Revista HISTEDBR On-line

ARTIGO

TRAJETÓRIAS, IDEIAS E REFERENCIAIS: UMA ANÁLISE HISTÓRICA ENTRE OS ANOS DE 1930 A 1990 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO

Damiana de Matos Costa França*
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

O artigo apresenta uma análise dos referenciais e trajetória(s) das políticas públicas implementadas pelo governo federal para a educação no meio rural brasileiro no período de 1930 a 1990. 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.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. História da educação. Educação do campo.

A Revista HISTEDBR On-line publica artigos resultantes de estudos e pesquisas científicas que abordam a educação como fenômeno social em sua vinculação com a reflexão histórica

Correspondência ao Autor
Nome: Damiana de Matos Costa França
E-mail: damianamcf@yahoo.com.br
Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Submetido: 02/07/2020
Aprovado: 24/07/2020
Publicado: 12/08/2022

doi 10.20396/rho.v22i00.8660318
e-Location: e022025
ISSN: 1676-2584

Como citar ABNT (NBR 6023): FRANÇA, D. de M. C. Trajetórias, ideias e referenciais: uma análise histórica entre os anos de 1930 a 1990 das políticas públicas de educação para a população do campo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, p. 1-26, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8660318. Disponível em: https://bityli.com/BKneCy. Acesso em: 12 ago. 2022.

Distribuído Sobre

Checagem Antiplágio

TRAJECTORIES, IDEAS AND REFERENCES: A HISTORICAL ANALYSIS BETWEEN 1930 AND 1990 OF PUBLIC POLICIES ON EDUCATION FOR THE RURAL POPULATION

Abstract
The article presents an analysis of the references and trajectory (s) of public policies implemented by the federal government for education in the Brazilian rural area from 1930 to 1990. Anchored in the cognitive approach, the study took a look from a historical perspective. The analysis shows that the references reflect the ideas and interests of different groups of actors that result from political exchanges established between them at different times in the national political scenario. Therefore, the trajectory expresses that the references established relations with the reproduction and the production of educational inequalities and their distancing effects in relation to the guarantee of social justice (distributive justice), of attending to the right of schooling of the rural population.

Keywords: Public policies. Education history. Field education.

TRAYECTORIAS, IDEAS Y REFERENCIAS: UN ANÁLISIS HISTÓRICO ENTRE 1930 Y 1990 DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE EDUCACIÓN PARA LA POBLACIÓN DE CAMPO

Resumen
El artículo presenta un análisis de las referencias y la (s) trayectoria (s) de políticas públicas implementadas por el gobierno federal para la educación en el área rural brasileña de 1930 a 1990. Anclado en el enfoque cognitivo, el estudio analizó desde una perspectiva histórica. El análisis muestra que las referencias reflejan las ideas e intereses de diferentes grupos de actores que resultan de intercambios políticos establecidos entre ellos en diferentes momentos en el escenario político nacional. Por lo tanto, la trayectoria expresa que las referencias establecieron relaciones con la reproducción y la producción de desigualdades educativas y sus efectos de distanciamiento en relación con la garantía de la justicia social (justicia distributiva), de atender el derecho de escolarización de la población rural.

Palabras clave: Políticas públicas. História de la educación. Educación de campo.

INTRODUÇÃO

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

A partir de uma perspectiva histórica, o texto apresenta as políticas públicas educacionais e as escolhas assumidas pelos governos brasileiros direcionadas à população residente no meio rural no decorrer do século XX. Nesse sentido, o marco da análise da pesquisa compreendeu a temporalidade entre os anos de 1930 a 1999, período em que foi construída a trajetória das políticas públicas de educação. De acordo com Minayo (1994), esse movimento de escolha temporal foi necessário porque o objeto das ciências sociais é histórico. As contradições e fenômenos do presente são uma continuidade do passado, o que atribui historicidade aos processos. O estudo tem por base as contribuições de Éve 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 já mencionado.

A primeira parte do artigo é dedicada às políticas públicas de educação direcionadas para a população residente no campo, tendo em conta o ciclo de tempo entre 1930-1960. Na segunda parte, busquei mapear as políticas públicas que foram instituídas por parte do poder público entre os anos de 1970 a 1980. Na terceira parte, é apresentada a década de 1990. A trajetória traz as políticas públicas que marcaram política e socialmente a educação, na perspectiva de compreender o tipo de educação pensada e implementada a partir das políticas públicas para a população do campo, assim como o tratamento da esfera pública à questão. Na quarta parte, analiso os referenciais de política pública que orientaram a educação para a população residente no campo e, por fim, as considerações.

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DIRECIONADAS PARA A POPULAÇÃO DO CAMPO 1930-1960

O papel da educação para o meio rural, nos anos de 1930, estava relacionada à capacidade de promover a permanência dos camponeses naquele espaço. De acordo com Maia (1982), a concepção do ruralismo pedagógico reforçava o interesse das oligarquias rurais e dos industriais, impondo seus desejos na constituição da escola para o âmbito rural. Os defensores do ruralismo pedagógico pretendiam que a escola promovesse a fixação do homem no campo. Essa ação criou e demarcou a dicotomia entre cidade e campo. Segundo Maia (1982), nessa época, as escolas rurais e o contexto educacional do Brasil, em particular

do Nordeste, eram marcados pela precariedade absoluta nas poucas escolas existentes. Tal condição, reforçada pelo contexto político autoritário das oligarquias e o interesse desse grupo de não favorecer a criação de escolas no campo, tornou o processo de escolarização mais escasso e muito lento. A educação no meio rural se mantinha regida pelo ruralismo pedagógico na luta contra as migrações e em defesa da fixação do homem, associadas às questões sanitaristas.

