

## DE EDUCAÇÃO RURAL A EDUCAÇÃO DO CAMPO: MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Gustavo Bruno Bicalho **Gonçalves** – UFMG

Agência Financiadora: CAPES

Ao longo das últimas décadas a educação no Brasil e no mundo foi alvo de um grande debate público. As reformas educacionais se sucederam rapidamente com a implementação de novas estratégias de gestão e avaliação dos sistemas nacionais de educação. O presente trabalho insere-se entre os estudos sobre as políticas e reformas educacionais e se propõe a analisar a convergência entre dois projetos para a educação no meio rural no Brasil: o projeto gerencialista do qual o Programa Escola Ativa faz parte, e o projeto apresentado pelos movimentos sociais do campo. Ao longo deste trabalho busca-se identificar, nas perspectivas assumidas por estes projetos, sua origem, seus objetivos e os principais conceitos a partir dos quais se organizam. Indaga-se especificamente sobre a inserção do movimento da “Educação do Campo” no debate público sobre a educação, e sua influência no processo de indução de novas políticas públicas de educação no Brasil.

O movimento da “Educação do Campo” consolidou-se nos anos 2000 no Brasil como *um fenômeno (...) que visa incidir sobre a política de educação desde os interesses sociais das comunidades camponesas* (CALDART, 2012, p.257). O presente trabalho visa, especificamente, analisar esta incidência, a partir do estudo de caso do processo de implementação do programa Escola Ativa. Trata-se de um programa educacional destinado ao território rural que foi e é intensamente questionado pelos movimentos sociais. Afinal, quais são os campos políticos que têm influenciado de forma mais decisiva as política voltadas para o meio rural no Brasil? Dois são os campos de força que aqui nos interessam: por um lado, os sistemas de educação, que tem convergido sob a influência das tendências econômicas mundiais; por outro, os movimentos sociais e os processos políticos engendrados por suas reivindicações.

O trabalho se organiza da seguinte forma: inicialmente serão apresentados os antecedentes do programa Escola Ativa. Considerando que trata-se de um programa importado para o Brasil, buscaremos suas origens no programa *Escuela Nueva* colombiano, analisando as críticas que se acumulavam a este programa em seu país de origem. A implementação do programa Escola Ativa ao Brasil na década de 1990 é coetâneo à emergência do movimento

da Educação do Campo, portanto analisaremos o contexto sócio histórico que influencia ambos. Serão identificadas algumas críticas feitas a ele pelos movimentos sociais, que por sua vez são contextualizadas a partir de alguns estudos que mostram um acoplamento entre a tendência mundial de aumento das políticas focalizadas e as novas formas de regulação dos sistemas educacionais. Tentaremos demonstrar através do estudo desta convergência entre os dois projetos está a emergência de uma nova forma de implementar políticas públicas, mais processual e participativa.

## ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO FOCALIZADAS NO MEIO RURAL NO BRASIL: O PROGRAMA ESCOLA ATIVA

A Conferência Mundial de Educação Para Todos em Jomtien, Tailândia (1990) induziu uma série de reformas que visaram a redução das desigualdades educacionais em países com altas taxas de analfabetismo. No Brasil e em outros países signatários os esforços para a melhoria dos índices educacionais foram focalizados no ensino fundamental, onde se observava um déficit importante no que se refere ao direito à educação para todos. Dentro do ensino fundamental, a educação rural mostrava-se especialmente vulnerável e foi por isso priorizada (FAO/Unesco, 2004). Neste cenário será destaca a iniciativa bem-sucedida do *Programa Escuela Nueva*, da Colômbia, na promoção da capacitação docente e melhora da qualidade da educação para as classes multisseriadas no meio rural. Isto ocorre, por exemplo, no informe regional do progresso educativo *O Futuro está em jogo*, do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL<sup>1</sup>, 1998), divulgado amplamente entre líderes governamentais, empresariais, políticos e imprensa.

