

# EDUCAÇÃO DO CAMPO: DA AGENDA POLÍTICA À IMPLEMENTAÇÃO

*Edir Neves Barboza<sup>(\*)</sup>  
Renata Portela Rinaldi<sup>(\*\*)</sup>*

## INTRODUÇÃO

A educação do campo se constitui como uma modalidade de ensino mais recentemente entre o final dos anos de 1990 e anos 2000. Até então, o que estava posto no campo brasileiro era a escola rural, essa, pautada pelo conjunto de normas e diretrizes desvinculadas dos anseios da população do campo, com estruturas físicas bastante precarizadas como uma escola esvaziada e sem significado para aqueles que dela usufruíam.

A escola rural, nesse sentido, foi se constituindo como uma escola ultrapassada, atrasada, sem acesso à tecnologia e com baixa ou quase nenhuma produção de conhecimento em comparação com a escola urbana essa, por sua vez, considerada melhor, pois, possuía os avanços tecnológicos e era vista como atualizada e moderna.

Essa escola brasileira e particularmente as das áreas rurais, não pode ser analisada de modo restrito, a partir dela mesma e desvinculada dos interesses econômicos, políticos, sociais e culturais que assumiram, por opção, os dirigentes governamentais e a elite política e econômica do Brasil. Assim, a escola rural carrega a marca do país que tem sua economia centrada no latifúndio, com forte apelo ao assistencialismo e ao coronelismo.

Nos anos de 1990, o Estado brasileiro tinha consensuado, juntamente com o grande capital, seu lugar dentro da nova ordem mundial, e se propunha a impulsionar as condições políticas para atender às exigências e os objetivos da ideologia neoliberal.

---

(\*) Professora mestre do Curso de Licenciatura em Educação do Campo (LEDUC) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)/Faculdade Intercultural Indígena (FAIND), Dourados-MS. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus Presidente Prudente, SP. Membro do Grupo de Pesquisa "Formação de Professores e Práticas de Ensino na Educação Básica e Superior". Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9018-0193>>.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)”.

(\*\*) Professora doutora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus Presidente Prudente. Líder do Grupo de Pesquisa “Formação de Professores e Práticas de Ensino na Educação Básica e Superior”. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-7772-6705>>.

Dessa maneira, as políticas sociais, passam de forma singular a serem planejadas entre a elite dirigente do país e os organismos financeiros internacionais, já que a abertura ao capital externo permite que os países credores ditem regras às políticas econômicas, sociais e culturais dos países devedores. O processo de globalização mundial acaba por consolidar os blocos comerciais e os organismos internacionais como instrutores das regras políticas, econômicas e sociais para os países que estão na periferia da economia mundial.

Nesse sentido, as escolas rurais do início do século XX, serviram muito mais para manter a mão de obra dos trabalhadores rurais, - já que esses não precisariam sair em busca de escola para os filhos -, do que para se tornarem efetivamente um espaço a serviço da formação humana e da escolarização.

Para Rosa e Caetano (2008, p. 22):

O Estado, em suas formulações de diretrizes políticas e pedagógicas, nunca deixou regulamentado como a escola do campo deveria funcionar e se organizar; omitiu-se na dotação financeira que possibilitasse a institucionalização e a manutenção de uma escola de qualidade em todos os níveis de ensino, além de não implantar uma política efetiva de formação continuada e de valorização de carreira do professor do campo. Isso mostra que o campo nunca foi um espaço prioritário para ação planejada e institucionalizada do Estado. Tal situação fez com que a população do campo fosse privada do acesso às políticas e serviços públicos em geral, o que contribuiu para o aceleramento do processo de êxodo rural. A partir dos anos [19]90, esse quadro começa a dar sinais de mudança, pois os movimentos sociais começam a pressionar de forma mais articulada a construção de políticas públicas para a população do campo.

Dessa maneira, a escola rural pouco efetivou uma melhoria da escolarização da população rural. A sua proposta pedagógica já nasce esvaziada em promover rupturas e mudanças para homens e mulheres que não necessitavam de escola para desempenhar funções como trabalhadores rurais, ou seja, para cuidar da roça, dos animais e das terras dos latifundiários e fazendeiros não era necessário saber ler e escrever.

