



ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA ANÁLISE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL

Maria Clara de Sousa Costa¹
Universidade Estadual do Piauí

Lucineide Barros Medeiros²
Universidade Estadual do Piauí

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre os desafios de analisar a política pública de Educação do Campo, considerando possíveis contribuições advindas da abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball em interface com as especificidades que integram a política. A proposta de Ball inscreve os seguintes contextos: Contexto da influência, Contexto da produção do texto e Contexto da prática. A partir de um estudo de base teórica realizado por meio de levantamento bibliográfico, de base qualitativa e exploratória acerca da referida temática, o presente estudo problematiza sobre como a política de Educação do Campo vem sendo tratada na agenda política-educacional brasileira a partir dos diferentes contextos apontados na teoria do Ciclo de Política, destacando contribuições e limites ao processo de análise, dada a singularidade histórica e conceitual da política de Educação do Campo enquanto processo contra hegemônico. As conclusões apontam que as possíveis contribuições do Ciclo de Políticas para a análise da política de Educação do Campo podem ser úteis no tocante ao apontamento de cenários, contudo, carece de dinâmicas que permitam a interligação entre os mesmos considerando as tensões e conflitos, não apenas no interior de cada contexto, mas também na base estrutural em que estes se encontram. Contudo, pela flexibilidade que apontam indicam abertura crítica para articular realidades e experiências singulares a exemplo da Educação do Campo, especialmente através da indicação de elementos que podem se converter em passos para uma construção metodológica.

Palavras-chave: Ciclo de Política; Educação do Campo; Política Educacional.

THE POLICY CYCLE APPROACH: A CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF FIELD EDUCATION POLICY IN BRAZIL

ABSTRACT

The aim of this article is to reflect on the challenges of analyzing the public policy of Field Education, considering possible contributions from Stephen Ball's Policy Cycle approach in interface with the specificities that make up the policy. Ball's proposal includes the following contexts: Context of influence, Context of text production and Context of practice. Based on a theoretical study carried out by means of a qualitative and exploratory bibliographic survey on the subject, this study problematizes how the Field Education policy has been dealt with in the Brazilian political-educational agenda from the different

¹ Graduada em Pedagogia (UFPI). Mestranda no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociedade e Cultura – PPGSC (UESPI), Teresina, Piauí, Brasil. Rua Gonçalves Lêdo, 2122, Aeroporto, Teresina, Piauí, Brasil. CEP: 64007-350. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9989-2664>. E-mail: mcsousa.co@gmail.com.

² Doutora em Educação (UNISINOS). Professora Adjunta (UESPI), Teresina, Piauí, Brasil. Rua Professor Edson Cunha, 4874, Bairro Buenos Aires, Teresina, Piauí, Brasil. CEP: 64008-570. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1538-2705>. E-mail: lucineidebarros@cceca.uespi.br.

contexts pointed out in the theory of the Policy Cycle, highlighting contributions and limits to the analysis process, given the historical and conceptual singularity of the Field Education policy as a counter-hegemonic process. The conclusions point out that the possible contributions of the Policy Cycle to the analysis of Field Education policy can be useful in terms of pointing out scenarios, however, it lacks dynamics that allow them to be interconnected, considering the tensions and conflicts, not only within each context, but also in the structural basis in which they are found. However, due to their flexibility, they indicate a critical openness to articulating unique realities and experiences, such as rural education, especially by indicating elements that can become steps for methodological construction.

Keywords: Policy Cycle; Field education; Educational Politics.