O Programa *Escuela Nueva* (PEN) tinha suas bases no modelo Escola Unitária, promovido pela Unesco-Orealc na década de 1960 e adotado pela Colômbia, entre outros países latinoamericanos. A metodologia se baseava em guias auto-instrutivos (cartões de aprendizagem) e nos princípios da pedagogia ativa (Freinet, Dewey, Makarenko, etc). Suas principais características eram instrução individualizada, aprendizagem ativa, uso de guias,

---

<sup>1</sup> O Preal é uma iniciativa estabelecida em 1995 em Washington com o objetivo de promover a reforma educacional na América Latina. Entre seus apoiadores estão o USAID, BID e o Banco Mundial, entre outros.

escola primária completa, ensino multisseriado, e promoção automática (SCHIEFELBEIN *et al.*, 1992).

No início da década de 1970 o modelo Escola Unitária entra em crise em vários países nos quais tinha sido implementado. Duramente criticado também na Colômbia, neste país as críticas evoluíram para uma ressignificação do programa empreendida por professores universitários, professores rurais e supervisores envolvidos na experiência, que tornaram-se precursores do PEN (SCHIEFELBEIN *et al.*, 1992), oficialmente lançado em 1975. O PEN contava com a experiência acumulada do programa Escola Unitária e o apoio da Agência Internacional de Desenvolvimento, dos Estados Unidos (AID) para a implantação do novo modelo em 500 escolas entre 1975 e 1978, em três distintos estados (departamentos) (TORRES, 1992). Posteriormente, entre 1979 e 1986, com o suporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Federação dos Cafeicultores (FEDECAFE) e da Foundation for Higher Education (FHE), o PEN passou a abranger 8000 escolas rurais. No ano de 1985 o programa teve sua estrutura administrativa organizada e centralizada e ganhou status de uma política educativa nacional colombiana (TORRES, 1992). O programa recebe ainda um forte impulso a partir de 1986, através de um empréstimo do Banco Mundial que visava a expansão de sua escala. Com este empréstimo pretendia-se que o programa fosse levado a mais dez mil escolas. O programa foi então definido como a estratégia oficial para universalizar a educação primária rural e seus principais elementos congelados na forma de um “kit” oficial (Cf. Quadro 1).

**Quadro 1** - Cronologia de implementação do programa *Escuela Nueva*

<i>Ano</i>	<i>Evento marcante</i>
1967	Implantação do programa Escola Unitária. Tentativa de consolidação da presença do Estado no meio rural através das escolas.
1970	Críticas ao programa Escola Unitária. Cartões de aprendizagem substituídos por guias auto-instrutivos.
1975 – 1978	Programa Escuela Nueva chega a 500 escolas
1978 – 1986	Implementado em mais 8 mil escolas
1986 – 1995	Disponibilizado em todo país e expandido a mais 10 mil escolas.

Fonte: elaboração própria a partir da dados de Schiefelbein et al (1992) e Torres (1992)

A rápida expansão do programa neste período é acompanhada pelo acúmulo de críticas. Sandoval *et al* (1996) sintetizam algumas delas denunciando a heterogeneidade da experiência de sucesso ou fracasso do programa nos diversos departamentos e regiões do país. Na região da Costa Atlântica, por exemplo, mais pobre e precária, só havia indícios de melhora na qualidade da educação em alguns poucos lugares onde havia estabilidade laboral para os professores. Nessa região o programa foi percebido como imposto, o que criava problemas que se somavam às dificuldades logísticas, como a falta de materiais e componentes importantes de suas estratégias de implementação. Por outro lado, nas escolas da zona cafeeicultora, o PEN se beneficiava não só de uma tradição escolar herdada da implantação das Escolas Unitárias, mas também de uma organização social local estruturada a partir de famílias de classe média que trabalhavam em seus próprios pequenos e médios imóveis rurais. O contexto social favorável revelava-se, para estes autores, fundamental para o êxito do PEN. As análises de Sandoval *et al* (1996) se coadunam com as de Torres (1992), Benveniste e McEwan (2000) e Leggett (2001) que ressaltam mudanças significativas na proposta do PEN após tornar-se um programa de abrangência nacional, em 1986. Para McEwan e Benveniste (2001), neste processo perdeu-se o senso de criação e inovação entre os professores que participavam da proposta.