Como a dinâmica social não é estática, as mudanças sofridas ao longo do tempo - na economia, na política, na sociedade e na cultura - permitiram que outras possibilidades de/para pensar a escola direcionada à população dos espaços não urbanos do Brasil, considerando a realidade na qual ela se insere. Esse novo cenário vai ao encontro do que defenderam Freire e Shor (1986) quanto à valorização dos saberes comuns da realidade concreta dos sujeitos, como ponto de

partida para uma construção dialógica com os conhecimentos tidos como universais, definidos por eles como ‘conhecimentos padrão’.

O chamado “padrão” é um conceito profundamente ideológico, mas é necessário ensinar a sua utilização enquanto se criticam, também, suas implicações políticas. Agora, a questão é a seguinte: sabendo de tudo isso, terá o professor libertador o direito de não ensinar as formas padronizadas? Terá o direito de dizer: “Sou um revolucionário, portanto, eu não ensino o ‘bom’ inglês?” Não. Do meu ponto de vista, o educador deverá tornar possível o domínio, pelos estudantes, do inglês padrão, mas – e aqui está a grande diferença entre ele e outro professor reacionário – enquanto o professor tradicional ensina as regras do inglês de primeira (risadas), ele acentua a dominação dos estudantes pela ideologia elitista, que está inserida nessas regras. O professor libertador lhes ensina a forma padronizada, para que possam sobreviver, discutindo com eles todos os ingredientes ideológicos dessa ingrata tarefa. Você está vendo? Acho que é dessa forma que os professores podem refletir sobre o medo que eles têm da rejeição dos estudantes e também sobre o medo que têm das formas padronizadas (FREIRE e SHOR, 1986, p. 49).

Ao final dos anos de 1970, criam-se várias associações na área: dentre as científicas destaca-se a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e a publicação da Revista Educação e Sociedade. Ainda nesse momento, surgem associações sindicais como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES). Todas essas organizações nascem com o objetivo de defender a melhoria da educação pública nacional e participar ativamente na elaboração do processo constituinte vindouro que se anunciava.

Ainda considerando o processo de abertura política, a retomada da democracia, após 20 anos de ditadura militar, permitiu que o país, naquele momento, vivesse um período de efervescência social. Muitos movimentos sociais surgiram e na década de 1980 nasceu o Partido dos Trabalhadores (PT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), a Comissão Pastoral da Terra (CPT); destaca-se ainda a construção e consolidação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do movimento indígena que se articulou nacionalmente entre outros.

Essa mobilização social e a participação ativa da sociedade civil organizada foram fundamentais para garantir alguns direitos sociais à população brasileira, principalmente às camadas populares. É nesse bojo de lutas, debates, contradições, tensões e movimentos que nasce a Constituição de 1988 e dela derivam várias outras propostas políticas que vão ao encontro do anseio social.

Após esse período, nos anos 1990, os movimentos sociais ligados à luta pela terra, passam a ganhar visibilidade social e política; isso contribuiu sobremaneira para pensar uma educação para a população do campo em outros parâmetros, diferente daquele até então inserido na área rural, qual seja a escola rural.

Emerge a proposta da Educação do Campo em oposição à Educação Rural ainda pautada pela produção agrícola em larga escala, pelo uso intensivo de maquinaria, agrotóxicos, na produção das sementes geneticamente modificadas, o que resulta pensar a escola rural dentro dessa lógica, não permitindo que os saberes e conhecimentos dos homens e mulheres do campo sejam valorizados.

Segundo Ribeiro (2013, p. 672):

Contraopondo-se à educação rural, a educação do campo é uma proposta construída no e pelo Movimento Camponês, unidade que reúne uma diversidade de movimentos sociais populares de luta pela terra, em particular, pela reforma agrária, incluindo nessa luta a educação do campo. Desse movimento participam a Via Campesina e os sindicatos e federações filiados à Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Um projeto de educação do campo resulta da I Conferência por uma Educação Básica do Campo, realizada em Luziânia/GO, em 1998, quando foi criada a Articulação Nacional por uma Educação do Campo.

Nesse contexto, portanto, verifica-se a elaboração de uma demanda social que irá chegar à pauta do governo federal. Com a eleição de Luiz Inácio da Silva (Lula) para presidente do Brasil no pleito de 2002, as condições para que as demandas sociais chegassem à agenda governamental, em certa medida, se faziam anunciadas desde o seu programa de governo no período eleitoral.