Em 1931, ocorreu a IV Conferência Nacional de Educação, que teve como temática as grandes diretrizes da educação popular no Brasil, com a preocupação central na difusão do ensino primário, técnico, normal e profissional. (XAVIER, 2002). Nesse período, dentre as iniciativas educacionais voltadas à população rural, estavam a Campanha de Alfabetização na Zona Rural (1933) e os cursos de formação para professores de curta duração (1934), com o objetivo de formar e capacitar professores para as escolas rurais. Nesse mesmo ano, foi promulgada uma nova Constituição. Em seu Art. 121, parágrafo 4º, a Carta Magna atrela o trabalho agrícola à educação da população do campo. Ainda no Art. 156, da Constituição de 1934, determina-se que: Para realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. (BRASIL, 1934).

No ano de 1937[1], foi criada a Sociedade Brasileira da Educação Rural, com a finalidade de divulgar a educação rural. (PAIVA, 1987). A escolarização no ...contexto rural, como já referido, buscava cristalizar a ideia do ruralismo pedagógico, mantendo o patriotismo e a disciplina. Nessa época, houve a implementação das missões rurais direcionadas, nas quais foram ministrados cursos para a formação dos professores. Durante a República Nova e o Estado Novo, a educação foi utilizada como instrumento para disciplinar, determinar e organizar um ensino voltado para o trabalho, visto como única possibilidade para a população do campo. A educação foi pensada como instrumento para conter o êxodo campo-cidade, de modo a evitar e contornar os possíveis problemas sociais de uma urbanização crescente. Outra finalidade era o desenvolvimento da agricultura, sendo a escola orientada para formar força de trabalho para assegurar a produção agrícola do País.

A Reforma Capanema (1942) implantou e consolidou a formação escolar caracterizada pelo dualismo. Nesse ano, o 8º Congresso Brasileiro de Educação teve o intuito de levantar propostas para resolver o que era problemático na educação camponesa a partir do ideário ruralista. De acordo com Leite (2002), em 1945 foi criada a Comissão Brasileira Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR) e foram realizados acordos de cooperação técnica que envolveram os governos do Brasil e dos Estados Unidos:

> Em 1945, uma entidade privada americana e o Ministério da Agricultura assinaram o primeiro acordo de ‘cooperação’ internacional no âmbito do ensino agrícola, dando origem à Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR), cujas atribuições incluíam a implantação de Centros de Treinamento para trabalhadores rurais adultos, a proliferação de Clubes Agrícolas destinados à infância e juventude e a intervenção direta junto à formação de técnicos especializados e lideranças

> rurais, por intermédio de um programa educativo supostamente capaz de incutir nos trabalhadores adultos e jovens o 'amor a terra e ao trabalho'. (MENDONÇA, 2010, p. 142).

Os Clubes Agrícolas Escolares, destinados aos filhos dos agricultores, tinham a finalidade de ensinar práticas agrícolas e reforçar o nacionalismo por meio de um discurso de valorização da terra. Com um caráter de assistência técnica, essas ações pareciam ignorar os reais desejos, as necessidades e os conhecimentos da população do campo.

Nesse período, a Lei Orgânica do Ensino Primário de 1946 entrou em vigor pela emissão do Decreto-Lei n. 8.529/46, apresentando no Art. 15: "[...] a duração dos períodos letivos e de férias será fixada segundo as conveniências regionais, indicadas pelo clima e zonas rurais, atendidos, quanto possível, os períodos de fainas agrícolas." (BRASIL, 1946b). O Decreto também discorreu sobre a obrigatoriedade da matrícula e da frequência escolar: "[...] os proprietários agrícolas e empresas, em cuja propriedade se localizar estabelecimentos de ensino primário, deverão facilitar e auxiliar as providências que visem à plena execução da obrigatoriedade escolar." (BRASIL, 1946b). Ainda nesse ano de 1946, foi aprovada a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, de iniciativa do Ministério da Educação e Saúde. Em relação à Lei Orgânica do Ensino Agrícola, Mendonça (2010) enfatiza que a Lei de 1946 consistiu num instrumento paliativo aos conflitos intraestatais imbricados à questão da Educação direcionada à população do campo, obrigatória no País desde 1931.

Houve, a partir de 1948, a implementação de programas extensionistas orientados pelos Estados Unidos. Os programas responsáveis pela divulgação da extensão foram: as Semanas Ruralistas e as Missões Rurais. As práticas desenvolvidas nesses programas não estabeleciam relação com a escola. De acordo com Mendonça (2010, p. 153), "[...] esses programas foram implementados e intensificados afastando deste espaço [...] a ênfase nas escolas técnicas agrícolas propriamente ditas, incumbidas de ministrar cursos de nível médio e altamente profissionalizantes a crianças e jovens."

