atendimento às especificidades relativas a essa modalidade de educação, de forma que está contemplada a atuação dos movimentos sociais como participantes na construção da educação e assegurado que o Estado se responsabilize pela criação de políticas e programas que garantam que a escola do campo se torne realidade para a população camponesa no Brasil.

As mudanças ocorridas na educação, no Brasil, ao longo do século XX, impactaram o cenário da educação do campo no País. Essas são sintetizadas no Quadro 2.

Uma das principais ações recentes realizada de forma a estruturar a educação do campo foi a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) em julho de 2004. Trata-se de uma secretaria do Ministério da Educação que concentra os temas ligados às minorias da educação, sendo eles: jovens e adultos, população do campo e índios, além de temas específicos, como a educação ambiental, educação em direitos humanos e diversidade étnico-racial. A criação da secretaria motivou-se pela preocupação em reduzir as desigualdades educacionais, integrando todos os cidadãos através de políticas públicas de acesso à educação (BRASIL, 2013).

Quadro 2

Correlação entre a educação no Brasil e a educação do campo do início do século XX até os anos 2000

	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL
Início do século XX	• Educação elitista — jesuítas; • 1930: criação do Ministério da Educação — responsabilidade do Estado em prover a educação pública.	• Início da educação rural em 1889 através da Pasta de Agricultura, Comércio e Indústria; • Surgimento do Ruralismo pedagógico que visava a fixar o homem no campo.
Década de 50	• Educação definida conforme o modelo nacional-desenvolvimentista; • Mecanismo para o desenvolvimento objetivava a modernização da sociedade e a formação de recursos humanos.	• Surgiu a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER); • Objetivo: estimular através da Educação de Base, a adequação da população que vivia no campo ao plano de desenvolvimento econômico.
Década de 60	• Lei 4.024 de 1961: preservação da educação nacional urbana voltada para as classes dominantes; • Descentralização para os estados dos ensinos primário e médio.	• Deterioração da educação rural brasileira: Lei n.º 4.024 de 1961; • Educação rural — a cargo das municipalidades — desconsiderava que as prefeituras municipais do interior não possuíam recursos humanos e financeiros para estruturar a educação rural.
Golpe Militar (1964)	• Expansão do acesso ao ensino médio, no entanto, privilegiando a população urbana; • Foco no modelo desenvolvimentista.	• Escolas rurais vinculadas a empresas (tirou a responsabilidade do Governo); • Modelo de extensão rural voltou a tomar forças, e os professores do ensino formal do campo foram substituídos por técnicos e extensionistas financiados pelas empresas.
Década de 70	• Educação para o desenvolvimento; • Viés centralizador pela esfera federal: visava ampliar o acesso através da expansão da rede de ensino; • Repressão aos movimentos estudantis; • Desenvolvimento do primeiro, segundo e terceiro graus no País, buscando formar quadros científicos e tecnológicos.	• Políticas públicas voltadas para a educação rural muito precárias. Em algumas regiões do País, era comum o Estado prover o transporte dos alunos para as escolas urbanas ou escolas-núcleo". O cenário de baixa atenção às políticas públicas de educação rural a partir das décadas de 60 e 80 foi reforçado com o aumento dos índices de êxodo rural registrados na época.

(continua)

Quadro 2

Correlação entre a educação no Brasil e a educação do campo do início do século XX até os anos 2000

	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL
Década de 90	• Crise econômica, social e fiscal; • Não intervenção estatal; • Reforma administrativa do Governo; • Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (1996): priorização do ensino fundamental e busca por aumento de vagas; • Responsabilização da educação pelos estados e municípios (descentralização) sem o respectivo respaldo financeiro para a ampliação de vagas.	• Mudança no cenário rural: “novo mundo rural”: determinação de limites entre o ambiente rural e o urbano tornou-se complexa; • LDB regularizou adequações necessárias à educação rural.
Anos 2000	• Universalização do ensino no fim do século XX: política de redução do investimento público em educação; • Queda no nível de qualidade da educação; • Emergência às políticas públicas participativas.	• Movimento social Por uma Educação do Campo, constituído pelos sujeitos sociais do campo, objetiva criar políticas públicas que visam renovar a chamada educação rural pela educação do campo; • Propõe a incorporação do modo de vida do campo, seus aspectos culturais, sua organização própria de política e trabalho; • Criação de políticas públicas com foco no desenvolvimento da educação campesina.

Bezerra Neto (2010) discute que a criação da secretaria foi uma consequência da pressão exercida pelos movimentos sociais que atuam no campo (em particular o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra) sobre o estado. A criação da SECADI possibilitou a elaboração de políticas direcionadas para essas minorias sociais. A educação do campo também recebeu atenção por parte da secretaria, e algumas políticas foram elaboradas para possibilitar a melhora dessa educação. O Quadro 3 apresenta as políticas públicas da SECADI e seus objetivos (HENRIQUES *et al.*, 2007; BRASIL, 2013).