EL ENFOQUE DEL CICLO POLÍTICO: UNA CONTRIBUCIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN PARA EL CAMPO EN BRASIL

RESUMEN

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre los desafíos de analizar la política pública de Educación para el Campo, considerando posibles aportes del enfoque del Ciclo Político de Stephen Ball en interfaz con las especificidades que la componen. La propuesta de Ball incluye los siguientes contextos: Contexto de influencia, Contexto de producción de textos y Contexto de práctica. A partir de un estudio teórico realizado mediante un relevamiento bibliográfico cualitativo y exploratorio sobre el tema, este estudio problematiza cómo la política de Educación para el Campo ha sido tratada en la agenda político-educativa brasileña a partir de los diferentes contextos señalados en la teoría del Ciclo de Políticas, destacando aportes y límites al proceso de análisis, dada la singularidad histórica y conceptual de la política de Educación para el Campo como proceso contrahegemónico. Las conclusiones señalan que los posibles aportes del Ciclo Político al análisis de la política de Educación para el Campo pueden ser útiles en términos de señalar escenarios, pero que carece de dinámicas que permitan interconectarlos, considerando las tensiones y conflictos no sólo al interior de cada contexto, sino también en la base estructural en que se encuentran. Sin embargo, por su flexibilidad, indican una apertura crítica para articular realidades y experiencias singulares, como la Educación para el Campo, especialmente al señalar elementos que pueden convertirse en pasos para la construcción metodológica.

Palabras clave: Ciclo Político; Educación para el Campo; Política Educativa.

INTRODUÇÃO

As práticas e discussões educacionais dos movimentos sociais do campo no Brasil nos anos de 1990 delinearão a construção que, a partir de processos de mobilização social e de sistematização de experiências, a exemplo do que se realizou no I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), realizado em 1997 e de outras atividades subsequentes, como Conferências, aprovação de Resoluções, Decretos e leis, favoreceram a concretização, no ano de 1998 do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) (Molina, 2003). Cherobin (2018) ressalta, com base em diversos autores que as primeiras reflexões sobre a Educação do Campo têm como referência as práticas educativas realizadas pelo Movimento Sem Terra (MST).

Nas palavras de Arroyo, Caldart e Molina (2009, p.11), a Educação do Campo “[...] nasce sobretudo de um outro olhar sobre o papel do campo em um projeto de desenvolvimento e sobre os diferentes sujeitos do campo”, tendo como protagonista os movimentos populares e sindicais em defesa da reforma agrária popular. Neste sentido, importa pontuar que a Educação do Campo, desde o seu marco de nascimento, não pode ser pensada isoladamente devendo, as discussões em torno da mesma compreender aspectos como: Campo, Política Pública e Educação, ou seja, as singularidades do território marcado historicamente por uma questão agrária não resolvida, um determinado modo de produção de políticas públicas prevalente no Brasil e na América Latina a serviço do crescimento econômico e a educação como ação humana que não se restringe à escola, mas na dinâmica da atualidade necessariamente passa por ela (Martins, 1975; Stedile, 2005; Vieira, 2004; Wood, 2006; Caldart, 2008).

Desde a construção inaugural, a Educação do Campo reivindica para si a condição de política pública, na perspectiva do direito, e sob a responsabilidade do estado, integrada ao Sistema Nacional de Educação e à dinâmica que articula a composição da agenda pública, passando pela tomada de decisão, planejamento, implementação e avaliação das ações.

A presente discussão dá destaque à perspectiva analítica das políticas educacionais proposta pelo sociólogo britânico Stephen Ball, em conjunto com outros interlocutores dentre os quais se encontram o peruano Cesar Tello e o brasileiro Jefferson Mainardes. Trata-se da abordagem do Ciclo de Política, apresentado como um modelo analítico voltado a compreender o movimento da política educacional em suas complexidades e diferentes agentes. De acordo os autores, o ciclo são composto basicamente pelos seguintes contextos: Contexto da influência, Contexto da produção do texto e Contexto da prática.