O extensionismo rural foi intensamente divulgado através de parcerias com organismos governamentais norte-americanos e entre os vários órgãos do Ministério da Agricultura, entre eles: o Serviço de Informação Agrícola (BRASIL, 1957) e o Serviço Social Rural. (BRASIL, 1955). Segundo Sonia Mendonça (2010), foi estabelecido no Brasil, entre os anos de 1953 e 1964, uma agência denominada de Escritório Técnico de Agricultura Brasileiro-Americano (ETA), que funcionou sob orientações do governo brasileiro e americano. O ETA assumiu as práticas extensionistas, afastando-se da perspectiva escolar. Nessa época, a educação encontrava-se subordinada ao Ministério da Agricultura. As ações implementadas no território brasileiro, no decorrer desses anos, serviram:

> Para legitimar a redefinição em curso no próprio conceito de 'Educação Rural' ao longo dos anos 1950, a correlação de forças no poder canalizou esforços para preservar a subalternidade do trabalhador rural, propondo uma política 'educativa' destinada a qualificar a mão de obra adulta para o

> trabalho, definitivamente desatrelada da instituição escolar. (MENDONÇA, 2010, p. 155).

Nesse contexto, a escola foi aos poucos substituída pelas práticas de extensão agrícola associadas à assistência técnica e financeira. A concepção de educação imposta pelos acordos e programas educacionais buscava consolidar a ação extensionista e a desvalorização dos saberes dos camponeses. Mendonça aponta, ainda, algumas consequências que também fizeram parte dessas medidas:

> [...] as políticas educacionais rurais [...] reproduziram no país paradigmas importados que não apenas tenderam a desqualificar os saberes próprios aos trabalhadores rurais, como os tornaram alvos da disciplinarização pelo capital encarnado, em particular, na atividade Extensionista. (MENDONÇA, 2010, p. 164-165).

A educação orientada pelos convênios estava baseada na eliminação da escola no meio rural. As práticas educativas desenvolvidas nesse período estabeleceram as raízes de um desenvolvimento que enfatizou e construiu a dicotomia (arcaico e moderno) e a desigualdade. Buscava-se, então, salvaguardar a dependência e a subalternidade, ao priorizar uma política **educativa** destinada a qualificar a força de trabalho adulta para o trabalho, definitivamente desatrelada da instituição escolar.

Diante dos vários programas governamentais do período – Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR, 1945), Centro de Treinamento, Semanas Ruralistas, Clubes Agrícolas, Serviço Social Rural (SSR), Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) –, concordo com Calazans (1981, p. 167), quando enfatiza:

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

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, os programas públicos educacionais, direcionados para a população camponesa, objetivavam determinar a permanência de homens e mulheres no campo por meio do trabalho agrícola e da exaltação dos seus valores. A ideia consistia em convencer a população do campo de que eles eram os responsáveis por manter a valorização do trabalho agrícola no Brasil, num período no qual todas as atenções estavam voltadas exclusivamente para o processo de urbanização e industrialização do País.

No contexto educacional de 1961, entrou em vigor a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 4.024/61, que passou a responsabilidade da educação fundamental, no campo, para os municípios, uma falta de compromisso da União com a população camponesa. No seu Art. 30, parágrafo único, preceitua: “Constituem casos de

isenção (da obrigatoriedade), além de outros previstos em lei: comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrículas encerradas; doenças ou anomalias graves da criança." (BRASIL, 1961). A Lei reafirmou a exclusão do acesso à escola e à educação à população com menor poder aquisitivo e distante das áreas urbanas, estabelecendo a isenção da obrigatoriedade escolar.

No início do governo militar (1964), foram estabelecidos múltiplos acordos com os Estados Unidos. No setor educacional, a parceria ocorreu sob a influência da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que, juntamente com o Ministério da Educação (MEC), priorizou, para as escolas do campo, o ensino técnico profissionalizante. O acordo com a USAID era voltado para a formação de força de trabalho com o objetivo de modernizar a agricultura e impulsionar o desenvolvimento econômico do País. Também foram firmados acordos entre o MEC, o Ministério da Agricultura e o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP-USAID), por meio dos quais se implementaram, entre os anos 1966 e 1967, cursos de profissionalização técnica para a população camponesa. Nesse período, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), destinado à alfabetização da população jovem e adulta do campo e da cidade, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no País, através da Lei n. 5.379, de dezembro de 1967. (BRASIL, 1967).

As ações políticas atrelavam a educação à construção de um projeto de desenvolvimento nacional, em que o progresso do País estava condicionado à escolarização. Nesse cenário, à educação foi atribuído o papel de preparação da força de trabalho para o trabalho na indústria, dando início a uma expansão da oferta escolar. A educação era vista como necessária para o desenvolvimento econômico e precisava atender e se adequar às necessidades do desenvolvimento. A escola passou a ser vista como um meio de mudança social, responsável pela formação da força de trabalho qualificada.

A trajetória das políticas públicas de educação, endereçadas aos estudantes residentes no meio rural, apontou que o período de 1930-1960 foi marcado pela presença de um referencial centrado na influência das políticas econômicas que defendiam a centralidade do Estado e sua intervenção na vida econômica e social. A centralidade do poder estatal também deu origem à forte presença das oligarquias, que agiam em todos os setores por meio de relações patrimonialistas e clientelistas. Nesse cenário, a construção de políticas públicas se constituía em uma tarefa particular do Presidente da República e da burocracia estatal, que atuava sem a presença do controle social. A ação estatal se limitava a atender os seus próprios interesses e os grupos de atores que compunham as barganhas políticas. Nos anos de 1950, as políticas públicas de educação para a população do campo foram financiadas por instituições externas, entre elas o Banco Mundial, que apresentavam ações fundamentadas na ideia de que o desenvolvimento econômico seria o responsável pelo fim da pobreza rural. A preocupação enfática com a pobreza passou a fazer parte das políticas públicas educacionais. A redução da pobreza e do analfabetismo eram caminhos que facilitariam a implantação das políticas econômicas, assentadas na competitividade e no lucro para