As importantes críticas feitas internamente ao programa Escuela Nueva na Colômbia não foram incorporadas à avaliação internacional positiva expressa nos documentos de organismos internacionais na década de 90. O diagnóstico otimista do programa por parte de alguns estudos (p. ex McEWAN, 1988) foi o responsável pela ampla difusão da metodologia, promovida por empréstimos do Banco Mundial e suas conhecidas condicionalidades. Em 1998 ele já tinha sido adaptado em onze diferentes países latinoamericanos: Chile, El Salvador, Brasil, Guatemala, Panamá, México, República Dominicana, Peru, Guiana, Filipinas e Nicarágua (PREAL, 1998).

### **O programa Escola Ativa**

O Programa Escola Ativa inicia sua implementação no Brasil na década de 90, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando tiveram lugar reformas com um forte viés

tecnicista na educação brasileira. O programa foi importado para o Brasil depois de um convite do Banco Mundial feito a técnicos do MEC para participar de um curso sobre a estratégia “Escuela Nueva – Escuela Activa” na Colômbia (FUNDESCOLA, 2003). Ele começou a ser implementado no Brasil em 1997 e foi financiado durante dez anos através de convênios do Ministério da Educação com o Banco Mundial, no âmbito do programa Fundescola. As metas de melhoria para os indicadores de desempenho educacional nas regiões-alvo do programa Fundescola; norte, nordeste e centro-oeste do Brasil, são: aumento do número de graduados das séries iniciais do ensino fundamental em 70%; aumento das taxas de aprovação do ensino fundamental em 15%; aumento da proporção de estudantes com padrões aceitáveis de aprendizagem e aumento das taxas médias de aprovação. Para alcançar seus objetivos, o Fundescola implementa ações de *fortalecimento da escola* que prevêm a adoção de um modelo de gestão baseados em critérios de racionalidade, eficácia e eficiência, pelos estados e municípios (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005). Como parte deste programa maior, o programa Escola Ativa consistia em uma estratégia voltada para a melhoria da qualidade das escolas multisseriadas rurais de municípios mais pobres dos estados mais pobres da federação, procurando compensar as desigualdades nos índices educacionais. Tratava-se, com efeito, de uma política redistributiva que procurava oferecer equidade, privilegiando os mais pobres com recursos suplementares.

Como se observa, o programa Fundescola orienta-se por uma abordagem gerencial, funcionalista e tecnicista. O foco está não apenas nos procedimentos de gestão a serem adotados pelos estados e municípios, mas também nos resultados a serem alcançados. É prescritivo, pois enfatiza as medidas a serem adotadas; e otimista, pois confia que tais medidas chegarão à prática, transformando as formas de funcionamento das escolas. Ao estipular a metodologia para a implementação do programa, suas metas e os recursos destinados, o programa Fundescola parece assumir que o sucesso no empreendimento das mudanças reside em grande parte no bom planejamento e em uma descrição precisa dos passos a serem tomados. O foco destas abordagens está nas prescrições claras e no alinhamento de toda hierarquia aos preceitos de mudança veiculados. É assim que Desimone, representante deste tipo de abordagens (2002), citado por Lessard et al. (2008), pode afirmar que o sucesso de implantação de uma política estaria ligado a cinco atributos:

“à especificidade da prescrição”, “à consistência ou coerência da política”, “à autoridade e legitimidade da proposição”, “ao poder de sanção ligado à não observação da prescrição” e “à estabilidade na duração da prescrição”. Observamos que todas as precauções nesse sentido foram tomadas pelos manuais e nas orientações do Fundescola e, portanto, o tomamos aqui por um clássico modelo de reforma defendido pelos organismos internacionais na década de 1990.

Mas eis que esse programa com essas diretivas seria implementado num contexto particular, em que outras forças viriam a desmentir que mesmo a especificidade, a coerência, a autoridade, a sanção e a estabilidade das políticas educativas propostas não eram suficientes para atender a complexidade política daquele contexto. Este contexto é dado pela emergência dos movimentos sociais do campo, conforme veremos a seguir:

#### ANTECEDENTES DO MOVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO

A emergência do movimento da Educação do Campo remonta ao retorno da temática da educação rural à agenda da política educacional brasileira nos anos 1990 por exigência dos movimentos sociais, particularmente do Movimento dos Sem Terra. A utilização do termo “campo” no lugar de “rural” é própria do movimento, que por meio desta distinção procura diferenciar suas exigências das políticas “urbanocêntricas”. O território denominado “campo”, dentro do projeto político dos movimentos sociais, é um território de direitos e opõe-se ideologicamente ao território tal como entendido pelo agronegócio e pela lógica econômica e desenvolvimentista em geral (CALDART, 2012). O movimento define portanto o seu projeto de educação como sendo “do campo e para o campo”, ou seja, expressando que ele devia partir das necessidades e interesses dos camponeses, em contraposição àquelas políticas feitas para o meio rural desde os grandes centros urbanos.

