

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O MEIO RURAL: O PAPEL DO ESTADO E A PRODUÇÃO DO SABER¹

Jacques Therrien
Universidade Federal do Ceará

A questão da educação escolar no meio rural, hoje tão diagnosticada e denunciada como situação de absoluta carência, não necessita tanto de estudos e pesquisas para a formulação de políticas educacionais voltadas para esta área, como de vontade política e mobilização nacional para a solução do problema.

Há necessidade de produção de um saber novo para a formulação de políticas e programas educacionais para o meio rural? Nesse conhecido contexto, onde falta tudo, não se deveria dar prioridade a intervenções efetivas, já identificadas e de indiscutível necessidade? São necessários ainda estudos para justificar que se deve descentralizar o sistema, fortalecer as administrações municipais, construir escolas, distribuir material escolar e preparar o corpo docente, leigo na sua grande maioria?

Formuladas nesta ótica empiricista, as questões trazem respostas óbvias! E também se colocam no patamar das preocupações e das propostas das instâncias institucionais do Estado. Todavia, quando se aponta insucesso e ineficiência nos programas levados a efeito com base nestes pressupostos, surgem indagações ainda não respondidas e para as quais o saber fazer precisa avançar.

Como explicar os aparentes insucessos e os resultados pouco animadores de programas educacionais amplos, tidos como de impacto certo e com potencial de reverter o quadro da escola rural no Nordeste? Porque estratégias especializadas e grandes investimentos em programas de capacitação de professores, de preparação e distribuição de material escolar, de expansão da rede física e de aperfeiçoamento das estruturas administrativas não logram êxito em termos de melhoria da qualidade da educação, de melhoria dos índices de acesso à escola e de melhoria da eficiência do sistema. Pouco se alcança dos objetivos propostos, embora apareçam efeitos colaterais, tais como: maior capacidade de mobilização do corpo docente, melhor consciência comunitária em torno da escola, melhor percepção da especificidade da educação no meio rural por parte das equipes de assessoria técnica, além da criação de canais de comunicação mais eficientes.

Contudo, explicações mais frequentes para estas constatações preferem apontar para a ineficiência administrativa nos diversos níveis institucionais dos programas, indicando, ao mesmo tempo, certos desajustes nos mecanismos de implementação e controle dos mesmos. Erros, portanto, ao nível processual.

No contexto rural, este é o cenário dos grandes programas propostos pelo Estado, no passado, no presente e para o futuro próximo. No Nordeste, assim se passou com o Projeto Pólo Nordeste; é o que nos ensina também a experiência de avaliação do Programa Edurural-Ne que se desenvolveu no quadro de sessenta municípios localizados em três Estados da região, em contato direto com os OME, as escolas, professores, os alunos e suas famílias. É o que irá se repetir, possivelmente, no Projeto Nordeste, de maior alcance ainda que os anteriores.

O caráter intervencionista e legitimador das políticas educacionais—quem estabelece as regras do jogo, e como.

Quais são os elementos em jogo neste quadro? Como proceder, na produção do saber, de modo a encontrar pistas de explicações para os fenômenos identificados? Existe alguma relação

¹ In: IV CBE (Conferência Brasileira de Educação), 1986, UFGO - Goiânia, GO, 1986. P.1053-1060. Documento digitalizado por programa automático de editoração a partir de texto com impressão inicial no livro da CBE.

entre produção do saber, implementação de políticas educacionais e melhoria do ensino no meio rural? Em torno de que paradigmas devem se voltar os pesquisadores para fornecer elementos significativos à compreensão da questão da educação no meio rural? Ou será que o problema maior se localize nas esferas de decisão política?

A discussão destes pontos envolve algumas definições e posicionamentos iniciais. Devem ser explicitados os elementos considerados constitutivos da formulação de políticas educacionais base das tomadas de decisões de implementação de programas voltados para as escolas rurais. E, se a definição das políticas se situa na esfera do Estado que propõe e viabiliza as propostas, fez-se necessário identificar quem é este Estado, o que ele está disposto a oferecer, e como ele desenvolve suas intervenções. É nessa análise que se identifica qual é o saber que recebe sustentação de produção e espaço de aproveitamento. Na margem, aparece também o saber que deixa de ser solicitado.