impulsionar a economia do Brasil. O País, ao mesmo tempo, vivenciou um regime ditatorial, no qual as políticas públicas eram resultantes das relações de poder, de interesses e das cooperações firmadas com órgãos internacionais. Os programas e ações desse período podem ser caracterizados como pacotes que chegavam definidos e não consideravam o rural brasileiro como uma realidade diversa. Os programas encaminhados à população do campo consistiam em cursos práticos e rápidos que não priorizavam a escola.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A ESCOLARIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DO CAMPO: OS ANOS 1970-1980[2]

Durante o governo militar[3] de Emílio Garrastazu Médici, criou-se a Lei n. 5.692/1971 – de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, que consolidou o ideário nacionalista e aprofundou o dualismo na educação, estabelecendo uma formação geral, técnica e profissional, e outra formação (propedêutica) para a elite. A educação para o meio rural permaneceu voltada à adaptação da população do campo, com a finalidade de preparar força de trabalho necessária para atender às demandas econômicas da época. Nesse sentido, foram implementados programas para preparar a população do campo, entre eles o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Agrícola (Pipmoa), o Programa Diversificado de Ação Comunitária (Prodac), o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (Senar), o Centro Rural Universitário de Treinamento e de Ação Comunitária (Crutac), o Projeto Rondon, e outros. (LEITE, 2002).

Os programas educacionais foram marcados pelo assistencialismo, além de não constituírem uma política pública continuada para a escolaridade da população do campo no país. Os programas passaram a ser implementados em lugares selecionados, denominados como áreas integradas, estratégicas para o desenvolvimento regional. Nesse contexto, ocorreu a transferência de responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento da educação para diferentes iniciativas açambarcadas pela chamada esfera pública não estatal e pela esfera privada.

Em relação às políticas públicas educacionais, o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) (BRASIL, 1974) determinou papel protagonista do governo federal na sua formulação, com o objetivo de minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões brasileiras, em nível estadual e municipal (entre as zonas rurais e urbanas), no tocante ao desempenho escolar, em especial o ensino de 1º grau no meio rural. Sobre o II Plano Setorial de Educação e Cultura, Barretto e Arelaro (1985, p. 203) constatam: “Por aí se canalizará a primeira iniciativa de auxílio sistemático da esfera federal dirigida em larga escala aos poderes locais.”

O Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio) foi parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) para o setor educacional. O Promunicípio priorizava as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, com o

objetivo de diminuir as desigualdades educacionais. O Promunicípio estabelecia articulação entre a administração municipal, que deveria se responsabilizar pelo ensino de 1º grau, e o estado, que ofereceria aos municípios assistência técnica e cooperação financeira. O projeto não promoveu autonomia municipal, mas criou um certo tipo de controle sobre estados e municípios no tocante ao financiamento da educação. Em relação ao Promunicípio, Barretto e Arelaro (1985, p. 203) informam:

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

O Promunicípio, como parte da política do II PND, concentrou atenção na capacitação técnica e docente dos municípios e chegou a quase metade dos municípios brasileiros, porém, assim como os demais programas, não contribuiu para a diminuição significativa dos graves problemas apresentados na rede municipal das regiões brasileiras.

As ações políticas influenciavam a implementação das políticas públicas nos municípios e estados dentro de uma lógica há muito praticada: favorecimento pessoal e político, relações interpessoais que envolvem troca de favores e de apoio político, além de utilização pouco transparente dos recursos públicos. Foi, portanto, no contexto do coronelismo que tais ações se materializavam. De acordo com Maria das Graças Oliveira (1988, p. 21), o coronelismo atualizou-se ao longo dos anos, passando a atuar de forma patrimonialista, com os recursos públicos que foram sendo utilizados como favor em troca de apoio político, culminando no surgimento de "[...] novos coronéis[4], os *white collars*, encastelados na tecnoburocracia. O coronelismo teve sua atuação mais fecunda no âmbito local, no município [...] é na instância local no município que se materializam os compromissos políticos, com a manutenção de práticas [...] de caráter clientelista." Oliveira (1988, p. 21) lembra:

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

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

> Esse estilo de atuação do poder central junto aos Munícipios, exatamente no momento em que estes, assim como os Estados, devem repassar a maior parte de seus recursos à esfera federal, redefine um esquema conhecido de dependência política mascarado pelo critério técnico que justifica que não só este, mas um grande número de projetos federais atuando de forma bastante desarticulada, seja carreado para as regiões menos desenvolvidas. [...] onde a dependência em relação ao governo federal é maior, costumam ser mais favorecidas com recursos as partes cujos grupos dominantes estão mais afinados com o poder central. Da mesma forma para que os Municípios sejam beneficiados com esses tipos de projetos é frequente que haja acordos políticos no âmbito do governo do Estado que tendem a preservar o mesmo sistema de dominação. [...] Mantém-se, pois, a velha fórmula do poder central que se fortalece através das oligarquias locais, preservando-as no arcaico, ao mesmo tempo em que logra fazer com que por ela seja legitimado o projeto de modernização que interessa aos setores hegemônicos, os quais não conseguiram transformar o seu próprio projeto em projeto nacional. (BARRETTO; ARELARO, 1985, p. 204).