O Manifesto da Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro, lançado ao final do “1º Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária” (1º ENERA), em julho de 1997, marca a fundação deste movimento pela educação e mostra como ele encontra-se imbricado com as lutas pelo direito à terra. Entre 1998 e 2004 foram realizadas uma série de seminários estaduais e conferências nacionais por uma educação do

campo, que buscaram definir as especificidades do campo no que tange a política educacional. Algumas conquistas do programa são a implementação de propostas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA); a criação da Coordenação da Educação do Campo, com atuação na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), criada 2004 no Ministério da Educação; e a criação do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), integrado por representantes dos movimentos sociais e de órgãos vinculados ao Ministério da Educação, ao Ministério da Agricultura e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (ROCHA, 2004).

Outra conquista importante do movimento, ainda segundo Rocha (2004), foi a aprovação, em 2002, das “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo” pelo Conselho Nacional de Educação (MEC/CNE, 2003). As “Diretrizes” foram divulgadas, ao longo de 2004 e 2005, em 25 Seminários Estaduais de Educação do Campo realizados pela SECAD, buscando promover a organização dos estados para promover políticas públicas que atendessem às suas orientações. No quadro 2 apresentamos sinteticamente a cronologia dos principais eventos marcantes no processo de implementação do programa Escola Ativa e os correspondentes avanços do movimento Educação do Campo no contrução de suas propostas.

Quadro 2 - Cronologia do programa Escola Ativa e do movimento da Educação do Campo

<i>Ano</i>	<i>Programa Escola Ativa</i>	<i>Movimento da Educação do Campo</i>
1996	Convite do Banco Mundial para técnicos do Projeto Nordeste conhecerem o PEN	
1997	Tradução dos Guias do espanhol pela Unicef.	Realização do I Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária, promovido pelo MST e pela Contag
1998	Implementação do programa em Sergipe e Alagoas.	I Conferência Nacional por uma Educação do Campo, criação da Articulação Nacional por uma Educação do Campo
1999	Programa Escola Ativa integrado ao Fundescola, com expansão de sua cobertura.	
2002		Instituição das Diretrizes

2003	Implementado em 19 estados, 558 municípios e 3609 escolas.	Operacionais para a Educação Básica do Campo (CNE) Institui-se o “Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo” II Conferência Nacional por uma Educação do Campo. Criada a coordenação da Educação do Campo na SECAD/MEC, Realização de 25 seminários estaduais para divulgação da diretrizes.
2004		
2007	O programa atinge a marca de 10 mil escolas (Secad/MEC, 2008a)	
2008	Migração do programa para a SECAD. Disponibilização para todo o território nacional, por meio do PAR.	

Fonte: Elaboração própria a partir de Fundescola (2003), Andrade; DiPierro (2004), Secad/MEC (2008a) e Rocha (2004),

As demandas dos movimentos sociais do campo por acesso e permanência no sistema de ensino, pautam-se pela busca do reconhecimento da diferença, acompanhado da compreensão crítica dos mecanismos pelos quais as diferenças se convertem em relações de dominação cultural e de desfavorecimento sócio-econômico. As reflexões aportadas pelos movimentos sociais destacarão o papel da culturas nos diferentes espaços do campo. Por exemplo, o documento das “Diretrizes”, ao afirma-se contra à noção de inexorabilidade do processo de urbanização, ressalta a importância do respeito à diversidade do campo nas propostas pedagógicas das escolas. Como exemplo dessa diversidade, destaca: do ponto de vista econômico, a participação de famílias em atividades agrícolas e não-agrícolas diversas; no aspecto cultural e político, as mudanças decorrentes da convivência com os meios de comunicação e a difusão cada vez maior da cultura letrada, assim como da presença de movimentos sociais questionadores da ordem instituída como duas realidades que influem nas demandas da educação.