Vale salientar que a perspectiva do ciclo de políticas de Ball é uma dentre outras existentes em um universo de abordagens para a análise de políticas públicas, conforme indicado no estudo de revisão de literatura realizado por Souza (2006), a qual destaca as seguintes: o incrementalismo, desenvolvida por Lindblom, Caiden e Wildavsky; o de

“*garbage can*”, ou lata de lixo, desenvolvido por Cohen, March e Olsen; o modelo de coalizão de defesa “*advocacy coalition*”, de Sabatier e Jenkins-Smith; o modelo de arenas sociais; o modelo do equilíbrio interrompido “*punctuated equilibrium*”, de Baumgartner e Jones; os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

A autora afirma que “os modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (Souza, 2006, p. 28). Neste conjunto o ciclo de política pública comporta diversas vertentes; de modo geral se baseia na deliberação, formada por vários estágios realizados em processo dinâmico, destacando-se a definição de agenda; identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação; a maior ou menor ênfase em uma desses componentes geralmente define a abordagem da vertente.

No artigo tem-se como objetivo refletir sobre desafios de analisar a política pública de Educação do Campo, considerando possíveis contribuições advindas da abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball, em interfaces com as especificidades que integram a política. A proposta de Ball se tornou importante para os marcos da presente discussão em razão de situar-se, com destacada distinção no meio acadêmico no contexto dos estudos de políticas educacionais.

O presente trabalho é parte de uma pesquisa mais ampla que buscou analisar aspectos epistemológicos implicados em teses e dissertações sobre a política de Educação do Campo no Brasil (defendidas entre os anos de 2010 e 2020), situando-a a partir dos seus marcos de origem, contribuindo com o processo de sistematização de conhecimento em Educação do Campo.

Do ponto de vista metodológico o estudo está baseado em levantamento bibliográfico, considerando o viés qualitativo e exploratório acerca da referida temática. Assim, o trabalho reporta a um estudo de Estado do Conhecimento (EC), produzido na referida pesquisa, o qual, segundo Morosini (2015, p. 102), constitui-se a partir da “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando

periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica.” A base escolhida foi a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD).

De acordo com Minayo (2016) as teorias visam explicar ou compreender um fenômeno, um processo ou um conjunto de fenômenos e processos; trata-se de um conjunto de proposições voltadas à interpretação da realidade, contudo, nenhuma teoria, por mais bem elaborada que seja, dá conta de explicar ou interpretar todos os fenômenos e processos sociais, pois geralmente se constitui a partir do recorte de determinado aspecto significativo da realidade e neste sentido não alcança a realidade como todo. Neste sentido, considera-se pertinente questionar a respeito da aplicabilidade da abordagem do Ciclo de Políticas de Ball para a análise da política de Educação do Campo, considerando as suas singularidades, marcos de existências e questões que pretende dá respostas.

Toma-se como referencial teórico os estudos de Ball e Bowe (1992), Mainardes (2006), Tello e Jung (2005), Arroyo, Caldart e Molina (2009), Caldart (2010) e Munarim (2008), Vieira (2004), Wood (2006), dentre outros. O trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira: no primeiro momento apresenta-se considerações gerais sobre a Educação do Campo, Políticas Públicas e Políticas Educacionais em contexto; no segundo momento destaca-se elementos do campo teórico do Ciclo de Políticas, destacando os contextos que compõe o ciclo; no terceiro momento discute-se a análise da política pública de Educação do Campo em interfaces com o ciclo de políticas de Ball, e por fim apresenta-se as considerações finais pontuando a respeito das potencialidades analítica do Ciclo de Políticas e alguns limitações relacionadas à singularidade da política contra hegemônica da Educação do Campo.

EDUCAÇÃO DO CAMPO, POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM CONTEXTO

É possível afirmar que o debate sobre a política educacional enquanto um campo teórico e científico gira em torno antes de mais nada do seu objeto de estudo que é a política educacional e na presente discussão, em particular, a política de Educação do

Campo. A esse respeito, Tello e Jung (2015), em sintonia com Michel Foucault, chamam atenção para a necessidade de se retomar a conceituação de episteme de época, “entendendo que o objeto de estudo da política educacional não é outra coisa, senão uma construção de contexto, de história e de posicionamento epistemológico” (p. 146). Assim, é importante considerar, que historicamente no Brasil e na América Latina a promoção das políticas educacionais está diretamente relacionada com a correlação de forças políticas nos processos de gestão e controle a influir mais ou menos no modo de repartição dos recursos de financiamento, com repercussão direta no provimento e na qualidade do que se define nesta mesma correlação como direito, em sede das desigualdades marcantes na lógica capitalista.