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

Entre os anos de 1980 a 1985, a política educacional de âmbito nacional foi inscrita no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD), que colocou a educação do meio rural como prioridade:

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

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

PRONASEC E EDURURAL

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

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (Edurural/NE) foi executado num período de cinco anos, entre 1981 e 1985. O Edurural/NE foi instituído pelo Decreto n. 85.287, de 23 de outubro de 1980, a partir do acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), sendo parte do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND). O Decreto n. 85.287, em seu Art. 2º, apresentou o objetivo do programa: "O EDURURAL-NE terá como objetivo a expansão das oportunidades educacionais e a melhoria das condições da educação no meio rural do Nordeste, bem como o fortalecimento do processo de planejamento e administração educacionais." (BRASIL, 1980).

O programa representava a confluência de interesses econômicos, políticos, ideológicos, externos e internos, com o objetivo de acelerar o processo de modernização da agricultura nordestina. Em relação ao programa, Queiroz (1984, p. 31-32) enfatizou: "[...] caracteriza-se como programa para educação rural, pensado distante dos seus destinatários, sob o comando dos técnicos e do capital internacional."

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

> I) Expansão da Rede Física: construção de novas escolas, remodelação das existentes e fornecimento de mobiliário e equipamento escolares [...]. II)

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

O Edurural configurou certos interesses econômicos e políticos, mediante os ideais determinados pelo acordo com a instituição externa, que buscavam intensificar o processo de modernização da agricultura e o desenvolvimento agropecuário, em especial na região Nordeste. As ideias e os interesses presentes no programa foram definidos pelo III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) e pelo III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD). A busca pelo desenvolvimento econômico visava resolver os problemas do Nordeste, por meio da adoção de políticas de cunho assistencialista e compensatório.

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

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

Os programas foram pontuais e fragmentados, propostas construídas sem a participação da população e, assim, desvinculadas dos contextos de referência dos residentes tidos como beneficiários. De acordo com Barretto e Arelaro (1985), os programas primavam, sobretudo, em incidir sobre a minimização das tensões sociais geradas pela pobreza no meio rural, ficando em segundo plano o aumento dos níveis de escolarização ou a construção de um modelo de desenvolvimento alternativo.

No contexto de elaboração do plano educacional da década de 1980, alguns aspectos foram cruciais, como a migração populacional do campo para a cidade e os índices de evasão e repetência no meio rural. Nessa época, a escolarização tinha a função primacial de impulsionar o processo de modernização da agricultura na região Nordeste. Nesse sentido,

a aceleração do processo de produção agrícola e sua modernização seriam alçadas a partir da escolaridade mínima da população rural, finalmente preparada para colocar em prática as normas e as técnicas determinadas pelo mercado.

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

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

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

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

As políticas educacionais continuaram priorizando uma escolarização mínima, baseada na adequação ao meio rural, visando à produtividade da agricultura brasileira. Mediante o percurso dos programas direcionados para a educação da população camponesa, identificamos que estes sempre foram desenvolvidos segundo interesses externos, por meio de acordos, convênios e projetos de cooperação técnica e financeira, que ao longo do tempo invariavelmente precisam ser repensados ou renovados no Brasil. As políticas públicas educacionais desse período foram caracterizadas, em sua construção e concepção, por ações temporárias e descontínuas. Tais ações permitiram que a extrema dificuldade no acesso e permanência à escola continuassem fazendo parte do cotidiano dessa população, historicamente não atendida em seu direito a uma educação básica e a uma escola pública de qualidade.

O número de políticas públicas educacionais (programa, projetos) destinadas para a população do campo entre os anos 1930 até os primeiros anos da década de 1980 não provocou, nesse meio, significativas mudanças no cenário educacional. Não houve melhorias na qualidade, nem elevação do ensino para além do ensino primário (hoje fundamental); a continuidade da escolarização não foi priorizada para essa população.

A educação direcionada para a população do campo limitava-se à escolarização inicial. A modernização e a produtividade no campo encontravam-se interligadas aos programas educacionais, que determinavam as relações entre a escolarização e a preparação

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

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

Assim, também fica perceptível que as ações do poder público para a escolarização da população do campo ocorriam principalmente através de projetos e programas públicos de assistência técnica e financeira. Os programas tornavam-se um meio de apenas oferecer e manter o ensino primário (fundamental), sem garantir o direito a uma educação em seu sentido amplo. A situação de descaso com os professores do campo no período pode ser confirmada a partir da fala de uma docente, ao afirmar: “Eu sou contra esse programa de ajuda no ordenado do professor. Porque antes era pouco, mas a gente recebia em dia. Agora, passa meses sem se ver dinheiro [...]”. (MAIA, 1982, p. 31). Quanto a isso, Eni Marisa Maia (1982, p. 30) enfatiza:

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

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

O QUE NOS MOSTRAM OS ANOS 1990[5]

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o Programa Escuela Nueva (PEN) foi implementado no Brasil (1997), denominado Programa Escola Ativa (PEA). No Brasil, ocorreu uma intensa reflexão sobre que tipo de educação a população do campo desejava. Essa mobilização foi iniciada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), juntamente com outros movimentos sociais. Em 1997[6], foi realizado o 1º Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (Enera), no qual surgiu a ideia de uma Conferência Nacional Por Uma Educação Básica do Campo. O governo federal implementou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), em abril de 1998. O Pronera destinava-se a realizar programas educativos nos acampamentos e assentamentos rurais em prol do desenvolvimento sustentável. O programa teve continuidade no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) que representou novo cenário político em oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso.