É preciso, portanto, identificar os elementos constitutivos do processo de tomada de decisão pelo Estado e que resultem na definição e implementação de programas de educação para o meio rural. Uma tomada de decisão contém, além de um saber teórico e técnico, elementos financeiros e administrativos. Mas a reconstrução dos processos de tomada de decisão reserva uma importante ponderação para os fatores políticos e econômicos, os quais respondem a determinada concepção ideológica de organização da sociedade, informando as reais intenções do Estado, seus alcances e seus limites. Este é o núcleo conceitual básico a todo processo de delimitação e efetivação da política educacional, vindo a consolidar os objetivos explícitos e implícitos dos programas. Aí estão os elementos que devem ser recuperados e identificados.

O intervencionismo do Estado na área social através dos programas de educação se articula de modo a atender interesses diferenciados e conflitivos. Embora a educação seja proposta como componente social que irá garantir a melhoria da qualidade da vida e como instrumento para a concretização do desenvolvimento social, seu limite de alcance deve ser entendido, no caso do Nordeste brasileiro especificamente, numa determinada estrutura fundiária, onde o Estado desempenha um papel econômico, político e social definido.

A sociedade capitalista, sustentada por este Estado, tem garantidos os seus mecanismos de acumulação e sua estrutura de classe. Não se contesta hoje que este intervencionismo do Estado, particularmente nas áreas de produção, tem estimulado o processo de concentração da renda, em detrimento cada vez maior das classes dominadas. Os programas sociais e, particularmente, a educação, tem seu alcance delimitado neste contexto econômico-político e fundamentalmente se justificam "como a busca por parte do Estado, de compatibilizar os imperativos globais da acumulação com suas necessidades de legitimação" (Bursztyn, 1985, p. 13). A proposta de modernização que encobre este intervencionismo se articula, na verdade, em princípios essencialmente conservadores, particularmente na zona rural onde são manifestos os conflitos de concentração de propriedade (capital) e de reivindicação de direitos de cidadania dos trabalhadores rurais.

Reconhecendo que o Estado não está disposto a promover sua própria negação e atuar radicalmente ao nível dos mecanismos que condicionam o alcance de suas propostas sociais, estas não de emergir no contexto e nos limites da legitimação, por mais bem intencionadas que elas possam aparecer empiricamente. Delimita-se, desta forma, o espaço onde pode ser identificado saber que interessa ao Estado para fundamentar suas propostas intervencionistas. E como o "fazer" não prescinde do "saber", o modo e as áreas de intervenções respondem também às mesmas intenções, ou seja, àquilo que ele está disposto a oferecer.

É neste contexto que se deve interpretar as afirmações iniciais de que não há necessidade de estudos para elaborar políticas e programas educacionais para o meio rural. Sabe-se que faltam escolas, portanto é preciso construir e equipar; não há material escolar, portanto é preciso desenvolver e distribuir livros adaptados à região; os professores são leigos na sua quase totalidade, portanto é preciso investir em treinamento; falta autonomia e capacitação técnica nos órgãos Municipais de Educação, portanto deve-se garantir o reforço administrativo; igualmente, os índices

de subnutrição são alarmantes, portanto são necessários programas de alimentação escolar para possibilitar a aprendizagem dos alunos.

O modo de formulação das políticas e dos programas aparece, portanto, por cima de necessidades irrefutáveis e se apresenta como intervenção inquestionável. O Estado deve tomar estas medidas. Apenas precisa de diagnósticos para equacionar a abrangência do planejamento e da implementação. Constrói-se o modelo básico de funcionamento da educação escolar no meio rural; são definidas normas e procedimentos para assegurar o alcance dos objetivos propostos. Arma-se, desta forma, o quadro completo do intervencionismo legitimador, revelando o Estado com seu caráter modernizador, mas essencialmente paternalista e autoritário. De fato o processo é vertical e normativo: cabe ao Estado determinar o que a escola rural precisa e o que ela deve ser.

Abrem-se canais de participação para legitimar um saber óbvio e inquestionável. Solicitam-se estudos para o aperfeiçoamento dos processos e controles de implementação. Admite-se verificar o alcance dos objetivos propostos.

No entanto, onde procurar as respostas para a ineficiência e os insucessos dos grandes programas de educação para o meio rural? O questionamento das intenções reais do Estado e do caráter de seu modo de intervenção leva ao questionamento dos próprios objetivos dos programas, ou seja, a elaboração de um saber sobre os pressupostos considerados óbvios ou inquestionáveis de tais intervenções. Empiricamente, não se duvida da necessidade da intervenção, mas a reconstrução destas intervenções leva à percepção da incongruência entre a real demanda social, capaz de dar consistência a uma proposta de mudança, e o espaço de intervenção permitido pelo Estado.