A Educação do Campo, enquanto um direito que se vincula de forma articulada às políticas voltadas tanto para o campo educacional em sentido amplo, quanto para o da Reforma Agrária. Na linha dos estudos de Caldart (2010) e Munarim (2008), a Educação do Campo, tendo suas raízes nas experiências desenvolvidas, principalmente no âmbito das ações empreendidas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), gestada no contexto das “lutas sociais pelo direito à educação, configuradas a partir da realidade da luta pela terra, pelo trabalho, pela igualdade social, por condições de uma vida digna de seres humanos no lugar em que ela aconteça” (Caldart, 2010, p.106). O que indica o seu caráter contra hegemônico.

Nas palavras de Caldart (2010, p.106), inicialmente houve uma mobilização em torno de uma crítica prática pautada nas “lutas sociais pelo direito à educação, configuradas a partir da realidade da luta pela terra, pelo trabalho, pela igualdade social, por condições de uma vida digna de seres humanos no lugar em que ela aconteça”. Neste sentido, pontua-se que tais práticas aproximavam das discussões educacionais, as questões referentes ao enfrentamento da lógica capitalista e as condições de vida no campo.

Essas condições informam exclusões flagrantes das populações e territórios camponeses que, por um lado legitimam a reivindicação de educação como direito de todos e por outro lado, a relação aparentemente conflituosa entre o caráter universal e

as singularidades que lhe perpassam. Segundo Reale (*apud* Vieira, 2004, p. 46), é recorrente identificar “exigência de universalidade com indiferença para com problemas particulares que compõem a trama viva da experiência social”. Neste particular se pode identificar o papel da gestão dos governos, submetendo o direito à princípios ético-políticos da existência, que permita considerar o universal e o particular como partes de uma mesma construção histórica que, para serem apreendidas exigem mediações com a materialidade e exigências do processo de humanização.

Contudo, o processo de colonização, combinado com a oligarquização e desenvolvimento do capitalismo dos primórdios à atualidade instituiu nas instâncias de poder, sob o manto da ordem democrática burguesa e do estado democrático de direito, grupos restritos controlando e impondo barreiras institucionais às movimentações de conflitos na cena pública, através de políticas de cooptação e(ou) de compensação em projetos pontuais e fragmentados e controle das decisões no campo econômico, político, cultural e intelectual, filtrando e hierarquizando demandas para a composição da agenda e da destinação dos recursos orçamentários criando um determinado consenso social em que se privilegia atividades tidas como rentáveis e favorecedoras do crescimento econômico, a exemplo do agronegócio, em detrimento da agricultura camponesa.

Esse processo é viabilizado pela fragmentação do humano, e um dos mecanismos para que isto aconteça é estabelecendo em campos distintos o econômico e o político, procurando esconder o fato que o capitalismo tem conteúdo político e social e as políticas públicas e educacionais realizadas nos marcos do sistema, igualmente, indissociam o político e o econômico. Assim, é possível que ora as decisões políticas sejam tomadas em determinada direção e ora as decisões econômicas a inviabilizem. De acordo com Wood (2006, p. 28), “essa separação ‘estrutural’ talvez seja o mecanismo mais eficiente na defesa do capital”.

A expressão desse processo em relação alinhado à política de Educação do Campo pode ser observada quando, na segunda metade dos anos 1990, em meio às pressões sociais das ocupações de latifúndios em todo o país e ações de mobilização, a exemplo da Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, foi criado, no ano de 1997,

o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e na sequência aprovadas as diretrizes curriculares para a educação pública na escola do campo (Resoluções CNE/CEB n. 01/2002 e n. 2/2008) e outros marcos que colocaram em andamento a política de Educação do Campo no país.