O Programa Escuela Nueva (PEN) [7]foi compreendido como uma estratégia capaz de realizar uma mudança educacional no meio rural da América Latina. A educação tinha como foco a eliminação da pobreza, a predileção do Banco Mundial pelo combate à pobreza tem relação com os históricos conflitos e resistência popular da população camponesa em busca dos seus direitos. O Banco Mundial agia com a determinação de controlar e desestruturar possíveis conflitos organizados. A priori, o PEA foi implementado nas regiões Norte e Nordeste. No Nordeste, foi executado em sete estados (Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí). No final de 1998, os estados de Sergipe e Alagoas também implantaram o programa. A partir do ano de 1999, o PEA passou a ser implementado pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)[8]. Para o governo federal, o Escola Ativa, "[...] é uma estratégia pedagogicamente eficaz e financeiramente viável para os municípios e estados." (BRASIL, 2006, p. 12). O PEA foi adotado por meio do Projeto Nordeste, que teve sua origem no Brasil em 1985. No ano de 1996, o Projeto Nordeste agregou aos seus objetivos as Inovações Pedagógicas, com a missão de estimular ações para solucionar a problemática da repetência escolar no Ensino Fundamental (1º a 4º ano). Desse modo, a escolarização (Ensino Fundamental) da população residente no campo passou a ser orientada pelo programa.

O Fundescola foi criado em 1997 e permaneceu até 2007, com ações voltadas para o Ensino Fundamental. Estavam agregados ao Fundescola o Programa Escola Ativa, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Planejamento Educacional para as Secretarias (PES). O Escola Ativa foi desligado do Fundescola em 2007. (BRASIL, 2010). A ação de desligamento fazia parte do acordo do MEC com o Banco Mundial, pois "Trata-se de uma política indutiva, que busca investir cada vez menos recursos do Fundescola (com empréstimo do BM) e aumentar o aporte do Estado, que ao final deveria incorporar plenamente a metodologia e seu financiamento." (GONÇALVES, 2009, p. 38-39).

O PEA foi criticado por estudiosos da educação do campo (KOLLING; NERY; MOLINA, 1999) e por movimentos sociais do campo, sobretudo em razão de sua metodologia e fundamentação, baseado no construtivismo e na Escola Nova, por não denotar a existência de uma luta política diante da educação direcionada para a população do campo. Diante das críticas, o documento base do Programa Escola Ativa passou por algumas modificações. O PEA, a priori, não teve relação com o movimento social da Educação do Campo – o Programa ocorreu de forma paralela às reflexões que estavam construindo uma proposta de educação dirigida aos residentes no campo, partícipes em sua elaboração. A implementação do PEA, como estratégia para as escolas multisseriadas, conviveu com os debates em torno dos movimentos por uma educação do campo. Considero que o PEA foi um passo em termos de políticas públicas para a educação dessa população, que de certa forma direcionou olhares (e estudos) para esse espaço. Ao completar 14 anos, permaneceu como a única política pública para as escolas multisseriadas unidocentes do campo, confirmando que as ações para esses segmentos são escassas e recentes.

O Programa Escola Ativa foi continuado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), quando passou por mudanças. No governo da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2014), as políticas públicas educacionais direcionadas às populações do campo foram unificadas numa única política, o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). Nesse contexto, o Programa Escola Ativa (1997-2011) foi substituído pelo Escola da Terra. Na década de 1990, a educação do campo ainda não constituía prioridade na política educacional, embora fosse beneficiária de políticas mais generalizadas. No âmbito federal, diversas medidas implantadas ou reconfiguradas em seu escopo e abrangência, para atender ao ensino fundamental, também contemplaram escolas do meio rural, tais como: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesse período, os critérios para a repartição de recursos da União destinados à assistência financeira a estados e municípios fundamentavam-se, mais fortemente, na priorização do ensino fundamental obrigatório e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Não havia uma distinção maior à educação do campo. Esta, contudo, passa a ser contemplada com maior distinção no âmbito do Fundef, quando foi estabelecido um fator de ponderação maior para as matrículas de escolas rurais.

As políticas educacionais, orientadas para o meio rural até os anos 1990, portanto, tencionavam uma escolarização mínima, voltada para o desenvolvimento rural e para o controle da pobreza, com foco na qualificação da força de trabalho, visando a produtividade laboral. A educação era entendida apenas como um processo atrelado ao desenvolvimento econômico, sendo-lhe atribuída um papel reducionista. As políticas de educação priorizavam apenas os quatro anos iniciais, referentes aos anos iniciais do atual Ensino Fundamental, e

representavam ideias e interesses das instituições externas, impostas por seus atores aos governos brasileiros diante da cooperação técnica e financeira dispensada.

MARCAS PRESENTES: REFERENCIAIS INSTITUCIONALIZADOS

O estudo parte da compreensão de políticas públicas como 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 política pública 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.

Ainda de acordo com Jobert (1995), 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).

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 que tipo de educação 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).