Dessa forma, para a população brasileira iniciava outra trajetória política no Brasil, os movimentos sociais sonharam galgar espaços e possibilidades de pautar o governo e ter as suas reivindicações transformadas em políticas sociais.

É neste intermeio que vimos florescer a Educação do Campo, trazendo à tona para a sociedade a necessidade de se pensar a escola do campo a partir dos anseios e necessidades do camponês, evidenciando esse espaço como lugar de vida, movimento, saberes e conhecimentos negando assim, os postulados da escola rural.

Nos anos 2000, o governo Lula, possibilitou que as demandas sociais tivessem maior alcance na sua gestão. Os movimentos sociais organizados, que através de debates, conferências, congressos e outros eventos, acumularam condições teóricas e políticas para apresentar suas

demandas, tiveram algumas das suas reivindicações finalmente recebidas e alocadas na agenda política do país, na formulação e na implementação das ações governamentais.

Cabe evidenciar que os movimentos indígenas e do campo lograram desse período legislações específicas no que diz respeito à escola indígena e do campo. O arcabouço legal (leis, normas e diretrizes e outros) garante que as especificidades desses povos estejam presentes e seus saberes e conhecimentos sejam valorizados nesses espaços escolares.

No que diz respeito à área educacional, como já anunciado desde o programa de governo, a equipe que assume o Ministério de Educação (MEC), passa a operar algumas mudanças dentro da organização ministerial. Assim, verifica-se o surgimento de novas secretarias e coordenações. Com a instalação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD), as políticas para grupos específicos como os indígenas, quilombolas e os povos do campo passam a ganhar evidência. Posteriormente, essa secretaria passou a ser denominada de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), com o acréscimo do termo inclusão, ampliando também seu foco de atendimento.

Nesse contexto, no que diz respeito ao Ensino Superior, por meio do MEC foram lançados editais de chamada pública para que as Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologias ofertassem cursos de licenciaturas visando a formação de professores da educação básica para atuarem nas escolas onde estão inseridos os camponeses, quilombolas, ribeirinhos e indígenas. Todavia, Vieira, Maciel e Maciel (2017, p. 31) alertam para o fato de que:

Não podemos desconsiderar que a discussão sobre a formação de professores do campo é um projeto social em disputa, porque está constituído por uma sociedade capitalista que visa uma formação para o mercado de trabalho, de uma lógica da eficiência produtiva do agronegócio, um sistema globalizado e moderno, que critica, em boa medida, a forma de viver e a produção camponesa.

Nesse cenário, ao se tratar da Licenciatura do Campo, seu histórico também vai sendo definido a partir da contribuição dos movimentos sociais ligados a luta pela terra. A proposta desses movimentos não se isola em apenas garantir o lote às famílias, mas para que elas permaneçam no espaço rural, com isso, torna-se imprescindível garantir as condições de permanência e, fundamentalmente, a escola é vista como importante e necessária. Daí a necessidade de formar professores, que sejam viventes do campo para atuarem nas escolas, buscando assim o fortalecimento desses espaços e de sua identidade (campo e escola).

O MEC lança o Edital de Seleção 02/2012 – SESU/SETEC/SECADI/MEC de 31 de agosto de 2012, com a intenção de selecionar Instituições Federais de Educação Superior (IFES) e de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), para criação de cursos de Licenciatura em Educação do Campo, na modalidade presencial. Neste edital busca-se alcançar os seguintes objetivos:

1.1. O Programa visa apoiar a implantação de 40 cursos regulares de Licenciaturas em Educação do Campo, que integrem ensino, pesquisa e extensão e promovam a valorização da educação do campo, com no mínimo 120 vagas para cursos novos e 60 vagas para ampliação de cursos existentes, na modalidade presencial **a serem ofertadas em três anos**. Os Projetos deverão contemplar alternativas de organização escolar e pedagógica, por área de conhecimento, contribuindo para a expansão da oferta da educação básica nas comunidades rurais e para a superação das desvantagens educacionais históricas sofridas pelas populações do campo, tendo como prioridade a garantia da formação inicial de professores em exercício nas escolas do campo que não possuem o Ensino Superior.

1.2. O presente Edital visa estabelecer critérios e procedimentos para fomento de cursos regulares de Licenciatura em Educação do Campo, destinados à formação de professores para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas localizadas em áreas rurais, mediante assistência financeira às Instituições Federais de Educação Superior – IFES.

