

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

IDEAS AND ANALYSIS OF PUBLIC EDUCATION POLICIES FOR THE RURAL POPULATION: A COGNITIVE APPROACH VIEW

Damiana de Matos Costa França

Mestre em Educação. Doutoranda em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS – Brasil.

Nalú Farenzena

Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS – Brasil.

RESUMO: O artigo levanta algumas possibilidades de uso da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas para a compreensão da constituição da educação básica do campo como referencial que integra, na atualidade, a política educacional brasileira. No que diz respeito à política educacional, são destacados marcos da educação básica do campo, em substituição à educação para a população do meio rural. São apresentados conceitos e elementos metodológicos da abordagem cognitiva, a qual se caracteriza pela ênfase no papel que as ideias, os conhecimentos e as representações dos atores desempenham na construção das *políticas*. Dentre várias possibilidades, a compreensão da educação básica do campo como significação que reúne conteúdos normativos e cognitivos é o contributo sublinhado.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas de educação. Política de educação básica do campo. Abordagem cognitiva das políticas públicas.

ABSTRACT: This article finds some possibilities for the cognitive approach on the public policy analysis for understanding the formation of basic rural education as a reference that integrates the Brazilian educational policy. In the educational policy, some steps are highlighted for the basic rural education, as substitute for the rural education. The essay present concepts and methodological aspects of the cognitive approach, which emphasizes the role that ideas, knowledge, and representations of the local actors play in the policies construction. Among several possibilities, the comprehension of the basic rural education as a meaning that links normative and cognitive content is the main contribution.

KEY WORDS: Educational public policies. Basic rural education policy. Cognitive approach for the public policies.

Introdução

O reconhecimento do direito à educação de qualidade para a população do campo se faz presente na normatização da educação brasileira. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96), destacamos o artigo 28, que estabelece a necessidade de que os sistemas de ensino promovam adaptações curriculares, metodológicas e organizacionais na educação básica da população do meio rural. Em consonância com a LDB, as *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*, aprovadas pela Resolução CNE/CEB n.º 01/02, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, encaminham para a elaboração de políticas públicas que afirmem a diversidade cultural, política, econômica, de gênero, geração e etnia presentes no campo. Nos seus artigos 3º, 6º e 7º, essa Resolução preceitua que o poder público deve garantir a universalização do acesso da população do campo à educação básica e à educação profissional; cabe aos sistemas de ensino, através de seus órgãos normativos, regulamentar estratégias específicas de atendimento escolar do campo, salvaguardando os princípios da política da igualdade.

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

De acordo com Castro (2009), o Brasil avançou nos últimos anos em termos de ampliação da escolarização, mas a desigualdade permanece. Continuamos com desigualdades escandalosas, recortadas por marcadores regionais, étnico-raciais, de nível de renda e de residência urbana ou rural da população. Nesse último quesito, os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) confirmam que a população urbana tem 8,7 anos de estudo em média, 3,9 anos de estudo a mais do que a população rural (IPEA, 2010). Ainda de acordo com o IPEA, o Brasil apresenta uma taxa média de analfabetismo de 9,7%. Na população urbana, o analfa-

betismo é de 4,4%, enquanto na população rural é de 22,8%. São dados conhecidos há tempos, mas podemos dizer que é relativamente recente uma inscrição e problematização mais fortes, na agenda pública e governamental, da situação de escolaridade e escolarização da população rural.

Considerando conteúdos de normas e de políticas de âmbito nacional voltadas para a educação básica do campo no Brasil, nos propomos, neste artigo, a levantar algumas possibilidades do uso de referências da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas para a compreensão da constituição da educação básica do campo como referencial que integra, na atualidade, a política educacional brasileira. Na próxima seção, tratamos da política de educação básica do campo, com alguns elementos por nós considerados relevantes no processo da sua instituição. Na sequência, resenhamos conceitos e aspectos metodológicos da abordagem cognitiva da análise de políticas públicas. Por fim, no último segmento do texto, voltamos a pautar a política de educação básica do campo, interrogando-a a partir das referências da abordagem cognitiva.