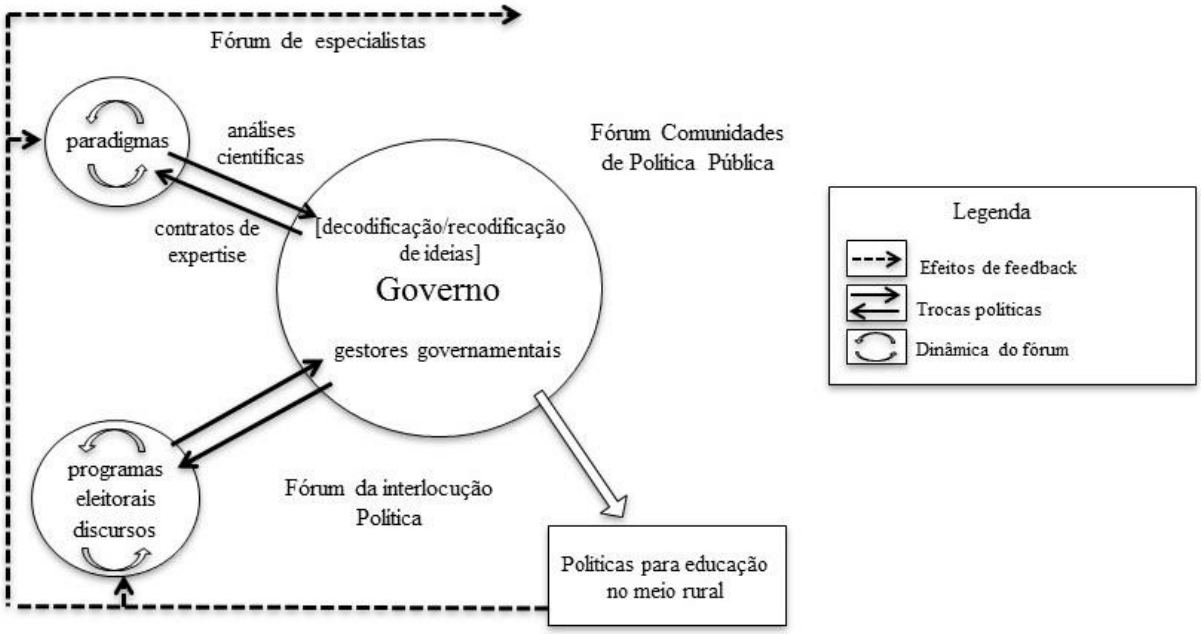

Figura 1 – Movimento de ideias e de trocas políticas entre os atores sociais envolvidos na construção das políticas para a educação da população residente no meio rural (1930-1990)
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Fouilleux (2011) e Grisa (2012).

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.

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 força de trabalho 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.

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 (Pronera) representou uma mudança nos programas direcionados para a educação da população do campo. O Pronera 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. Houve mudanças no Fórum da Comunicação Política, no Fórum de especialistas (Científico) e no Fórum de interlocução Política, que permitiram o ingresso de novas ideias, novos interesses e novos atores sociais envolvidos, a partir do contexto institucional.

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.

PALAVRAS FINAIS

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 em relação também 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

BARRETTO, E. S.; ARELARO, L. R. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 11, p. 193-210, 1985. Disponível: https://bityli.com/rdVeyx. Acesso em: 14 jul. 2012.

BRASIL. Acordo firmado entre Ministério da Agricultura dos Estados Unidos do American Education Foundation, Brasil e a Inter Educação Rural. Seção 1, p. 7. **Diário Oficial da União, 1946.** 1946a. Disponível em: https://bityli.com/HqrMe. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro: Presidência da República/Casa Civil, 16 de julho de 1934. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 12 jul. 1934. Disponível em: https://bityli.com/xeUAQ. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 85.287, de 23 de outubro de 1980. Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Edurural - NE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1980. Disponível em: https://bityli.com/Okafub. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, 1961. Disponível em: https://bityli.com/syzcmP. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.379, de 15 de dezembro de 1967. Provê sobre a alfabetização funcional e a educação continuada de adolescentes e adultos. **Diário Oficial**, Brasília, 1967. Disponível em: https://bityli.com/LowNgO. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1971. Disponível em: https://bityli.com/ROoVqR. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1946. 1946b. Disponível em: https://bityli.com/HWqlMP. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955**. Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. Rio de Janeiro, 1955. Disponível em: https://bityli.com/tKHqrS. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura**. Serviço de Informação Agrícola**. Rio de Janeiro. Ano I. nº 3, jul. 1957.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Portaria nº. 584, de 28 de abril de 1997**. Instituiu o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE. Brasília, 1997. Disponível em: https://bityli.com/xubxzy. Acesso em: 01 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escola Ativa**: Diretrizes para implantação e implementação da estratégia metodológica Escola Ativa. Brasília, DF: MEC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundescola**: Fundo de fortalecimento da escola: 1998-2002. Brasília, DF: MEC, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **II Plano setorial de educação e cultura**. 1975/1979. Brasília, DF: MEC, 1974.

BRASIL. Ministério da Educação. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto**. 1980/1985. Brasília, DF: MEC, 1982.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto Base (Programa Escola Ativa)**. Brasília, DF: MEC, 2010.

CALAZANS, M. J. Políticas educacionais: questões e contradições da Educação Rural no Brasil. *In*: WERTEIN, J.; BORDENAVE, J. D. (org.). **Educação Rural no Terceiro Mundo**: experiências e novas alternativas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 161-197.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: https://bityli.com/bApDuE. Acesso em: 14 jul. 2012.