Quadro 3

Políticas públicas, anos de implementação, foco, objetivos e estratégias da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)

POLÍTICA PÚBLICA	ANOS	FOCO	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS
Escola Ativa	2010	Classes multisseriadas das escolas do campo	• Objetivo: melhorar a qualidade do desempenho escolar; • Estratégias: capacitar professores e melhorar a utilização de recursos pedagógicos.
Projovem Campo — Saberes da Terra	2005	Jovens agricultores; familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental	• Objetivo: ampliar o acesso e a qualidade da educação; • Estratégias: adequar a educação às características, necessidades e pluralidade de gênero dos povos do campo; destinar aos agricultores uma bolsa de R\$ 1.200,00 por um ano mediante o cumprimento de 75% de frequência; oferecer cursos em sistema de alternância (tempo-escola e tempo-comunidade).
Rede de Educação para a Diversidade	2009	Especialização de docentes e educadores	• Objetivo: fornecer formação semi-presencial em diversos módulos que atendam a diferentes realidades do ensino; • Estratégias: oferecer cursos em oito áreas da diversidade: relações étnico-raciais, gênero e diversidade, tutores, jovens e adultos, educação do campo, educação integral e integrada, ambiental e diversidade e cidadania.
Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)	2009	Educadores dos anos finais do ensino fundamental e médio nas escolas na área rural	• Objetivo: implementar cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior.
Programa Nacional de Educação do Campo (Prona-campo)	2013	Alunos, professores e escolas da educação do campo	• Objetivo: implantar a política de educação do campo visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior; • Estratégias: Classes multisseriadas; lançamento de livros didáticos adequados às especificidades da realidade rural; apoio à formação superior em Licenciatura em Educação do Campo; construção de escolas equipadas, transporte intracampo.

FONTE: BRASIL (2013).

Das políticas listadas, destacam-se o **Procampo** e o **Projovem Campo — Saberes da Terra**, por se tratarem de políticas que apresentam maior

disponibilização de dados e informações a respeito de seu funcionamento. De maneira geral, todas as políticas são recentes e demonstram que a preocupação com a educação nas áreas rurais é um tema incipiente no País. A respeito das políticas sobre o Procampo, destaca-se que são disponibilizadas para o acesso público informações sobre as universidades participantes da política. O Projovem Campo — Saberes da Terra divulga todo o material didático com foco nos alunos e professores. O último edital lançado, em junho de 2010, propunha-se a atender 35.000 jovens agricultores familiares.

Ressalta-se que o programa Escola Ativa, conforme informações obtidas junto à SECADI, foi substituído pelo Pronacampo. Esse programa, por sua vez, sofreu várias alterações em sua proposta inicial. Destaca-se por possuir os eixos: (a) gestão e práticas pedagógicas, que incluem obras de referências com as especificidades do campo; (b) formação inicial e continuada de professores, com a oferta do Procampo e expansão dos polos da Universidade Aberta do Brasil com foco específico na licenciatura em educação do campo; (c) Educação de Jovens e Adultos e educação profissional, com ligação ao Programa Saberes da Terra e possibilidades de bolsa-formação para estudantes e trabalhadores rurais; (d) Infraestrutura física e tecnológica com vistas à inclusão digital, bem como recursos para manutenção, conservação e reparo nas instalações existentes e para o transporte escolar.

Considerações finais

As políticas públicas e sua gestão dependem das mudanças históricas de poder entre os setores social e econômico e da pressão dos diversos grupos ao longo do tempo. A construção e a instrumentalização de políticas de educação do campo dependem, antes de mais nada, da construção política institucional e das influências recebidas dos grupos sociais e dos modelos aplicados no País e no mundo. Assim sendo, fez-se uma retrospectiva da formação política brasileira e da influência dos diversos momentos na promoção da educação fora do meio urbano.

O cenário de políticas públicas no Brasil vem-se alterando de maneira muito dinâmica, tentando readequar a ação do Estado aos movimentos e tendências sociais que estão ocorrendo no País. Tais mudanças estão tornando mais ativa a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas. Entretanto, discute-se que boa parte da população do Brasil não possui os conhecimentos básicos necessários para lidar com essa nova realidade participativa. Nesse cenário, um ponto primordial para suprir essas deficiências é o provimento do acesso à escola, principalmente por essa ser

uma instituição que possui uma capilaridade social e, portanto, possibilita o acesso à comunidade.