O Estado não se dispõe a intervir em níveis mais estruturais onde se apóiam os pressupostos de sucesso de suas intervenções, ou seja, dos programas de educação para o meio rural. Assim, o Estado não consolida pressupostos essenciais que viabilizariam e garantiriam a efetivação dos objetivos propostos.

Questões acerca dos pressupostos das ações do Estado — do saber óbvio ao saber conjuntural.

Com base na postura teórico-metodológica esboçada, pode-se passar à análise de algumas propostas de intervenção do Estado. Contudo, convém reforçar que o saber que se procure desenvolver, ou seja, a análise crítica das questões, implica uma concepção de mudança da função social da escola e do Estado e, conseqüentemente, da própria sociedade. O saber a ser elaborado criticamente a partir do fazer do Estado "somente será real se chegamos a questionar a filosofia da proposta e a função política que ela cumpre na correlação de forças sociais, no momento e no espaço sócio-cultural em que é implementada" (Arroyo, 1985, p. 14).

O que nos revela a prática do Estado, ou seja, os programas voltados para a melhoria do ensino no meio rural? Que destino pode-se antecipar para as ações futuras previstas nos mesmos pressupostos?

Uma primeira proposta, já expandida em diversos programas, diz respeito ao fortalecimento gerencial dos sistemas municipais de educação. Propõe-se maior autonomia do município na gerência do sistema educacional e a descentralização dos níveis de decisão, de modo a ancorar as responsabilidades e as orientações pedagógicas no contexto da realidade local, com base na participação efetiva dos agentes e destinatários da educação pública. Desse modo, fez-se um repasse do poder, de forma a garantir a adequação do sistema à demanda social por educação.

A proposta, por mais inquestionável que seja a nível de organização social e de administração pública, baseia-se em pressupostos políticos, técnicos, administrativos e financeiros que condicionam sua viabilidade. Politicamente, ela abstrai a estrutura de poder vigente, a nível local, ou estabelece que o repasse do poder central irá se concretizar naquele nível. O coronelismo político, embora sob nova roupagem numa estrutura capitalista que se modernize, não abdica do seu poder de controle por mera injunção de programas legitimadores do Estado. A proposta se inviabiliza primeiramente pela ausência de estruturas sociais capazes de impor as reais demandas sociais. Se, a nível político, os responsáveis pelo gerenciamento dos programas de educação

respondem às injunções dos interesses do poder local, a nível técnico ainda falta a capacidade crítica para a reconstrução ou reelaboração das propostas de acordo com a especificidade local. A dimensão financeira, reconhecida como condicionada à reforma tributária dos municípios, tem, de qualquer forma, sua viabilidade relacionada ao poder econômico-político que impera no contexto.

Indicadores da inviabilidade política da proposta de autonomia e do limitado fortalecimento institucional dos OMEs aparecem: nas ingerências dos Prefeitos para contratar, demitir e remanejar professores por questões político-partidárias, na ausência de participação dos técnicos dos OME's na fixação das metas e orçamentos educacionais do município, e na submissão e utilização do sistema municipal de educação aos controles e comandos das estruturas do poder político-econômico no meio rural. A simples aprovação do estatuto do magistério a nível municipal, independentemente de sua viabilidade financeira, não assegura a real capacidade de organização sindical como poder alternativo no plano educacional do município.

Uma segunda proposta de intervenção do Estado, e de inquestionável necessidade, diz respeito à melhoria do acesso e à expansão das oportunidades educacionais através de programas de construção e reforma de unidades escolares. Esse tipo de ação tem seu sucesso condicionado à existência de uma demanda social, que assume e viabiliza a proposta, dando reais condições de existência à escola rural. Portanto, a intervenção do Estado tem como pressuposto a demanda social por escola.

Deve-se questionar a real existência da escola rural, ou seja, a demanda social desta escola como instância institucional capaz de desempenhar sua função social. Este é um pressuposto que os estudos mais recentes não conseguem identificar claramente. O que equivale a dizer que se duvida da existência real da escola rural como instância social reivindicada pela comunidade local.

A existência deste pressuposto garante o surgimento e o fortalecimento de instâncias de poder alternativo, a nível da comunidade, capazes, por sua vez, de condicionar o jogo das instâncias do poder político-econômico vigente. E o espaço da educação comunitária e dos movimentos sociais no campo, uma dimensão do real onde muito saber ainda tem de ser elaborado. Da mesma forma, incentivos ao desenvolvimento dessa realidade não se incluem nos programas de educação para o meio rural, embora sejam pressupostos ao sucesso das propostas.