Nesta busca de reconhecimento e tendo em vista a reversão dessas relações de desfavorecimento, a educação apresenta-se como um universo privilegiado de atuação. Mônica Molina (2012) afirma que o debate das políticas públicas surge como demanda relativa à garantia do direito à educação para os trabalhadores rurais e expressa a presença de sujeitos coletivos de direitos vindos do campo. A autora enfatiza ainda que são estes



sujeitos e suas práticas os responsáveis pelas transformações no processo de elaboração de políticas públicas na área. Em um esforço de síntese e avaliação do movimento por uma Educação do Campo, Caldart (2008) sintetiza algumas questões centrais que, ao seu ver, estruturam o movimento a partir de uma tríade inseparável Campo – Política Pública – Educação. Nesta tríade, o elemento “Campo” representa os componentes históricos e sociais e o compromisso do Movimento com as pessoas que habitam e trabalham neste espaço; o componente “Política Pública” reflete o componente do Movimento que luta pelo reconhecimento pelo Estado do campo como um espaço para implementação de políticas públicas e construção de um projeto de nação. Embora o Movimento possua demandas mais amplas que a escola, ele tem como objetivo a criação de políticas de acesso à educação pública para o conjunto dos camponeses e de famílias trabalhadoras do campo, atenta à oposição produzida historicamente entre campo e cidade e atuar no sentido de superá-la e construir uma nova ordem social; o componente “Educação” reflete a herança de uma tradição pedagógica de perspectiva emancipatória e socialista, que pensa a dimensão formativa do trabalho e o vínculo da educação com os processos produtivos.

Estamos diante de uma nova abordagem frente às reformas educacionais. A política pública não é tomada aqui com um viés prescritivo ou gerencial, mas como um direito, dentro de uma perspectiva crítica. São conceitos centrais o confronto com o capital mundializado e a atuação política dos movimentos sociais no redesenho do Estado, entendido aqui como condensação das relações sociais em um determinado momento em uma dada sociedade. Dentro dessa perspectiva, as políticas públicas de educação estariam, portanto, em relação com evoluções sociais mais profundas, tais como aquelas defendidas pelos movimentos do campo. O foco desta abordagem está na relação instituinte entre os movimentos sociais e a transformação social, e na relação entre mudanças na escola e mudanças macro na economia. Esta perspectiva critica a insuficiência das políticas de cunho tecnocrático na resposta aos anseios dos movimentos sociais.

CONVERGÊNCIAS ENTRE O PROGRAMA ESCOLA ATIVA E A PERSPECTIVA DO MOVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO

Durante o período de implantação do Programa Escola Ativa entre 1997 a 2007, conviveram sob mesmo governo duas políticas que respondiam a distintas orientações ideológicas e diferentes formas de articular as políticas públicas de educação. São dois projetos distintos voltados para o meio rural: o PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), que fazia a interlocução com os movimentos sociais do campo, com vistas à transformação social; e o Programa Escola Ativa, que propunha uma estratégia metodológica para classes multisseriadas rurais com vistas à sua maior eficiência e eficácia.

Como vimos, em 2004, dois anos após a publicação das “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo”, o movimento por uma Educação do Campo passou a contar com um interlocutor institucional no Ministério da Educação: a coordenação de Educação do Campo. O aumento do espaço institucional da Educação do Campo uma mudança no programa Escola Ativa. Na edição de 2005 do seu manual de formação de professores (FUNDESCOLA, 2005), houve, pela primeira vez, a incorporação de quatro páginas sobre os princípios e fundamentos da “educação do campo” no final da primeira unidade, que discutia o contexto educacional brasileiro. Estas páginas informam que o Escola Ativa passaria a respeitar os princípios da educação do campo, mas não propõe mudanças metodológicas.