Nesse cenário, 42 universidades públicas federais têm seus projetos aprovados e dão início a essa nova proposta de formação de professores, implementando uma política pública educacional que esperasse resultar em mudanças na cultura escolar das escolas das áreas de reforma agrária e no campo brasileiro. Para Molina, Antunes e Rocha (2014, p. 244):

A política de formação de educadores do campo compreende, portanto, a necessidade de construir estratégias formativas que sejam capazes de oportunizar ao docente em formação, a superação dessa visão restrita dos limites e potenciais de sua ação, ofertando-lhes durante o percurso formativo, os fundamentos filosóficos, sociológicos, políticos, econômicos, antropológicos, capazes de lhes dar elementos para ir localizando os efeitos e resultados de sua ação educativa a partir de um contexto bem mais amplo que a contem, especialmente, as tensões e contradições que permeiam as relações sociais no território rural contemporaneamente, com ênfase nos desafios impostos à permanência dos sujeitos camponeses neste território a partir do avanço cada vez mais desenfreado do agronegócio, que promove uma fagocitose não só das escolas rurais, mas também das próprias comunidades que aí vivem.

Neste texto, busca-se compreender como a Educação do Campo se torna uma política educacional, como comparece na agenda governamental e como se dá seu processo de implementação.

## **EDUCAÇÃO DO CAMPO: DA AGENDA GOVERNAMENTAL À SUA IMPLEMENTAÇÃO**

Entre os anos de 1990 e 2000 foi possível acompanhar na conjuntura brasileira mudanças políticas e culturais que resultaram no alargamento da participação social. Enquanto atores não governamentais, mas enquanto grupos de pressão que corrobora em certa medida na elaboração das políticas sociais. Nesse sentido, torna-se importante compreender o que são as políticas públicas, por quem são elaboradas, pensadas e efetivadas. Rua (2013, p. 3) aponta que não se tem um consenso entre os pesquisadores dessa temática, que “[...] em busca de resposta, deve-se ter em mente que o conceito é impreciso, admite muitas definições e algumas polêmicas”. É preciso compreender a política educacional como parte da política social e da intervenção estatal, mas ela não se limita a essa única esfera e deve ser vista dentro da complexidade de sua formulação. Assim, Martins (2014, p.14) indica que:

O Estado é frequentemente confundido com o governo, o que pode levar a análise equivocadas. Em primeiro lugar, porque se ocupa uma das posições institucionais do poder, por determinado período – limitado, quando se trata de uma democracia -e não representa sequer o conjunto do poder, repartido entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E, todos os poderes interferem na formulação ou implementação das políticas públicas, mesmo o Judiciário, que em última instância assegura os direitos cuja efetividade é instrumentalizada pelas políticas públicas. É cada vez mais presente o debate acerca da chamada judicialização da política, e, portanto, das políticas públicas.

Ao se tratar do contexto brasileiro, o nosso sistema garante o federalismo cooperativo entre as esferas do poder Executivo, Legislativo e o Judiciário, bem como entre os entes federados estados, municípios e união. Cabe ainda ressaltar que a sociedade civil tem cada vez mais participado do ciclo das políticas, assim tem atuado na formulação, implementação e no controle das políticas públicas.

Concordamos também com Rua (2013) ao indicar que as políticas públicas devem ser analisadas no contexto da sociedade moderna.

Rua (2013, p. 5) afirma que,

As sociedades modernas têm, como principal característica, a diferenciação social. Isso significa que seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional, etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis distintos no decorrer da sua existência. Isso faz com que a vida em sociedade seja complexa e compreenda diferentes padrões de interação: cooperação, competição, conflito.

Portanto, é neste contexto conflituoso que a sociedade organizada de diversas maneiras busca imprimir suas necessidades tendo ora avanços, estagnação e retrocessos na garantia dessas aspirações. Assim, são elaboradas as políticas que também se apresentam com interesses próprios do governo, de outros setores e dos distintos sistemas como educacional, político, econômico, cultural, jurídico e etc.