Em aproximadamente 20 anos de construção foram dados passos lentos, porém importantes na efetivação da política, como a criação em 2004 da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) no Ministério da Educação, contando com uma Coordenação de Educação do Campo e o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO) voltado à implementação de implementação de cursos regulares de licenciatura em Educação do Campo nas instituições públicas de ensino superior do país, voltados especificamente para a formação de educadores para a docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais e o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), com ações voltadas à formação dos professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação da infraestrutura e qualidade da Educação no Campo em todas as etapas e modalidades, dando efetividade ao que está determinado no Decreto nº 7.352/2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma (PRONERA).

Passadas duas décadas de vigência, a política de Educação do Campo passou a enfrentar enormes entraves: corte nos recursos de financiamento de cursos e de instituições de ensino, um crescente número de escolas paralisadas o(ou) fechadas, a extinção da SECADI, dentre outros. Ressalte-se que a decisão política constante nos marcos legais de disciplinamento da Educação do Campo se manteve, porém, na prática, a implementação da política sofreu enorme retrocesso e em alguns casos, foi inviabilizada.

Este cenário, no entanto, é concomitante à um processo de arrefecimento do poder de mobilização e de ação direta do MST e do conjunto dos movimentos sociais, no transcurso dos governos do Partido dos Trabalhadores e que, em face do impeachment da Presidente Dilma Roussef, se somou ao movimento de recomposição das forças

políticas em bases conservadoras e de direita, dando lugar aos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro com forte criminalização das lutas e dos movimentos sociais do campo e das políticas afirmativas da Educação do Campo.

O CAMPO TEÓRICO DO CICLO DE POLITICAS: INDICAÇÕES PARA COMPOR A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO?

Assumindo a compreensão de que o objeto da Política Educacional são as políticas educacionais, inseridas em determinada lógica socioeducacional, multidimensional, é importante considerar que os diversos enfoques epistêmicos geram, em si, um objeto em permanente construção:

os ângulos de análise da realidade socioeducacional permitem ao campo teórico da política educacional a construção a partir de diversos eixos que irão confluir em seu objeto, por exemplo, o Estado, a jurisprudência, a micropolítica, o discurso político, os debates políticos, a governabilidade educacional, o direito à educação, entre outros (Galindo; Cáceres, 1999 *apud* Tello; Jung, p. 148).

Dessa forma, o entendimento do objeto da política educacional como algo em movimento, que nunca está estático, mas sim em constante construção, uma vez que assume o próprio dinamismo das políticas educacionais e suas relações, se opõe ao conceito clássico de objeto da política educacional que tem como centro o Estado. Como explica Burch (2009):

Opondo-se à definição clássica do objeto de estudo da política educação como ação de um Estado, explica que cada vez se torna mais difícil sustentar o modelo tradicional do objeto de estudo da política educacional, já que o campo está cada vez mais congestionado: novas relações e novas formas de relação estão sendo estabelecidas na política e na relação com ela (*apud* Tello; Jung, p. 148).

É válido ressaltar ainda que isto não significa que não existem perspectivas de análise das políticas educacionais centradas no Estado, em que o objeto de estudo da Política Educacional é entendido como ação do Estado no âmbito educativo; mas, como apontam Tello e Jung (2015, p. 149), estes métodos analíticos apresentam sérios problemas e limitações:

[...] dizemos que claramente existem métodos de análise das políticas educacionais centradas no Estado, contudo, ao encontrarmos uma nova configuração estatal, esses métodos e abordagens de análise nem sequer podem ser os clássicos, é preciso pensar novos esquemas analíticos para as análises centradas no Estado. Ainda assim, como explicaremos mais adiante, o Estado não pode ser o centro da política educacional em termos de pesquisa, mas uma mediação.

