



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

17769 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVII Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional – ANPEd Nordeste (2024)

ISSN: 2595-7945

GT26 - Educação do Campo

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DO CAMPO: REFERENCIAIS, IDEIAS E INTERESSES**

Damiana de Matos Costa França - FACULDADE DE EDUCAÇÃO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DO CAMPO: REFERENCIAIS, IDEIAS E INTERESSES**

## 1 INTRODUÇÃO

O texto apresenta uma análise das políticas públicas implementadas pela União para a educação do campo no século XX, com o objetivo de compreender que tipo de educação foi pensada e implementada a partir das políticas públicas para a população do campo em especial da região Nordeste, assim como o tratamento da esfera pública à questão. Ancorado na abordagem cognitiva, o estudo assumiu um olhar a partir de uma perspectiva histórica. A análise evidencia que os referenciais refletem ideias e interesses de grupos de atores distintos que resultam de trocas políticas estabelecidas entre estes em diversos momentos no cenário político nacional. Portanto, a trajetória expressa que os referenciais estabeleceram relações com a reprodução e a produção das desigualdades educacionais e os seus efeitos de distanciamento em relação à garantia da justiça social (justiça distributiva), de atender ao direito da escolarização da população do campo.

O marco da análise da pesquisa compreendeu a temporalidade entre os anos de 1930 a 1990. A pesquisa tem cunho bibliográfico e documental e tem por base as contribuições de Ève Fouilleux e de Bruno Jobert, apoiado na abordagem cognitiva de análise de política. Os documentos analisados permitiram identificar o referencial de política pública institucionalizado e as mudanças que ocorreram nesse referencial ao longo do período

No estudo, entendemos o olhar histórico como elemento essencial para apreender o processo de institucionalização das políticas públicas para a população do campo em especial para a região nordeste. Neste sentido, partimos 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. A primeira parte do texto é dedicada a uma sucinta apresentação da perspectiva teórica do estudo no tocante a abordagem cognitiva na análise das políticas públicas. Na segunda parte, analiso os referenciais de política pública que orientaram a educação oferecida para a população residente no campo e, por fim, as considerações

## **2 IDEIAS, INTERESSES E REFERENCIAIS INSTITUCIONALIZADOS**

As políticas públicas compreendem um “conjunto de ideias institucionalizadas” (FOUILLEUX, 2011, p. 93). Nessa abordagem, a constituição da política pública ocorre por meio da seleção das ideias, desde a sua produção até a sua institucionalização. Na realização da análise, alguns conceitos são basilares na abordagem: fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de políticas públicas e referencial de política pública.

De acordo com Fouilleux (2011), os fóruns de produção de ideias são espaços especializados, nos quais grupos de atores debatem concepções de mundo e onde as ideias são produzidas. 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 têm relação com a participação simultânea de atores (defendendo suas ideias) em tais fóruns. Esse movimento fortalece e torna predominante ideias repetidas nos diversos fóruns de produção de ideias. Os fóruns estão ligados entre si através da troca de recursos (as ideias) e relações de poder (LAGROYE, 1985 apud FOUILLEUX, 2011, p. 99).

Para Jobert (1995), o fórum se constitui em um espaço de debate das políticas públicas. De acordo com ele, a construção de um referencial ou a sua mudança tem relação com os fóruns, consequência do fato de que cada um apresenta distintas argumentações e interesses. O referencial de política pública diz respeito aos instrumentos da política pública institucionalizados com base nas ideias discutidas e negociadas no fórum de comunidades de política pública. Para Fouilleux (2003), o referencial “central” permite explicar as diferenças (diversidades) e as contradições presentes 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, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública. (FOUILLEUX, 2003, p. 43).

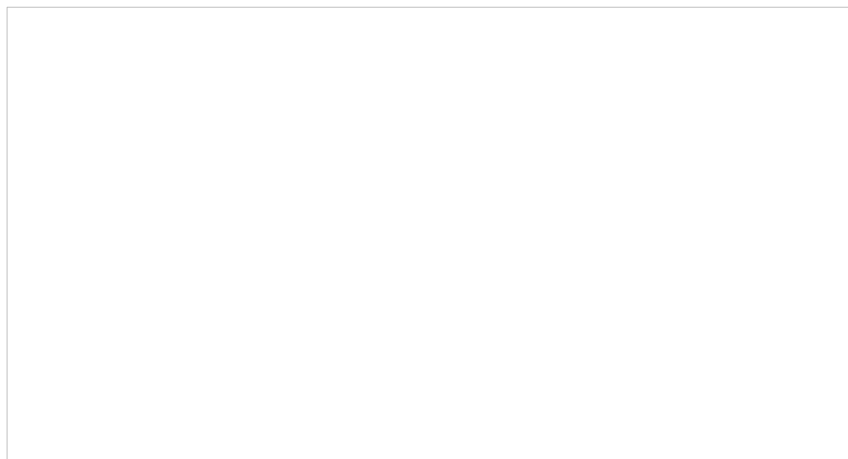
Ainda de acordo com Fouilleux (2003), os diferentes atores lutam para firmar sua visão ao referencial. Assim, o referencial é alvo de combinações entre os atores das trocas políticas, sendo possível ocorrer mudanças (inclusões, recortes) diante das relações de poder e das intenções políticas dos atores que compõem o fórum de comunidades de política pública. 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, 2002).