Nosso texto está baseado em vasta pesquisa documental, com uma perspectiva de discussão de metodologia de análise de políticas públicas, o que, acreditamos, pode contribuir para os debates em torno do aperfeiçoamento das ferramentas teóricas de estudo das políticas públicas educacionais.

Da educação para a população do meio rural à educação básica do campo

Compreendemos o olhar histórico como elemento metodológico essencial para reconstruir processos de produção das políticas públicas para a população do campo. Partirmos do pressuposto de que esse olhar, que contextualiza as origens das agendas e decisões sobre as políticas, é capaz de prover elementos analíticos ímpares. No espaço deste texto, porém, trazemos apenas alguns fragmentos da história recente de políticas de educação do campo formuladas pelo governo da União.

No período de 1980 a 1985, foi implementado, na região Nordeste, o Edurural. O Decreto n.º 85.287/80 criou o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural-NE).

O programa foi resultante de contrato firmado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Edurural-NE tinha 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 educacional. 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 que: “[...] caracteriza-se como programa para educação rural, pensado distante dos seus destinatários, sob o comando dos técnicos e do capital internacional”.

Ainda neste contexto, foi criado, em 1980, o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec), política de caráter compensatório, destinada à população rural, cuja finalidade era atender prescrições do Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos: 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. Esses programas de educação para o meio rural se caracterizavam como propostas construídas sem a participação da população e, assim, desvinculadas dos contextos de referência da população tida como beneficiária.

Os programas citados foram avaliados por diversos autores como pontuais e fragmentados. De acordo com Barreto (1985), eles tinham como objetivo primeiro incidir sobre a minimização das tensões sociais geradas pela pobreza no meio rural, ficando em segundo plano o aumento dos níveis de escolarização ou a construção de um modelo de desenvolvimento alternativo.

No final da década de 1990, foi implementado o Programa Escola Ativa, iniciado dentro do Projeto Nordeste/MEC, em 1997, sendo em seguida agregado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Até 2007, era restrito aos estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. O programa fez parte de uma cooperação internacional desenvolvida pelo Ministério da Educação e financiada pelo Banco Mundial. O Escola Ativa foi direcionado para escolas rurais com turmas multisseriadas, buscando

promover a melhoria da qualidade do ensino fundamental. Sua metodologia previa a instauração de uma nova prática pedagógica, pela qual priorizava ações de formação continuada de docentes e gestores, bem como a disponibilização de materiais pedagógicos. O Programa foi uma proposta oficial do governo federal, o seu funcionamento nas redes estaduais e municipais requeria adesão, seu funcionamento supunha colaboração entre os municípios, as secretarias estaduais de educação e o MEC. No âmbito das políticas públicas para as classes multisseriadas do campo, o Escola Ativa foi a única ação implementada em nível nacional, o que ocorreu a partir de 2007, quando o Programa passou a ser gerido pela então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC).

Nos anos de 1990, em âmbito federal, diversas políticas, implantadas ou reconfiguradas em seu escopo e abrangência para atender ao ensino fundamental, também foram destinadas a 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 de Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

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

Nos anos 2000, e, mais intensivamente, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, podemos dizer que há, na política educacional aqui examinada, significativa inflexão, que pode ser assim resumida: de políticas de educação, focadas na política de priorização do ensino fundamental, para a população do meio rural, para política(s) de educação básica do campo. Essa mutação ocorreu progressivamente, contemplando, *pari*

passu, a edição de documentos normativos de âmbito nacional e a implementação de políticas no sentido de materializá-los.

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

No que concerne às normas federativas do sistema educacional, além das *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo* (Resolução CNE/CEB nº 01/02), já mencionadas, cabe lembrar as *Diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo* (Resolução CNE/CEB nº 2/08), assim como as *Diretrizes Curriculares Gerais da Educação Básica* (Resolução CNE/CEB nº 04/10). Nos três documentos orientadores de políticas, o encaminhamento é para a constituição de uma escola com identidade, conformada por especificidades curriculares e organizacionais, e orgânica na sua relação com o modo de vida e de trabalho no meio rural. Dada a particularidade, a educação básica do campo vai sendo reconhecida como modalidade do primeiro nível da educação brasileira, singularizada pelo seu enraizamento no campo, como espaço geográfico e de produção sócio-histórica da população camponesa.