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. Disponível em: https://bityli.com/DnLWfC. Acesso em: 14 jul. 2012.

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

GONÇALVES, G. B. **Programa escola ativa**: educação do campo e trabalho docente. 2009. 208 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://bityli.com/wBRKsg. Acesso em: 14 jul. 2012.

GRISA, C. **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, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://bityli.com/wviDLD. Acesso em: 14 jul. 2012.

HOBSBAWN, E. J. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

JOBERT, B. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. *In*: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. (dir.). **La Construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

KOLLING, E. J.; NERY, I.; MOLINA, M. C. (org.). **Por uma educação básica do campo** Brasília: UnB, 1999.

LEITE, S. C. **Escola rural**: urbanização e políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2002.

MAIA, E. M. Educação rural no Brasil: o que mudou em 60 anos. **Em Aberto**, Brasília, INEP, v. 1, n. 9, p. 27-33, 1982.

MENDONÇA, S. R. **Estado, educação rural e influência Norte-Americana no Brasil (1930-1961)**. Niterói: Ed. da UFF, 2010.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2008.

OLIVEIRA, M. G. C. Universalização do ensino básico com qualidade: um direito social. **Em Aberto**, Brasília, ano 7, v. 39, p. 17-23, 1988. Disponível em: https://bityli.com/KvGiXk. Acesso em: 14 jul. 2012.

PAIVA, V. P. **Educação popular e educação de adultos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1987.

QUEIROZ, M. A. **A questão rural e os desacertos da educação***:* o caso de Ceará-Mirim. 1984. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1984. Disponível em: https://bityli.com/kYUsTZ. Acesso em: 14 jul. 2012.

ROSAR, M. F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. *In*: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**. Desafios contemporâneos. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 105-140.

XAVIER, L. N. **Para além do campo educacional**: um estudo sobre o manifesto dos pioneiros da educação nova (1932). Bragança Paulista: EDUSF, 2002.

AUTORIA:

* Doutorado em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora Independente. Contato: damianamcf@yahoo.com.br

COMO CITAR ABNT:

FRANÇA, D. de M. C. Trajetórias, ideias e referenciais: uma análise histórica entre os anos de 1930 a 1990 das políticas públicas de educação para a população do campo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, p. 1-26, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8660318. Disponível em: https://bityli.com/BKneCy. Acesso em: 12 ago. 2022.

Notas

[1] Início do Estado Novo (1937-1945), quando Getúlio Vargas estava no poder. Nesse período de supervalorização do nacionalismo, foram fechadas as escolas para imigrantes, obrigando a todos a frequentar as escolas brasileiras.

[2] Esta seção traz aspectos referentes às políticas públicas educacionais assumidos pelos governos brasileiros e direcionados à população residente no campo. Nesse sentido, procuro apresentar as políticas públicas (programas e/ou projetos) educacionais que constituíram a educação oferecida à população do campo no período.

[3] Governos militares se sucederam no Brasil de 1964 a 1985.

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

[5] Na seção apresento no tocante às políticas públicas educacionais assumidos pelos governos brasileiros e direcionados à população residente no campo. Nesse contexto, procuro evidenciar as políticas públicas (programas e/ou projetos) educacionais que constituíram a educação oferecida à população do campo no período.

[6] Em julho de 1997, aconteceu em Brasília o primeiro Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (I ENERA) organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, movimento constituído por escolhas de cunho social e político. Como fruto desta ação foi criado o Manifesto das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro documento esse que apresentava os motivos de se construir uma educação do Campo. Este movimento, deu origem à primeira Conferência Nacional "Por uma Educação Básica do Campo", realizada em julho de 1998 na cidade de Luziânia/GO, organizada pelo CNBB, MST, UNICEF, UNESCO e a UnB. Esta conferência apontou que a construção de uma educação básica

do campo precisava esta articulada a construção de um Projeto Popular para o Brasil, o que incluía necessariamente um novo projeto de desenvolvimento para o campo e a garantia de acesso à educação.

[7] Programa Escuela Nueva, desenvolvido na Colômbia (no ano de 1967). O PEN surgiu a partir do modelo Escola Unitária, que foi promovido pela Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), da Unesco, na década de 1960. Sobre o Programa Escuela Nueva (PEN). O PEN tem suas bases no Programa Escola Unitária, promovido pela UNESCO- OREALC na década de 1960 e adotado pela Colômbia, entre outros países latino-americanos. O método baseava-se em guias autoinstrutivos (cartões de aprendizagem) e nos princípios da Escola Ativa, proposta por Freinet. Suas principais características eram: instrução individualizada, aprendizagem ativa, uso de guias, escola primária completa, ensino multisseriado, e promoção automática. Em 1975 o PEN foi apresentado como substituto do Programa Escola Unitária, em ação na Colômbia. O PEN foi construído por professores universitários, professores das escolas rurais e supervisores.

[8] O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) (BRASIL, 2003) foi um programa financiado pelo Banco Mundial e acordado com o MEC, executado pelo FNDE, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Tinha por objetivo o desenvolvimento da gestão escolar e a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. O programa era cofinanciado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Fundescola I (1998 a 2001) se destinou às regiões Norte e Centro-Oeste. O Fundescola II (1999 a 2005) e o Fundescola III (previsto para o período 2002 a 2010) foram direcionados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.