Uma terceira proposta de ação reside nos programas de aperfeiçoamento de recursos humanos, base inquestionável da melhoria do ensino no meio rural. Além dos diagnósticos das necessidades de treinamento do corpo docente existente, formulam-se estudos de acompanhamento das diversas formas de qualificação, bem como das práticas pedagógicas na escola.

Contudo, não se questiona, ou não se gera saber sobre a identidade profissional da professora rural, sobre suas reais condições de existência e trabalho, sobre as condições de integração de sua experiência escolar cotidiana, bases essenciais ou pressupostos da ação e do sucesso dos treinamentos. A melhoria da qualidade do ensino rural, via formação do corpo docente, tem como pressuposto a existência de condições de vida de um trabalhador profissional. Já se pode verificar que para a melhoria do ensino não é suficiente apenas o maior domínio de conteúdos e métodos.

Quanto às ações visando o desenvolvimento e a distribuição de material didático, certos pressupostos não de ser também investigados de modo a assegurar o direcionamento das propostas. Trata-se de ações que não podem ser isoladas da formação da professora e, acima de tudo, para as quais deve-se aprofundar a dimensão da especificidade da escola rural. A superação das questões de especificidade dos conteúdos escolares no meio rural não elimina a necessidade de avanço do saber em relação às condições específicas de vida e de trabalho do aluno e de sua família. Da mesma forma, não se pode menosprezar as condições de existência do trabalhador rural, dimensões essas relacionadas à especificidade real das condições e modos de aprendizagem naquele contexto e, particularmente, às condições de organização da escola e do ensino. Questões estas que demandam propostas em relação a um ciclo básico de aprendizagem e a revisão das normas de seriação e promoção escolar.

Esta área contesta o caráter normativo e modelar das propostas do Estado, apontando necessidades de avanço do saber, baseado na reconstrução das condições de existência no cotidiano da escola e da vida no meio rural.

Finalmente, um último tipo de ação, sujeito a posicionamentos diversos no âmbito da educação, diz respeito aos programas de alimentação escolar. Sem aprofundar a complexidade da questão, sabe-se que estes trazem, no seu bojo, elementos críticos em relação ao intervencionismo do Estado através da escola rural. Pelo viés da real carência alimentar e suas conseqüências sobre a aprendizagem do saber ler, escrever e contar, a escola contribui para legitimar, com disfarce paternalista, os diversos níveis de estruturas de poder mantidas pelo Estado. Neste particular, deve-se aprofundar a relação entre o clientelismo político e o alcance social dos programas de alimentação escolar. Os pressupostos básicos a estas ações não devem ser identificados e controlados para se esperar resultados significativos.

Concluindo, algumas afirmações podem ser sustentadas, as quais infelizmente contribuem mais para manter perspectivas sombrias quanto ao futuro da escola rural.

Configura-se que o saber que informa os programas de educação e, por dedução, que fundamenta as políticas educacionais, além de empiricista, por não reconstituir os pressupostos das ações proclamadas, é fundamentalmente normativo e autoritário. A melhoria da qualidade da educação no meio rural, objeto da intervenção do Estado, repousa na reconstrução de um saber oriundo das reais demandas sociais e capaz de informar efetivamente as políticas educacionais do Estado.

Os estudos, em nada dispensáveis, não devem identificar a especificidade da escola rural na totalidade da questão do campo, dirigindo-se para a reconstrução e a compreensão do seu modo de existência e organização.

Devem emergir, igualmente, políticas e ações voltadas para o fortalecimento dos movimentos sociais no campo e, particularmente, para a formação da consciência social e dos direitos de cidadania nas comunidades rurais, pressuposto indispensável ao prelúdio das mudanças sociais declaradas pelo Estado.

De qualquer forma, a educação rural, enquanto não for atendida na totalidade de suas dimensões, o que significa no contexto das reivindicações políticas, econômicas, tecnológicas e sociais do trabalhador do campo, há de permanecer à margem dos reais empreendimentos do Estado. E, particularmente, muito diferenciada da questão da escola urbana. A multiplicação de programas educacionais e a fragmentação das ações e dos financiamentos têm como efeitos e êxitos principais a legitimação das estruturas de poder do Estado essencialmente capitalista e conservador.

Deste modo, deve-se reconhecer que continua a negação do direito à educação básica no meio rural. E, nos moldes em que se encaminha a futura Constituição, apenas pode-se esperar ter que travar a luta ainda por muito tempo em prol de uma transformação radical da sociedade e da emergência da escola rural.