Em termos de *polícies* direcionadas à educação básica do campo, um primeiro tipo a dar relevo aqui é o transporte escolar. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi criado em 2004, regulamentado na Lei nº 10.880/04, tendo como beneficiários os alunos do ensino fundamental público das redes estaduais e municipais. Consiste no repasse automático de recursos financeiros da União a estados e municípios para ajudar a cobrir despesas de custeio. A partir de mudanças nessa lei, em 2009, o programa passou a contemplar a educação básica pública, computando, para fins de transferência de recursos, os alunos residentes em áreas rurais usuários de transporte escolar. Outro programa de assistência da União, porém de natureza voluntária, a governos subnacionais

nessa área do transporte, criado em 2010, foi o Caminho da Escola, para viabilizar a aquisição de veículos para o transporte escolar de alunos da educação básica, prioritariamente para a população escolar residente no meio rural.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), implantado em 2007, impôs mudanças significativas em relação ao fundo redistributivo anterior, principalmente: volume maior de recursos de contribuição da União e dos governos subnacionais; cômputo de matrículas de todas as etapas e modalidades da educação básica. Todos os anos, os fatores de ponderação de matrículas – que variam de 0,7 a 1,3 –, usados para fins de cálculo dos coeficientes para redistribuição dos recursos, contemplam um índice relativamente mais elevado para as matrículas em escolas rurais, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, bem como no ensino médio.

Na política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançada em 2007, a educação básica do campo foi extensamente e crescentemente contemplada. A política, por meio de pactuações de metas e de cumprimento das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), deu novo formato à assistência voluntária da União na educação básica¹. No PAR, diversos indicadores, ações e subações fazem referência à educação do campo, ao mesmo tempo em que são disponibilizados programas e ações de assistência técnica e financeira do MEC dirigidos especificamente à educação básica do campo, abrangendo, dentre outros: formação inicial e continuada de docentes; recepção de materiais e equipamentos pedagógicos; construção ou reforma de escolas².

Em 2010, foi editado o Decreto n.º 7.352, com disposições sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)³. Quanto à política de educação do campo, esse decreto estabelece diretrizes, estratégias e procedimentos direcionados para a ampliação da oferta e a qualificação da educação básica e da educação superior às populações do campo. A política de educação do campo ganha novo *status*; fica inscrita em instrumento legal a particularidade da educação do campo, não apenas envolvendo a educação básica, mas também a superior, e são reforçadas as responsabilidades públicas de todas as esferas governamentais com essa modalidade da educação escolarizada.

Numa linha de continuidade à instauração da educação do campo, no governo da presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2011, foi criado o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). O Pronacampo foi apresentado em março de 2012 pelo Ministério da Educação e instituído pela Portaria n.º 86/13 do MEC, que definiu suas diretrizes gerais:

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

Em seu primeiro artigo, a referida portaria registra que o Pronacampo consiste em um conjunto articulado de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo, conforme disposto no Decreto n.º 7.352/10. A implementação do Pronacampo deve articular ações da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e do FNDE, instâncias do MEC.

O Pronacampo tem como uma de suas estratégias o apoio técnico e financeiro da União aos governos subnacionais, para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e à qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombolas, em todas as etapas e modalidades de ensino. As ações do programa estão voltadas ao acesso e à permanência na escola, à aprendizagem e à valorização do universo cultural das populações do campo.

Foram definidos quatro eixos que organizam e estruturam o programa, os quais, com respectivos programas e ações, são os seguintes: I – gestão e práticas pedagógicas (Programa Nacional do Livro Didático – PNLD/Campo, Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE Temático, Mais Educação Campo, Escola da Terra); II – formação de professores (Cursos de Licenciatura em Educação do Campo – Procampo, PDE Interativo); III – educação de jovens e adultos, educação profissional

e tecnológica (Pronatec, EJA Saberes da Terra) e IV – infraestrutura física e tecnológica (construção de escolas, inclusão digital, PDDE Campo, PDDE Água, Luz para Todos, transporte escolar). O Pronacampo congrega os programas de âmbito educacional já existentes no contexto nacional. Diante dos programas em curso, o Pronacampo estabeleceu ações e metas para a educação da população do campo e quilombola.