Buscando compreender como se dá o processo de formulação e implementação da política pública, nota-se que ela se efetiva como “[...] um ciclo de vida de uma política” (VIANA, 1996, p. 6). Daí a necessidade de olhar para os atores governamentais e não governamentais, que:

Na verdade, trata-se de um esforço para explicar a difícil interação de intenções, construídas na fase de formulação de políticas, e ações, presentes na fase da implementação – isto é, o processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora, tão comum na rotina pública. De outra parte, tais modelos ensejam a discussão sobre a difícil e complexa relação entre o meio social, político, econômico e o governo (ou melhor, ação governamental), em todas as fases das políticas públicas - em síntese, sobre a relação que se estabelece entre atores governamentais e entre atores governamentais, e não governamentais no processo de “fazer” política (VIANA, 1996, p. 6).

Dessa maneira, o ciclo de vida das políticas são as fases pelas quais ela se desenvolve, sendo: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Os autores que abordam essa temática se diferenciam quanto à ordem de ciclo e até mesmo suas terminologias. No entanto, eles apontam para a análise das políticas públicas dentro de um espaço de tempo que vai do surgimento até o fim, ou seja, do seu nascimento (como surge) até a sua avaliação, que se caracteriza como a última etapa do ciclo de políticas.

Nesse interim e, por compreender que a sociedade é dinâmica e não estática, a participação dos atores não governamentais se dá em meio a muito conflito e tensões entre a sociedade e o Estado. Desse modo, um mandato com viés democrático, supõe ações governamentais que ampliam a participação popular através de mecanismos institucionais que permitem através de consultas e etc.

que ela se faça presente nos processos decisórios incorporando suas demandas e ou aquelas que vão ao encontro de seu interesse.

Partindo da análise do ciclo da política, a primeira fase a ser entendida é a agenda, ou seja, as políticas públicas nascem antes de serem implementadas e a partir de um problema e/ou de uma necessidade é que os atores governamentais passam a definir quais os temas terão ou não prioridade. Essa fase inicial tem sido pouco explorada, e é preciso compreender o porquê da prioridade eleita pelos governantes e as mudanças sofridas por elas. Para Kingdon (1995, p. 221):

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão.

Assim, a agenda precede a formulação e a implementação, esta não se dá de forma aleatória, daí mesmo a importância da agenda para a tomada de decisão, formulação e a implementação; as agendas dessa maneira não são estáticas elas sofrem mudanças e variações em função dos acordos, dos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Ainda Kingdon (1995, p. 222):

A agenda, como eu a concebo, é a lista de temas ou problemas que são algo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades.

Desse modo, a agenda tratada aqui é a agenda de governo, e por isso ela não é determinada apenas pelo executivo, mas o conjunto da organização governamental corrobora na decisão de problemas e alternativas que se tornam políticas públicas. Assim, as agendas vão se especializando por dentro das áreas como exemplo, na saúde e na educação surgem problemas micros, mas que são parte desse sistema macro e que ganham prioridade. Quando pensamos a Educação do Campo e como ela se torna ponto de pauta da agenda do governo Lula, passamos a compreendê-la dentro dessa definição posta por Kingdon. Assim, essa modalidade de educação se apresenta dentro da especialização da agenda da educação, e ganha prioridade por já fazer parte do contexto das políticas educacionais.

Importa ressaltar que em 2001 já havia sido aprovado o Parecer nº 36, de 04 de dezembro pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Em 2002, fora aprovada a Resolução CNE/CEB 01, de 3 de abril instituindo as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

Isso explica o acúmulo dos movimentos sociais por uma educação diferenciada, o que também corroborou para que nos anos que seguiram o governo Lula, o diálogo com essa pauta tenha se alargado, levando o MEC a constituir setores próprios para tratar da Educação do Campo.

Esse processo corrobora para que os movimentos sociais de luta pela terra, enquanto atores não governamentais, ampliem o diálogo com o Estado, o que foi determinante para garantir que parte de seus anseios chegasse à agenda governamental.

As agendas governamentais, portanto, são definidas a partir de um conjunto de situações que segundo Kingdon (1995, p. 227) tem-se concentrado em três explicações: problemas, política e “participantes visíveis”. Parece-nos pertinente que a Educação do Campo ganha novas dimensões quando os governantes passam a ter retorno daquela legislação já existente, ou seja, o problema já estava posto pela sociedade, não foi, portanto, uma demanda consolidada a partir de participantes visíveis que são os agentes do Estado.

Kingdon (1995, p. 230) expressa que,

O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia [...]. Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas.