No presente estudo, foram identificados dois fóruns: fóruns da interlocução política e o fórum especializado (científico). O fórum da interlocução política 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. O 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. Também fazem parte desse espaço especialistas de organizações internacionais, entre elas a UNESCO, a

Organização dos Estados Ibero-americanos (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.

Nesta análise, foi essencial identificar os referenciais presentes nas políticas de educação para a população do campo entre as décadas de 1930-1990, 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 o tipo de educação que deveria ser oferecida às populações residentes no meio rural. A Figura 1 procura mostrar o movimento de ideias e de trocas políticas entre os atores sociais envolvidos na construção das políticas para a educação da população residente no meio rural (1930-1990).

Figura 1 – Movimento de ideias e de trocas políticas entre os atores sociais envolvidos na construção das políticas para a educação da população residente no meio rural (1930-1990)



Fonte: Elaborado 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.

### **2.1 A trajetória das políticas públicas de educação direcionadas para a população do campo 1930-1980**

Diante da trajetória das políticas públicas para a educação da população do campo, entre 1930 e 1950 podem ser percebidos alguns movimentos. Os programas educacionais encontravam-se atrelados ao modelo econômico vigente no País, um processo de desenvolvimento jungido à urbanização, industrialização e 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 encaminhados 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 o aumento da produtividade agrícola, resultante de sua modernização. 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 da época. Na construção das políticas públicas para a população do campo, desse período, houve a participação do fórum da interlocução política, do fórum de especialistas e do fórum de comunidade política.

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, como já referido, 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 primordial 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 consistiu também na ausência de participação dos beneficiários e reafirmou a centralização das decisões no Estado.

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 âmbito rural. Os programas direcionados à educação da população do campo apresentam referenciais de política pública diversos, construídos em diferentes momentos e por distintas 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.

## **2.2 As políticas públicas e a escolarização do campo: os anos 1990**

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 a propugnação de políticas. O referencial de política pública ainda apresentava 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 movimento da educação do campo.

Os atores que faziam parte da escola do campo não participaram, portanto, da construção da política e de seus instrumentos. A ausência do movimento da escola do campo no fórum de comunidades de política pública esteve 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 chegavam a um 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 que alguns elementos desses referenciais continuam presentes atualmente na política pública de educação dessa população.

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, 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. Houveram 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.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem cognitiva de análise das políticas públicas permitiu compreender o processo de construção das ideias institucionalizadas e o referencial de política pública para a educação do campo. 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. Na análise, buscou-se a apreensão dos referenciais que fizeram e fazem parte das políticas públicas institucionalizadas voltadas à população residente no campo ao longo do tempo.

A educação básica para a população camponesa, no Brasil, foi considerada tardiamente pelas políticas educacionais. 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. Nesse contexto, o movimento histórico das políticas educacionais nos mostra que a educação direcionada à população do campo foi negligenciada e ofertada de forma precária, sem as condições adequadas de acesso aos conhecimentos historicamente produzidos. Essa é uma particularidade presente no sistema educacional brasileiro, marcado ainda por desigualdades na efetivação de direitos de cidadania, não apenas no tocante ao acesso, mas também em relação à permanência e às condições de qualidade na oferta escolar. Diante do histórico das políticas públicas de educação para a população do campo, considero que as escolhas que as compõem refletem ideias e interesses vigentes, mas, outrossim representam escolhas defendidas por instituições estabelecidas no passado. Uma realidade que forjou o que pode ser denominado como legados de políticas, que tão somente erigiram uma intensa desigualdade associada à divisão regional e de localização, traduzidas em um sistema educacional excludente para as crianças, adolescentes, jovens e adultos residentes no campo.

### REFERÊNCIAS

FOUILLEUX, E. 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, 2002. [https://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_2\\_395468](https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395468)

FOUILLEUX, E. La PAC et ses Réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: **Editions L'Harmattan**, 2003.

FOUILLEUX, E. Analisar a Mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337/333>

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.

JOBERT, B. Rhétorique Politique, Controverses Scientifiques et Construction des Normes Institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. La Construction du Sens dans les Politiques Publiques: débats autour de la notion de référentiel. Paris: **Éditions L'Harmattan**, 1995. p. 13-24.

MULLER, P. Les Politiques Publiques. Paris: **PUF**, 2008.