Tomando a compreensão de que o campo da política educacional tem como objeto de estudo as tomadas de decisões (políticas educacionais), estas podem ser observadas em diferentes níveis de um sistema educativo, como explica Ball em sua teoria do Ciclo de Políticas, por exemplo, ou em outros modelos sugeridos para compreender o movimento da política educacional em suas complexidades e diferentes sujeitos, porém neste trabalho nossa opção é por buscar possíveis aproximações com a proposta de Ball. Sobre isso, Tello e Jung (2015, p. 150) afirmam:

Assim, tentamos não reduzir a caracterização teórica do objeto de estudo da política educacional e assumimos como aproximação conceitual a que se ocupa do estudo das decisões políticas no âmbito educativo, considerando que existem decisões políticas nos diversos níveis do sistema educativo e que as decisões políticas se referem ao uso do poder conjuntas ou individuais. Deste modo, é necessário diferenciar os ângulos de estudo deste complexo e rizomático objeto de estudo, por exemplo, políticas curriculares, políticas docentes, políticas de financiamento, etc., que podem ser observadas através do exercício de poder do governo, de atores sindicais, docentes, técnico, etc., nos níveis micro, meso e macro do sistema educativo ou na inter-relação entre eles.

Nos termos de Deleuze, um rizoma é um modelo descritivo no qual a organização dos elementos não segue linhas de subordinação hierárquica com uma base ou raiz, dando origem a múltiplas ramificações, de acordo com o conhecido modelo da árvore de Porfírio –, mas que qualquer elemento pode afetar ou incidir em qualquer outro (*apud* Tello; Jung, 2015). E a relação que estes mantêm entre si, considerando as políticas educacionais em termos de ações políticas, é que estas conformam uma intertextualidade rizomática à maneira de *swarming*³.

³ Esta categoria não tem uma tradução clara para o espanhol nem para o português. Um *swarm* é um enxame de abelhas, e o *swarming* são as abelhas em busca de um lugar onde possam construir o favo. São as abelhas em movimento, mas juntas, quase sem poder identificar a tradicional hierarquia que estas têm dado que a busca do lugar para a construção do favo não está circunscrita à decisão da Abelha Rainha (Tello; Jung, 2015).

Nesse sentido, as políticas educacionais são como uma ação política que possuem múltiplos atores, vinculações, decisões, lutas de poder, ações, impacto, implementação etc. Por isso, os autores definem a complexa mobilidade das políticas educativas em termos de *swarming*. Dessa maneira, compreende-se a realidade das políticas educacionais como *swarming*. Na proposta da política educacional como intertextual, como *swarming*, os textos estão em constante transformação na ação política (Tello; Jung, 2015).

UMA PROPOSTA ANALÍTICA A PARTIR DA ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS

A abordagem do Ciclo de Políticas elaborada por Stephen Ball e Richard Bowe é um referencial teórico analítico que se propõe a aportar contribuições para os estudos de políticas educacionais. A centralidade desta abordagem está em reconhecer a natureza complexa e controversa da Política Educacional, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local. Ademais, indica a necessidade de articulação dos processos macro e micro na análise de políticas educacionais, o que lhe confere uma característica de abordagem dinâmica e flexível (Mainardes, 2006).

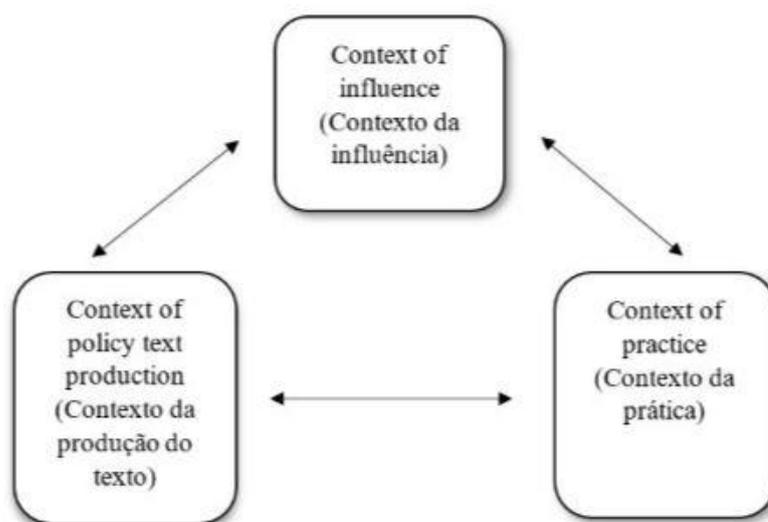
Ao longo do tempo, a abordagem sofreu alterações e adequações para contemplar da forma mais abrangente possível as especificidades das políticas educacionais, de modo a oferecer um referencial teórico que pudesse possibilitar uma análise crítica dos processos políticos. Tendo isso em vista, a abordagem é pensada a partir da caracterização da política como um ciclo finito, constituído no primeiro momento por três facetas:

A primeira faceta, a ‘política proposta’, referia-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarrega dos de ‘implementar’ políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e outras arenas onde as políticas emergem. A ‘política de fato’ constituía-se pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a ‘política em uso’ referia-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática (Ball; Bowe, 1992 *apud* Mainardes, 2006, p. 49).

Contudo, logo esta configuração inicial foi refutada por seus próprios autores, que passaram a perceber que esta se apresentava ainda de maneira muito restrita e, portanto, não dava conta de contemplar uma dimensão dinâmica. De acordo Mainardes (2006, p. 50), “eles rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e implementação porque estas ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade dos processos de gestão”.

Partindo dessa premissa de que há a necessidade de se pensar os processos políticos como ciclos contínuos, não separando os momentos de formulação e implementação, mas entendendo que na verdade estes estabelecem estreitas interrelações, podendo até mesmo ocorrer de maneira simultânea, é que os autores propõem uma nova organização para a abordagem do Ciclo de Políticas, constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse que envolvem disputas e embates (Bowe et al., 1992 *apud* Mainardes, 2006).

Figura 01 - Contextos do processo de formulação de uma política (Contexts of policy making)



Fonte: organização das autoras com base nos estudos de Bowe et al., 1992 (*apud* Mainardes, 2006, p. 20).

A respeito do primeiro contexto, o da influência, Mainardes (2006, p. 51) explica que:

[...] é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

Dessa maneira, o autor explica ainda que, ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado a interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral, portanto, fazem parte do segundo contexto do Ciclo de Políticas, o contexto da produção do texto, que “[...] representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.” (Mainardes, 2006, p. 52).

Dando continuidade ao ciclo, o terceiro contexto seria o contexto da prática, que de acordo Ball e Bowe:

[...] é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretações, então, a serem ‘recriadas’ (Bowe et al., 1992 *apud* Mainardes, 2006, p. 53).

Neste ponto é possível observar de maneira mais nítida como a abordagem do Ciclo de Políticas se configura como um ciclo contínuo, em que o contexto “final”, o contexto da prática, nos leva de volta ao contexto inicial, o contexto da influência, de maneira que os contextos, de maneira geral, estão a todo momento imbricados e fazem parte de um mesmo processo, de maneira simultânea e cíclica.

Por fim, os autores expandiram ainda mais a abordagem em produções subsequentes, adicionando mais dois contextos para a análise o Ciclo de Políticas: o

contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. De acordo Mainardes (2006, p. 54):

O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes.

Portanto, é importante frisar que a abordagem exige por si só que a análise de uma política educacional deva envolver o exame das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações, como Mainardes (2006, p. 55) exemplifica: “(por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas.”

A ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO EM INTERFACES COM O CICLO DE POLÍTICAS DE BALL

A análise das políticas educacionais é um desafio, especialmente em contexto de democracia frágil, em que o estado se dá a atribuição de propor, realizar e avaliar geralmente sem escuta qualificada à sociedade organizadas em movimentos sociais; impedindo que conflitos conjunturais e históricos venham à tona. Neste sentido é importante que a análise das políticas considere as ações, suas intencionalidades, a qualidade da incidências e as ausências provocadas ou impostas para que estas aconteçam ou não.