E o autor continua Kingdon (1995, p. 231),

Esses participantes relativamente invisíveis formam comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada. [...] Cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões daquela área em particular.

Esses participantes invisíveis colaboram na confecção das agendas e eles são importantes, pois são os especialistas das diversas áreas. Assim, a educação do campo, já com um grupo de especialistas do tema, aproveita a possibilidade de alcançar melhorias na educação escolar para os sujeitos que vivem e trabalham no campo brasileiro.

Também, Subirats (2006, p. 206) aponta que,

Así, los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los “creadores” de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación, la opinión informada, etc.,

pueden, todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y “encaramamiento” al programa a agenda de actuación pública.

Nesse sentido estavam abertas as janelas para que houvesse a junção da política para abarcar determinadas ações governamentais, essa ideia vai ao encontro do anunciado por Kingdon (1995, p. 236), “Uma janela aberta pra políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais”.

Dentro desse contexto, a Educação do Campo foi ganhando visibilidade tornou-se finalmente uma política pública, com o Decreto 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

Desse modo, pensando na trajetória do ciclo de políticas, parte-se da ideia de que a etapa seguinte da agenda é a formulação da política para seguidamente ser implementada e avaliada. No que se refere à etapa da formulação, os autores pesquisadores desse campo também apresentam posturas e metodologias diversas. O que os mesmos tratam em comum está diretamente ligado aos atores se voltam então, na busca em saber quem são os formuladores, suas características e força política, o que indica que esse processo não é linear, mas também pautado de conflitos revelando o processo dialético e irracional que a política pública imprime.

A formulação da política prescinde de informações, dados, e outros elementos para tornar-se uma ideia, um projeto ou uma ação governamental. Daí a necessidade dos formuladores e implementadores terem clareza e conhecimento dos problemas a serem atingidos.

Ainda a autora Viana (1996, p. 15) aponta que:

Em relação ao comportamento dos “fazedores” de política, podem-se distinguir os seguintes valores: políticos, de organização, pessoais, governamentais e ideológicos. [...]. Os “fazedores” oficiais de política são legisladores, executores, administradores e juízes [...]. Assim, os “fazedores” oficiais seriam o Executivo e o Legislativo, e as agências administrativas e as cortes do Poder Judiciário. Os participantes não-oficiais ou “fazedores” não-oficiais seriam os grupos de interesses, os partidos políticos (correspondendo a interesses agregados) e simples indivíduos (a que se referia Lindblom em sua recomendação de que os indivíduos têm o direito de ser ouvidos e os oficiais, a obrigação de ouvir).

Dessa maneira, a formulação da política também se dá num cenário de conflitos e interesses, há aí um espaço para a concretização dos *lobbies*, acordos, os meandros do poder, ou seja, o jogo de

interesses entre a sociedade e o Estado e dentro do próprio governo. E assim, as políticas formuladas sofrem alteração e algumas são ou não implementadas muito em função desse “fermento” que faz ou não o bolo crescer.

Para Rua (2013, p. 3):

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

São, portanto, essas intenções que se transformam em ação e passam a ser implementadas pelos governos, tornando-se algumas delas políticas públicas. Ainda segundo Rua (2013, p. 4):

Primeiramente, a implementação<sup>2</sup> é, em si mesma, um processo de diversos estágios, que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais. Idealmente, essas decisões – que correspondem à formulação da política pública – identificam os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e o arranjo institucional de execução. A implementação, portanto, compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como os seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos.

E continua (2013, p. 3):

Na prática, a implementação pode ser compreendida como um conjunto de decisões e de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões precedentes sobre políticas públicas. Em outras palavras, trata-se das decisões e das ações para fazer uma política sair do papel – onde expressa apenas intenções – e tornar-se intervenção na realidade. Sem implementação, não haveria política pública.

Portanto, como bem enfatizado pela autora, a implementação é a materialização da política pública. Ela acontece mediante a necessidade de intervenção na realidade, como a resolução do problema levantando na agenda. E vem acompanhada de reformulação e redimensionamento quando necessário, sendo que muitas vezes tal situação gera uma confusão na proposta que está sendo implementada.