As políticas que se encontram presentes no Pronacampo nos apresentam uma multiplicidade de aspectos que envolvem o contexto econômico, político e social que compõem a formulação das políticas, assim como as forças políticas, a rede de influências e a responsabilização das diferentes esferas. Este processo implica em levar em consideração a influência das agências multilaterais, as influências político-partidárias (nacionais e locais) dos indivíduos, das redes e dos grupos políticos. A forma de acesso à educação e aos bens públicos tem se diferenciado ao longo do percurso da história do Brasil, especialmente para a população do campo. Por isso, é importante identificar o movimento histórico das políticas educacionais e como foi construída a relação do Estado com essa população. A política pública é uma forma de atuar sobre um determinado problema que envolve uma sociedade com o objetivo de conservar, adaptar e/ou transformar uma situação.

Nessa perspectiva, de múltiplas possibilidades e interrogantes para a análise da política e das políticas de educação básica do campo, é que trazemos, na sequência, alguns elementos da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, os quais consideramos potencialmente produtivos para o estudo da política em foco neste texto.

A abordagem cognitiva na análise de políticas públicas: alguns aportes

Partirmos da compreensão de que uma política pública, em sua emergência, formulação e implementação, envolve um processo de articulação entre diferentes referenciais e interesses (interesses setoriais, corporativos, profissionais, político-partidários) que nos permite perceber o caráter intrinsecamente contraditório de toda política. De acordo com Muller e Surel (2002, p. 17-18),

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

Para os autores citados acima, o processo de análise das políticas públicas deve propor-se a “[...] uma interrogação constante sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre espaço público e privado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 21). Ainda segundo esses autores, a análise das políticas, em seu aspecto teórico-metodológico, “[...] deve esforçar-se para colocar à luz as lógicas de ação e em ação as lógicas de sentido no processo de elaboração e de implementação das políticas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 20). Ou seja, a reconstrução analítica de lógicas de ação do Estado e lógicas de sentido não significa buscar uma direção única das políticas, pois permanece a compreensão de possíveis, e muito comuns, contradições e incoerências.

A abordagem cognitiva na análise de políticas públicas é constituída por correntes que buscam explicar “[...] a influência exercida por normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas” (MULLER; SUREL, 1998, p. 48). Essa abordagem procura “[...] apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas que constituem sistemas de interpretação do real, nos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever a sua ação” (MULLER; SUREL, 1998, p. 47). A análise das políticas públicas a partir dessa perspectiva nos convida a pensarmos a origem das políticas públicas a partir da dimensão cognitiva, assim como a implementação e a avaliação.

O estudo de *policies* a partir dos referenciais foi desenvolvido por Bruno Jobert e Pierre Muller, na França, na década de 1980 (MULLER, 2004)⁴. Bruno Jobert e Pierre Muller trabalham com a noção de referencial como “um espaço de sentidos que permite ver o mundo” (MULLER, 1995, p. 158)⁵. De acordo com essa perspectiva, o referencial de uma política pública é a construção da imagem como uma representação da realidade sobre a qual se intervém. A construção do referencial tem relação

com a compreensão do real e a percepção do agir sobre o mundo. Segundo Muller (2004), o referencial articula quatro níveis de percepção do mundo: os valores (definem um quadro global de ação pública e a relação entre equidade e eficácia); as normas (definem o real percebido e o real desejado); os algoritmos (relações causais que expressam uma teoria da ação); as imagens (vetores implícitos de valores, de normas, algoritmos).

Segundo Muller (2004), referencial é uma produção de sentido que comporta decisões e procedimentos tomados pelo Estado a partir da conjuntura histórica em que surgem. O referencial global compreende a representação de uma determinada sociedade, sua relação com o mundo, assim como as percepções em torno das quais vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais. O referencial global é definido como “[...] a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo num dado momento” (MULLER, 2004, p. 65). Assim, o referencial global diz respeito a um quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política.

De acordo com Muller (2004), o referencial setorial compreende um setor (educação, agricultura, saúde etc.) constituído por uma estrutura que incorpora regras de funcionamento, normas e valores específicos que determinam suas fronteiras.