Entre 2005 e 2008, no entanto, os debates continuaram. Em 2007 terminava a terceira fase do Fundescola, e o Programa Escola Ativa poderia ser descontinuado ou assumido integralmente pelo Ministério da Educação. Uma avaliação dos dez anos do Programa foi solicitada pelo MEC à Universidade Federal do Pará, contudo, essa avaliação, efetivamente concluída, não chegou sequer a ser considerada. Antes mesmo de ela ser concluída, a decisão havia sido tomada: um novo projeto base (SECAD/ MEC, 2008a) e um novo material de formação de professores (SECAD/ MEC, 2008b) viriam a sustentar a expansão do programa Escola Ativa (AGOSTINI, TAFAREL, SANTOS Jr, 2012).

Em 2008 o programa Escola Ativa passa a ser um programa de abrangência nacional, acessível a qualquer município brasileiro através da adesão ao Plano de Ações Articuladas da Educação. O processo de avaliação e revisão do programa entre 2007 e 2008 culmina em uma ampliação da base de diálogo com os movimentos sociais e outros atores sociais. Por

exemplo, em 2009 as universidades federais são convidadas a atuar como parceiras na formação de professores para a metodologia do programa Escola Ativa, bem como as secretarias de estado de educação e Undimes, sendo que várias dessas instituições aderem à proposta. Cria-se uma base social ampliada que contribuiu para validar o programa, ainda que seu poder de influência sobre o mesmo fossem débeis, pois condicionantes de ordem administrativa para a reformulação do programa revelam-se pouco afeitos à indução de políticas públicas de baixo para cima. O recurso a uma abordagem que valoriza a participação dos atores na construção das políticas parece muito mais retórico que prático. O que se vê na prática é uma atualização do discurso com a recuperação dos saberes da crítica que emerge dos movimentos sociais, contudo, validada pela presença dos atores no processo de reformulação e implementação das políticas.

O que podemos perceber ao longo do processo de implementação do Programa Escola Ativa é uma lenta convergência entre uma lógica de afirmação de direitos e demandas de reconhecimento da diferença, pelos movimentos sociais e suas lutas, por um lado; e por outro lado, políticas educativas que visam a eficácia, que têm sua origem no nível macro, isto é, respondem a uma tendência político-econômica global. Esta convergência não se restringe ao meio rural nem ao Brasil, mas trata-se de uma tendência mundial observada na diversificação de programas e de políticas educacionais focalizados e sua convergência expressa em objetivos cada vez mais individualizantes estipulados em termos da adaptação do sistema educacional à diversidade dos indivíduos e não mais da adaptação dos diferentes contextos sociais ao sistema educativo (FRANDJI, ROCHEX, 2011). Serão explorados a seguir alguns fatores que estão na base desta convergência.

A evolução das políticas focalizadas voltadas para um progressivo reconhecimento da diversidade dos públicos escolares no Brasil tem sua origem, segundo Oliveira (2011) em um processo de descentralização induzido pela Constituição Federal de 1988, com conseqüente ampliação do número de atores políticos, favorecendo a emergência de movimentos de caráter identitários, de valorização da diversidade e o conseqüente aumento do espaço de negociação de políticas voltadas para seus interesses. No contexto latino-americano, aumento do número de protagonistas e a valorização da diversidade cultural teria como conseqüência, segundo Tenti Fanfani (2004) a necessidade de instituir novas formas de se fazer política, armar coalizões e promover consensos provisórios, em suma,

uma nova forma de conceber a participação desses atores junto ao Estado. São configurados novos modelos de regulação da educação, em que o nível local aumenta sua responsabilidade na definição das políticas. Está na base deste novo modelo a transferência de uma parte do poder de atores internos ao sistema escola a certos atores externos. Novas ferramentas de avaliação e comparação internacionais, tais como o PISA ganharam terreno e, através de mecanismos de classificação de países e de escolas a comparação e a concorrência tornaram-se um meio de regulação dos sistemas educacionais cada vez mais presente.

No caso da mudança do programa Escola Ativa, a adoção de grande parte das críticas dos movimentos sociais e maior participação do nível local acontece ao mesmo tempo que novos mecanismos de avaliação, tal como o Índice de desenvolvimento da Educação Básica - IDEB<sup>2</sup> passam a permitir um maior monitoramento do desempenho escolar. Os novos mecanismos de controle da qualidade do sistema educativo permitem sua abertura para a diversidade, estimulando a criação de programas que visam o atendimento das necessidades de públicos específicos. Trata-se de uma nova síntese que permite uma abertura para a diversidade e para as demandas dos movimentos sociais ao mesmo tempo em que a adoção dos mecanismos de avaliação sistêmicos funcionam como um pacto que encerra a escola dentro de um modelo que determina seus objetivos como busca de eficiência, em termos mensuráveis pelos índices. O discurso e as demandas dos movimentos sociais pelo atendimento à diversidade podem então serem incorporados pelo programa Escola Ativa sem que, contudo, programa e movimento se alinhem ideologicamente quanto ao objetivo de transformação das relações sociais e quanto à concepção de política pública.