No que diz respeito à população de áreas rurais no País, as políticas públicas que visam atender suas necessidades educacionais são muito recentes. Verifica-se que o movimento **Por uma Educação do Campo** é o responsável por alterar a concepção de educação rural tida como algo marginal à educação urbana. Iniciado na década de 90, o movimento alavancou a atenção dada pelos órgãos públicos à educação campesina, sendo que, a partir dele, várias mudanças ocorreram, como o surgimento das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (BRASIL, 2002). Nessas diretrizes está assegurada a adequação das escolas rurais à realidade na qual estão inseridas, e sendo assim, nelas se encontram as sementes das políticas públicas elaboradas para promover a educação do campo no Brasil.

As políticas constituem uma ação recente, originada após muita pressão por parte dos movimentos sociais sobre o Estado brasileiro, sendo, portanto, algo que veio de baixo para cima, atingindo os altos níveis do governo. Ressalta-se que foram identificados cinco programas governamentais, entretanto, as informações disponíveis sobre eles são muito superficiais e pouco acessíveis. Essa constatação demonstra que as políticas ainda são muito novas e se encontram em períodos de ajuste. Melhor compreensão a respeito de seu funcionamento só seria possível a partir de uma investigação profunda através de visitas e entrevistas junto às secretarias da educação e dos integrantes da SECADI.

Cabe ainda destacar que, na proposta de educação do campo, há o rompimento com o antigo paradigma do rural, visto como ambiente de produtivismo e não como espaço de vida. Incorporam-se assim, o modo de vida campesino, os aspectos culturais e sua organização própria de política, trabalho e espaço. Mesmo que ainda existam aspectos a serem mais bem estruturados para a sua efetivação na prática, pelo menos na concepção paradigmática, já se pode averiguar avanços, que certamente possuem ligação com as perspectivas mais recentes com relação às políticas públicas e papel do Estado.

Cabe destacar que as questões apresentadas no presente artigo, tais como os modelos de gestão pública e os contextos (mundial e brasileiro) que levaram à adoção e/ou criação de políticas específicas podem ser exploradas com maior detalhe em trabalhos futuros. Cada uma das linhas das figuras-síntese poderia ser explorada em artigos de igual ou superior extensão do presente artigo. Assim, cabe frisar que não se pretendeu esgotar cada um dos tópicos, e sim fornecer um panorama geral e destacar a liga-

ção entre os modelos de gestão pública no Brasil, as políticas educacionais e a educação do campo.

Referências

ABRUCIO, F. L. Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.); SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 173-200.

ABRUCIO, F. L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, edição especial, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Nova Gestão Pública. In: OLIVEIRA, L. M. DE (Ed.); PINTO, M. C. C. (Ed.). **O Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Gestão Pública/Fundap, 2009.

ANTÔNIO, C. A.; MARTINS, F. J. Estado, Educação e Movimentos Sociais do Campo: luta social pela educação do campo no Brasil. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 10., 2009, Braga. **Anais...** Braga: Universidade do Minho, 2009. V. 01, p. 358.

ARROYO, M. G.; FERNANDES, B. M. **A Educação Básica e o Movimento Social do Campo**. Brasília, 2000. (Cadernos por uma Educação Básica do Campo, v. 2).

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BAPTISTA, F. M. C. **Educação Rural**: das experiências à política pública. 2. ed. Brasília: Abaré, 2003.

BARREIRO, I. M. F. **Política de Educação no Campo**: para além da alfabetização (1952-1963). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 10., Recife, 2006. **Anais...** Recife: UFPE, 2006. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2011.

BEZERRA NETO, L. Educação do Campo ou Educação no Campo? **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 38, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/38/index.html>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

BRANCALEONI, A. P. L.; PINTO, J. M. R. A Construção do Projeto Político-Pedagógico das Escolas do Campo do Município de Araraquara. **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, ano 18, v. 17, n. 18, p. 160-179, jan./dez. 2010.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. **Lex**: legislação federal, Brasília_DF, dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CEB n. 1/2006**, 1º de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados>. Acesso em: 28 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução CNE/CEB n. 1**, de 3 de abr. 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados>. Acesso em: 28 maio 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão**. 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=816>. Acesso em: set. 2014.

BRESLER, R.; HOYLER, T.; AMARAL, M.; HEIDTMANN, H.; GRAU, M. O Programa Escola do Campo de Araraquara (SP): a EMEF Hermínio Pagotto e o assentamento Bela Vista do Chibarro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n.55, p. 105-128, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Coord.); SPINK, P. (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P. S. (Org.); WILHEIM, J. (Org.); SACHS, I. (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222-259.

CALAZANS, M. J. C. Para Compreender a Educação do Estado no Meio Rural — traços de uma trajetória. In: THERRIEN, J. (Org.); DAMASCENO, M. N. (Org.). **Educação e Escola no Campo**. São Paulo: Papirus, 1993. p. 15-40.