Para Jobert (1992), a construção de referenciais é parte do processo de aprendizagem da política pública. A noção de referencial tem relação com o conceito de mediadores, os quais “[...] são os agentes que elaboram o referencial das políticas públicas [...]”, são atores que vão “[...] transformar uma realidade socioeconômica opaca num programa de ação política coerente” (JOBERT; MULLER, 1987, p. 71). Segundo Muller (1995, p. 161), o mediador:

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

Para Jobert e Muller (1987), as mudanças ou a construção de uma política pública são vistas como resultados da alteração no referencial

setorial no sentido de organizá-lo a partir do referencial global. Essa perspectiva analítica tem entre seus interesses entender como as políticas públicas são formuladas ou transformadas a partir desta relação global/setorial e o papel dos mediadores neste processo. Nesse sentido, o referencial representa um “[...] conjunto de normas ou de imagens de referência, em função das quais são definidos os critérios de intervenção do Estado, bem como os objetivos da política pública considerada” (MULLER, 1995, p. 158-159).

Bruno Jobert (1995) acrescentou que a compreensão da construção de um referencial requer a atenção aos fóruns e arenas que influenciam a produção de políticas, pois permite situar os diversos atores que produzem as ideias, os jogos de interesses e as disputas presentes na constituição de uma política pública. Esses elementos evidenciam a centralidade do papel dos atores. Bruno Jobert, em seu estudo sobre o paradigma neoliberal, trabalhou o conceito de fóruns, compreendidos como espaços onde ocorrerem as mudanças (imposição, aceitação) de referenciais. De acordo com o autor, existem vários fóruns fazendo parte de uma política pública e, por isso, os conteúdos das políticas são definidos por seus atores, em situação relacional. Os diferentes fóruns funcionam a partir de regras e temporalidades próprias. O fórum e a arena são processos de competição política e, portanto, reúnem diferentes recursos de poder utilizados pelos grupos de atores sociais.

Comentários finais: um início de conversa para pensar referenciais da política de educação básica do campo

Ao enfatizarmos, neste texto, o papel dos referenciais na construção das políticas públicas, compreendemos que os mesmos encontram-se mergulhados na forma como os atores percebem e interpretam o mundo a partir de percepções e posicionamentos, os quais criam modos de interpretação dos problemas sociais e das alternativas de solução. A perspectiva cognitiva procura analisar as políticas públicas a partir das ideias, sob o pressuposto de que a institucionalização e os processos de mudanças ocorridos nas políticas públicas podem ser compreendidos a partir da reconstrução da trajetória das ideias que as compõem. As ideias são tomadas

como dimensão importante, junto às dimensões do jogo político, das regras institucionais e dos interesses.

Pensar sobre as políticas públicas educacionais (do/no campo) faz-se necessário, considerando o avanço do acesso à escola conquistado nas últimas décadas e, ao mesmo tempo, a persistência de situações de desigualdade que posicionam a população do campo em situação relativamente desfavorável. A igualdade de oportunidades educacionais não chegou para todos os brasileiros. Esta é uma particularidade presente no sistema educacional brasileiro, marcado ainda por desigualdades na efetivação de direitos de cidadania.

Tal particularidade pode ser constatada a partir do histórico da educação do campo no tocante ao acesso, à permanência, à qualidade do ensino e à infraestrutura das escolas. Nesse sentido, convivemos com uma intensa desigualdade associada à divisão regional, ao pertencimento racial, origem econômica e às relações de gênero, que se traduzem num sistema educacional excludente para as crianças, adolescentes, jovens e adultos residentes no campo.

Interrogar as políticas públicas de educação para população do campo, a partir da abordagem cognitiva, leva a investigar quais ideias vem sendo institucionalizadas e que funções são atribuídas à educação direcionadas para a população do campo no contexto atual, buscando entender a atuação dos grupos de atores sociais, o papel das instituições e dos interesses na construção das ideias e que relações são estabelecidas com a superação, com a reprodução e a produção das desigualdades educacionais.