## À GUIA DE CONCLUSÃO: OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

---

<sup>2</sup> Índice criado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira em 2007 reunindo em um mesmo indicador medidas relacionadas ao fluxo escolar e média de desempenho nas avaliações, ambas relacionadas à qualidade da educação.

O sentido atribuído às políticas e às reformas educacionais analisadas varia segundo o grupo de atores políticos que o formula. A abordagem gerencialista e pragmatista dos organismos internacionais que orienta a implantação da primeira fase do programa Escola Ativa é interpelada por abordagens críticas que fundamentam a postura dos movimentos sociais face ao programa, o que motiva a emergência de novas perspectivas. O sentido das políticas públicas que prevalece a partir do encontro entre os dois projetos analisados não é nem o das transformações que querem os movimentos sociais, nem aquele que responde às abordagens gerencialistas dos organismos multinacionais. Trata-se de uma forma mista dada pela integração de ambas perspectivas, enfocando a necessidade de envolvimento dos atores na negociação das políticas e na correção de seu curso. Ganha relevância o conceito de regulação como capacidade de retrazar o caminho das mudanças pretendidas na medida em que elas são implantadas. Observa-se a emergência de um modelo mais processual de formulação e implementação de políticas públicas, cuja direção passa a ser compartilhada com novos atores. Neste modelo os movimentos sociais são convidados a validar as decisões que são tomadas e a zelar pela sua eficácia. Compromissos políticos são assumidos entre o Estado e grupos que tem interesse na política pública. Acreditamos que estas abordagens se coadunam com a interpretação que autores próximos ao enfoque histórico e neo-institucionalista têm feito do processo de reformas educacionais, dando grande ênfase aos processos de mediação local, com grande apelo à participação dos atores afetados pela política.

A convergência de alguns pontos nos dois projetos analisados, identificável na incorporação de parte das críticas do movimento da Educação do Campo na nova fase do programa Escola Ativa, contudo, não anula as tensões entre as perspectivas subjacentes aos modelos anteriores, que seguem em disputa. A grande diferença é que estes conflitos e estas disputas passam a ter maior espaço de expressão dentro do Estado, que passa a assumir o conflito como constituinte do processo de implantação das suas políticas. Esta nova forma de entendimento da relação entre concepção e implantação de políticas no Brasil orienta uma relação mais horizontal do Estado com os movimentos sociais, o que cria novas possibilidades e riscos. No campo das possibilidades encontra-se a ideia de um aprimoramento na forma de criar políticas públicas, entendido como um crescente adequação de seus propósitos e meios às necessidades de seu grupo alvo e aos seus

objetivos, estabelecidos de forma democrática. Os riscos são de os movimentos sociais serem absorvidos pelos poderes instituídos e suas formas de funcionamento, perdendo assim seu poder de oferecer resistência e crítica aos projetos levados a cabo pelas instituições do Estado, com consequentes perdas para o debate democrático.

## **BIBLIOGRAFIA**

AGOSTINI, A; TAFFAREL, C.Z; SANTOS Jr, C.L. *Escola Ativa* (Verbetes). In: CALDART, R.S.; PEREIRA, I.B.; ALENTEJANO, P. FRIGOTTO, G. (Orgs). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012. Pp.313-323.

ANDRADE, M. R.; DI PIERRO, M. C. Programa nacional de educação na reforma agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

BENVENISTE & McEWAN. Constrains to implementing educational innovations: the case of multigrade schools. *International Review of Education* 46(1/2): 31–48, 2000.

CALDART, R. S. Sobre Educação do campo. In: SANTOS, C. A. (Org.) Educação do campo: campo, políticas públicas, educação. Brasília: INCRA, 2008.