CALAZANS, M. J. C.; CASTRO, L. F. M de; SILVA, H. R. S. Questões e Contradições da Educação Rural no Brasil. In: WERTHEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (Org.). **Educação Rural no Terceiro Mundo**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Brasília, v. 15, n. 2, p. 45-65, 1999.

CAVALCANTI, B. S.; PECI, A. Além da (Re)Forma do Aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, B. S. (Org.); RUEDIGER, M. A. (Org.); SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

COLUCCI FILHO, A. A. Gestão de Políticas Sociais — a necessidade de um Estado “rede”. In: IBEROAMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT INTERNATIONAL CONFERENCE, 3., 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EAESP-FGV, 2003.

CUNHA, C.G.S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. 2006. Disponível em:

<http://www.scp.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: jun. 2010.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FALEIROS, V. P. **O Que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

FERNANDES, B. M.; MOLINA, M. C. O Campo da Educação do Campo. In: MOLINA, M.C.; JESUS, S. M. S. A. (Org.). **Por uma Educação do Campo**. Brasília: NEAD, 2004. V. 5, p. 53-89.

FERRAZ, M.G. L.; PASSADOR, C. S. Responsabilidade Social Ecosocioeconômica. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 9., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2006. p. 1-15.

FREY, K. A Dimensão Político Democrática nas Teorias de Desenvolvimento Sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 9, p. 115-148, jul./dez. 2001.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GOMES NETO, J. B.; HARBISON, R. W.; HANUSHEK, E. A.; LEITE, H. R. **Educação Rural**: lições do EDURURAL. São Paulo: EDUSP, 1994.

HENRIQUES, R. (Org.); MARANGON, A. (Org.); DELAMORA, M. (Org.); CHAMUSCA, A. (Org.). **Educação do Campo**: diferenças mudando paradigmas. Brasília: SECAD/MEC, 2007. (Cadernos SECAD, 2).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **PRONERA**. Brasília, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Panorama da Educação no Campo**. Brasília, 2007.

JOBERT, B.; MULLER, P.. L'Etat en Action: politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento Rural** — conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008. V. 1.

LEHFELD, L. S. **Controles das Agências Reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2008.

LEITE, S.C. **Escola Rural**: urbanização e políticas públicas educacionais. São Paulo: Cortez, 1999.

LIMA; L. P. F.; BEZERRA, M. S. S. Educação do Campo: possibilidades e desafios no contexto atual. In: ENCONTRO DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO DO CAMPO DA PARAÍBA, 1., 2011, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2011.

MARTINS, P. S. O Financiamento da Educação Básica como Política Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MOLINA, M. C.; MONTENEGRO, J. L. A.; OLIVEIRA, L. L. N. A. Das Desigualdades aos Direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no campo. **Raízes — Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, Campina Grande, v. 28-29, n. 1-2, p. 174-190, 2010.

MOLINA, M.C. **A Contribuição do Pronera na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável**. 2003. 150 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MUNARIM, A. Movimento Nacional de Educação do Campo: uma trajetória em construção. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2008a. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT03-4244--Int.pdf>>. Acesso em: 22 de abr. 2011.

MUNARIM, A. Trajetória do Movimento Nacional de Educação do Campo no Brasil. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, v. 33, n. 1, p. 59-76, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. **Gestão da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, M.R.D. Dos Programas Oficiais para a Educação Rural aos Projetos de Educação do Campo dos Movimentos Sociais, **Revista Labor**, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2008.

PASSADOR, C. S. **A Educação Rural no Brasil** — o caso da escola do campo no Paraná. São Paulo: Annablume, 2006.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, p. 37-53, jan./mar. 2005.

RUEDIGER, M. A.; RICCIO, V. O Novo Contrato Social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 17-31.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

SCHWARTZMAN, S. **O Ensino Superior no Brasil** — 1998. Brasília: INEP, 1999.

SILVA, E. L.; CUNHA, M. V. A Formação Profissional no Século XXI: desafios e dilemas. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 31, n. 3, p. 77-82, 2002.

SILVA, M. S. Diretrizes Operacionais para a Escola do Campo: rompendo o silêncio das políticas educacionais. In: BATISTA, F. M.; BATISTA, N. Q. (Org.). **Educação Rural: sustentabilidade do campo**. Feira de Santana: MOC/UEFS, 2003. p. 28-51.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e Cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 2, n. 7, jun. 1997.

TENÓRIO, F.G.; SARAIVA, E. Escorços Sobre Gestão Pública e Gestão Social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O.P. (Org). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. São Paulo: FGV, 2006. p. 107-132.

VENDRAMINI, C.R. A Escola Diante do Multifacetado Espaço Rural. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 145-165, 2004.

WERLE, F.O.C. Escola Normal Rural no Rio Grande do Sul: história institucional. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 5, n. 14, p. 35-50, jan./abr. 2005.