A ciência política vem pesquisando a implementação da política pública, (Ruas 2013) para os pesquisadores a um modelo de implementação denominado de Modelo *Top-Down* (modelo de Cima para Baixo) e Modelo *Bottom-Up* (modelo de Baixo para Cima). Como o nome indica, o *Top-Down* inicia com a decisão do governo central entrelaçando o percurso com as relações estabelecidas dentro da burocracia pública. Aqui, se tem um forte apelo ao tecnicismo, pois, como as ações estão tecnicamente bem organizadas poucos erros são cometidos, há uma racionalidade presente nesse modelo.

O modelo *Bottom-Up* aponta para uma relação da política pública com os atores envolvidos, daí os pesquisados passam a perceber que a relação não se faz com a burocracia, com a racionalidade e com a precisão técnica, mas sim com a relação com o interior das redes implementadoras. Rua (2013, p. 12), “[...] não se trata do simples abuso do poder discricionário pela burocracia: os diversos atores distribuídos na base da sociedade é que formatariam a *policy*.”

Rua (2013, p.1) apresenta que:

O Modelo *Bottom-Up* presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de política pública, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionalizar-se, gradualmente, e encaminham-se para os patamares mais centrais e mais altos na estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública.

Quando pensamos a Educação e a escola em particular, o modelo *Bottom-Up* se aproxima muito desse espaço, pois nem sempre as ações, os programas e projetos oriundos do poder executivo são efetivados exatamente da maneira que chegam às unidades escolares; muitos deles são reorganizados e implementados de forma diferente da proposta inicial, o que se preserva geralmente como a proposta inicial são os objetivos a serem alcançados.

Perseguindo essa ideia, Rua (2013, p. 13) ainda evidencia que:

Dessas estratégias é que nascem as soluções adotadas nas políticas públicas. O foco de estudos dessa abordagem recai sobre a rede de atores envolvidos nas atividades da política pública em uma ou mais áreas locais, com suas metas, estratégias, atividades e contatos. No Brasil, seriam exemplos aproximados do Modelo *Bottom-Up*: o orçamento participativo; o processo de implementação da reforma agrária com o auxílio do MST; a estrutura do SUS, na qual a formulação começa nos Conselhos Municipais de Saúde para depois alcançar os níveis superiores do sistema político.

A implementação, portanto, ocorre em contextos complexos, e por isso mesmo nem sempre as ações são efetivamente realizadas e atendem as previsões nascidas na agenda e formulação dos problemas públicos. Com relação à Educação do Campo, verificamos que a realidade das escolas está muito distante dos dispositivos legais, como a legislação e poucas mudanças tem se efetivado na constituição de uma escola que colabore para o enraizamento das culturas camponesas e da melhoria de vida dessa comunidade.

No Ensino Superior, as Licenciaturas em Educação do Campo que foram alocadas em 42 universidades públicas federais oriundas do Edital de chamada pública ofertado pelo MEC em 2012, nos permite visualizar os dilemas, as tensões e os avanços da implementação dessa determinada política pública. No que diz respeito aos dilemas, esses cursos funcionam em regime de Alternância no qual os discentes alternam seus tempos de estudos entre universidade e comunidade. O que se verifica é que a organização das instituições de Ensino Superior nem sempre respondem a contento a implementação dessa política. Em alguns casos, os sistemas universitários não estão preparados para um calendário específico e diferenciado daquele geral e a organização e o suporte para o desenvolvimento pedagógico dos cursos não são atendidos dentro do setor administrativo a não ser mediante o embate entre as partes.

Nesse sentido, a implementação demonstra qual é o entendimento dos implementadores acerca da política pública, e os problemas que essa fase abarca estão ligados a tal situação, pois, pensar que esses estão ou não compreendendo tal ação governamental, se estão satisfeitos ou não em seus postos são variáveis que não devem ser desconsideradas. Isto posto, se confirma a concepção de que a política pública não é apenas racional. E dentro dessa dinâmica é preciso compreender, portanto quem são esses atores implementadores e em qual cenário estão inseridos.

### **FINALIZANDO...**

Compreender a análise das políticas públicas educacionais é um campo bastante complexo, pois vários são os atores que estão inseridos nessa temática que se apresenta com diversas roupagens e abordagens. Este artigo buscou analisar a Educação do Campo no contexto dos ciclos das políticas, compreendendo como as ações que se efetivam no espaço escolar são de fato elaboradas até se tornar um programa, um projeto que posto em prática pode vir a modificar a materialidade concreta de uma sociedade.