CALDART, R. S. *Educação do Campo* (verbete). In: CALDART, R.S.; PEREIRA, I.B.; ALENTEJANO, P. FRIGOTTO, G. (Orgs). Dicionário da Educação do Campo. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FANFANI, E. T. Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet. In : FANFANI, E. T. (org) Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires, IPE, 2004.

FAO/UNESCO. Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Ginebra: FAO/UNESCO, 2004. Disponível em: <<http://www.fao.org/SD/ERP/Estudio7países.pdf>> Acesso em: 12 maio 2007.

FRANDJI, D.; ROCHEX, J. F. Du devenir des politiques d'éducation prioritaire à la recherche des possibles. In : DEMEUSE, M, FRANDJI, D, GREGER, D. et ROCHEX, J. (orgs) Les politiques d'éducation prioritaire en Europe : quel devenir pour l'égalité scolaire? Tome II. Lyon : ENS, 2011.

FUNDESCOLA. *Capacitação de Professores*. Brasília: MEC, 2003.

FUNDESCOLA. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Guia para a formação de professores da Escola Ativa*. Brasília: MEC, 2005.

GOMES, N.L. O Plano nacional de educação e a diversidade: dilemas, desafios e perspectivas. In: Dourado, L.F. (org). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. 2.ed. Goiânia: Editora UFG, Belo Horizonte: Autêntica, 2011

LEGGETT, I. The Escuela Nueva of Colombia: different perspectives on an example of primary education reform. Disponível em: <  
<http://www.ioe.ac.uk/multigrade/fulltext/fulltextLeggett.pdf>> 2001

LESSARD, C; DESJARDINS, P.D; SCHWIMMER, M.; ANNE, A. Les politiques et les pratiques en éducation : un couplage problematique. Une perspective anglo-americaine. *Carrefours de l'éducation*. N.25. Janvier-juin, 2008.

McEWAN, P.J.; BENVENISTE,L. The politics of rural school reform: Escuela Nueva in Colombia. *J. Education Policy*, V. 16, N. 6, Pp. 547–559, 2001.

McEWAN, P.J.; The effectiveness of multigrade schools in Colombia; *J. Educational Development*, Vol. 18. Ano 6. pp. 435-452. 1988.

MEC/CNE. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo*: 36/2001. 04.12.2001. Brasília, D.F., 2003. (mimeo.).

MOLINA, M. *Política Pública* (Verbetes) In: CALDART, R.S.; PEREIRA, I.B.; ALENTEJANO, P. FRIGOTTO, G. (Orgs). *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012. Pp.585-593.

OLIVEIRA, D.A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, J.O; FONSECA, M; TOSCHI, M.S. *O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas*. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, Jan./Abr. 2005  
Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

PREAL. Programa de promoção da reforma educativa na América latina. El futuro está en juego: informe de la comisión internacional sobre educación, equidad y competitividad económica em América Latina y el Caribe. Santiago, 1998.

PSACHAROPOULOS, G.; ROJAS, C.; VELEZ, E. *Evaluación del rendimiento del programa colombiano Escuela Nueva: ¿es el sistema multigrado la respuesta?* Washington: Banco Mundial, 1992.

ROCHA, I. A. Representações sociais de professores sobre os alunos no contexto de luta pela terra. 2004. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerias, Belo Horizonte,

SANDOVAL, R.P.; BERNAL, E.C.; ARDILA, J.P.; SANDOVAL, F.P.; GIL, C.A.V. *La Escuela Nueva*. In: SANDOVAL, R.P. *Escuela y Modernidad en Colômbia*. Tomo II: La Escuela Rural. FES/ Retrepo Barco: 1996.

SCHIEFELBEIN, E.; VERA,R.; ARANDA, H; VARGAS, Z.; CORCO, V. *En busca de la escuela del siglo XXI: ¿puede darnos la pista la escuela nueva de Colômbia?* Santiago: Unesco, 1992.

SECAD/ MEC. Projeto base. Brasília: MEC, 2008a.

SECAD/ MEC. Orientações pedagógicas para formação de educadoras e educadores. Brasília: MEC, 2008b.

TORRES, R.M. *Alternativas dentro de la educación formal: el programa Escuela Nueva de Colombia.* Quito: 1992