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

A abordagem cognitiva permite lançar determinados interrogantes à ação pública. No que concerne à política e às políticas da educação básica do campo, podemos indagar quais são os atores e mediadores e quais

são seus referenciais normativos e cognitivos, quais os fóruns e arenas de discussão e deliberação (como se constituem, quais são seus recursos de poder, suas influências nas problematizações e decisões). De outra parte, a abordagem interroga também as mudanças na política, o que coloca, para a pesquisa, a necessidade de olhar para os referenciais globais que presidem a ação pública e os modos de conexão entre o setorial (educação), o subsetorial (educação do campo) e esses referenciais. Esse ângulo, não explorado neste texto, quando a política da educação do campo foi tratada, é, contudo, indispensável para operar com a abordagem cognitiva. Não nos propomos a fazê-lo aqui, pois a intenção foi a de mostrar certos direcionamentos da política na atualidade e apresentar elementos teórico-metodológicos potencialmente férteis em termos analíticos.

Notas

- 1 A respeito do Plano de Metas e do PAR, ver Farenzena (2012).
- 2 A evolução da inserção da educação básica do campo no PAR é assunto ainda pendente de estudo. De todo modo, apenas registramos aqui que, de 2008 em diante, foram sendo incorporados de modo crescente, à lista de itens de assistência da União no PAR, programas e ações direcionados à educação básica do campo (ver, por exemplo, BRASIL, 2007, 2009, 2011).
- 3 O Pronera foi criado em 1998, sendo coordenado pelo Incra desde 2001. Objetiva fortalecer a educação nas áreas de reforma agrária. Faz parte da política de educação do campo, porém, restringimos este texto a uma sucinta caracterização de políticas do MEC. Mesmo assim, cabe destacar a importância do Pronera como ação pública com significativa participação de entidades e movimentos do campo.
- 4 Alguns autores brasileiros chamam essa corrente de abordagem setorial (ROMANO, 2009; MARQUES, 1997).
- 5 Na década de 1980, Pierre Muller e Bruno Jobert publicaram *O Estado em Ação: políticas públicas e corporativismo*, uma obra importante do campo do estudo das políticas públicas.

Referências

- BARRETO, Elma S. de Sá. Políticas públicas e educação das populações rurais. In: MADEIRA, Felícia Reicher; MELO, Guiomar Namó de (Org.). *Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social*. São Paulo: Cortez, 1985. p. 115-149.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Decreto n.º 7.352, de 04 de novembro de 2010*: Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Brasília, DF, 2010.

_____. *Decreto n.º 85.287 de 23 de dezembro de 1980*: Cria o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (EDURURAL -NE). Brasília, DF, 1980.

_____. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*: Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. *Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004*. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n.º 1, de 03 de abril de 2002*: Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. Brasília, DF, 2002.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n.º 2, de 28 de abril de 2008*: Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n.º 04, de 13 de junho de 2010*: Diretrizes curriculares gerais para a educação básica. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. *Portaria n.º 86, de 01 de fevereiro de 2013*: Institui o Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Educação. *Guia de programas que constam no PAR*: Documento complementar ao Guia Prático de Ações. Brasília, DF, 2009 (digitado).

_____. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014*: Guia Prático de Ações para Municípios. Brasília, DF: MEC, 2011 (digitado).

_____. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*: Guia prático de ações. Brasília, DF, 2007 (digitado).

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Evolução e Desigualdade na Educação Brasileira. Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *PNAD 2009* – Primeiras análises: Situação da educação brasileira – avanços e problemas. Brasília, DF, 18 nov. 2010. (Comunicados do Ipea, 66).

JOBERT, Bruno. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 42, n. 2, p. 219-234, 1992.

_____. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. *La Construction du sens dans les Politiques Publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 13-24.

_____; MULLER, Pierre. *L'État en Action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Paris: Puf, 2004.

_____. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philipe (Org.). *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques*. Débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

_____; SUREL, Yves. *Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.

_____; _____. *L'analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

QUEIROZ, Maria Aparecida de. *A Questão Rural e os descertos da educação: o caso de Ceará-Mirim*. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1984.

ROMANO, J. *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

Recebido em 2 nov. 2014 / Aprovado em 30 jul. 2015

Para referenciar este texto

FRANÇA, D. M. C.; FARENZENA, N. As ideias e a análise de políticas públicas de educação para a população do campo: um olhar a partir da abordagem cognitiva. *EccoS*, São Paulo, n. 39, p. 131-146, jan./abr. 2016.