Buscamos entender a política da Educação do Campo a partir do ciclo de políticas, partindo da relação macro (global) com a micro (local), concebendo que ela se dá em uma determinada

conjuntura marcada por questões sociais, políticas, economias, culturais e dentro da sociedade na qual está inserida. Entender o processo da agenda, da formulação e da implementação da política educacional e da Educação do Campo em particular nos trouxe a possibilidade de perceber os atores sociais, seu papel, sua organização e sua importância enquanto parte integrante de um todo que é a própria política pública educacional.

A finalização desse texto não indica a sua conclusão final, as reflexões aqui apresentadas visam contribuir com as pesquisas e as análises das políticas públicas educacionais da Educação do Campo.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Col. polêmicas do nosso tempo, 56).
- FREIRE, P.; SHOR, I. **Medo e Ousadia: O Cotidiano do Professor**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-245.
- LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estruturas e organização**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Col. Docência em Formação).
- MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 15, p. 13-32, jan./jun. 2014.
- RIBEIRO, M. Política educacional para populações camponesas: da aparência à essência. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.
- ROSA, D. S. da. CAETANO, M. R. Da educação rural à educação do campo: uma trajetória... seus desafios e suas perspectivas. **COLÓQUIO** – Revista Científica da Faccat, v. 6, n. 1-2, jan./dez. 2008.
- RUA, M.G. **Para aprender políticas públicas**. Brasília, DF: IGEPP, 2013.
- SUBIRATS, J. Definición Del Problema. Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.
- VIEIRA, N.C.; MACIEL, R.A.; MACIEL, W.R.A. Formação continuada de professores do campo no programa escola da terra e a concepção de currículo. **Revista Teias**, v. 18, n. 20, p. 31-48, jul./set. 2017.

**RESUMO**

Este artigo versa sobre a implementação da Educação do Campo enquanto política pública educacional e suas implicações na vida dos camponeses. A pesquisa de natureza documental dialoga com documentos normativos e autores do campo de estudo discutido como: Rosa e Caetano (2008), Ribeiro (2013) Molina, Antunes e Rocha (2014), assim como Kingdon (1995), Viana (1996) e Rua (2013). As primeiras análises revelam que a participação dos movimentos de luta pela terra foi importante para a implementação da política educacional para a Educação do Campo, desse modo trata-se de compreender a relação sociedade *versus* estado, a agenda política, os atores, a implementação como categorias abarcadas para visualizar a efetividade dessa política educacional.

**Palavras-chave:** Educação do Campo. Política Educacional. Movimentos Sociais.

**RURAL EDUCATION: FROM THE POLICY AGENDA TO IMPLEMENTATION****ABSTRACT**

This article addresses the implementation of Rural Education as a public education policy and its implications on the life of peasants. The research adopted a documentary method and dialogues with legal documents and authors of the field of study such as: Rosa and Caetano (2008), Ribeiro (2013) Molina, Antunes and Rocha (2014), as well as Kingdon (1995), Viana (1996) and Rua (2013). The first analyzes show that the participation of the land fighting movement was important for the implementation of the educational policy of Rural Education, therefore it is about understanding the relation of society versus state, the policy agenda, the actors, the implementation as covered categories to visualize the effectiveness of this education policy.

**Keywords:** Rural Education. Education Policy. Social Movements.

**EDUCACIÓN DEL CAMPO: DE LA AGENDA POLÍTICA A LA IMPLEMENTACIÓN****RESUMEN**

Este artículo versa sobre la implementación de la Educación del Campo como política pública educativa y sus implicaciones en la vida de los campesinos. La investigación de naturaleza documental dialoga con documentos normativos y autores del campo de estudio como: Rosa y Caetano (2008), Ribeiro (2013) Molina, Antunes y Rocha (2014), así como Kingdon (1995), Viana (1996) Rua (2013). Los primeros análisis revelan que la participación de los movimientos de lucha por la tierra fue importante para la implementación de la política educativa para la Educación del Campo, de modo que se trata de comprender la relación sociedad *versus* estado, la agenda política, los actores, la implementación como categorías abarcadas para visualizar la efectividad de esa política educativa.

**Palabras clave:** Educación del Campo. Política Educativa. Movimientos Sociales.

*Submetido em: 19 de fevereiro de 2019*

*Aprovado em: 01 de junho de 2019*