O processo de composição e instituição da política de Educação do Campo já completou 20 anos e requer a sistematização de análise sobre a qualidade do papel que vem desempenhando diante dos desafios que deram origem e justificam a sua existência. A sua construção inicial tomou como ponto de partida a problemática da realidade brasileira que conformou a questão agrária e assim, orientou-se por objetivos contra-hegemônico voltados à emancipação.

De acordo com Caldart (2006, p. 40), deve ser analisada em faces dessa condição “e não como se fosse um ideal ou um ideário político-pedagógico a ser implantado ou ao qual a realidade da educação deve se sujeitar”; antes de tudo, a Educação do Campo “afirma e luta por uma concepção de educação (e de campo)”. Do ponto de vista do fazer, exige protagonismo “não é ‘para’ ou nem mesmo ‘com’ mas ‘dos’ trabalhadores”. Sobre as interrogações existentes na base da política, devem ser buscadas na teoria pedagógica que pretende materializar, em que a luta social e a organização coletiva são matrizes formadoras, a educação e o trabalho são indissociáveis e há a aposta na democratização do conhecimento. Essa perspectiva requer uma escola vinculada à vida do/no campo, enquanto território integrante da diversidade cultural brasileira, devendo contar com profissionais em condições objetivas e subjetivas de lidar com essa exigência.

Além disso, a Educação do Campo se situa politicamente no contexto “do acirramento das contradições sociais que veem do movimento de expansão do capital, brutalmente acelerado no campo nestes últimos anos.” (Caldart, 2006, p. 47). Trata-se de um movimento motivada pela crise estrutural do capital que tem repercussão decisiva na agricultura e nos territórios; tem forte controle das empresas transnacionais, com influência nos mercados nacionais e internacionais e junto aos governos, incidindo na definição das prioridades e dos investimentos. Desse modo, a política de Educação do Campo representa uma contradição em relação à política pública de educação historicamente existente. Uma contraposição à lógica do agronegócio, da criminalização dos movimentos sociais, da degradação dos recursos naturais e da desregulamentação das relações de trabalho, com a imposição dos mecanismos de reprodução do trabalho degradante e de baixo custo econômico como parte da tarefa política atribuída à escola pelo setor econômico dos grandes negócios no campo.

Compreende-se, assim, que a condição de existência política e projetiva da Educação do Campo deve, necessariamente, ser considerada em seu processo de análise. Conforme já destacado, Ball propõe uma abordagem de análise baseada inicialmente nos seguintes contextos: Contexto da influência, Contexto da produção do texto e Contexto

da prática, com o suplemento dos contextos dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

Antes de considerar os conteúdos de cada contexto é importante salientar que a abordagem do Ciclo de Políticas, de acordo com Mainardes (2006, p. 49), “adota uma orientação pós-moderna”. Vendramini (2022, p. 149) observa que “a agenda pós-moderna advoga a crise da racionalidade moderna apresentando a ideia de que todos os discursos são absolutamente válidos, independentemente do critério da verdade, quaisquer relatos particulares tornam-se explicações válidas como se a realidade residisse em cada sujeito”, para a autora essa perspectiva aporta limitações à compreensão do real, pois no plano teórico inviabiliza a unidade entre sujeito e objeto, teoria e prática, explicação e transformação.

Porém, também devemos considerar que, de acordo com Gatti (2005, p. 596), “o emprego dos termos pós-modernidade, pós-moderno não encontra consenso entre os que se preocupam com a compreensão do momento histórico contemporâneo, em suas diferentes manifestações”, afirma ainda que “o termo pós-modernidade tem-se mostrado polissêmico, sendo utilizado no mais das vezes de modo genérico” (p. 598), desse modo a autora advoga a perspectiva da transição, “não saímos totalmente das asas da modernidade e nem estamos integralmente em outra era” (p. 601).

Não obstante, é possível depreender que a perspectiva de Ball e Bowe de fato se orienta pelo enfrentamento à princípios de racionalidades predominantes na modernidade, porém, fazendo uso de categorias analíticas consideradas modernas, mas não alinhada às dinâmicas focalizantes e individualistas, próprias do projeto neoliberalizante pós-moderno, tampouco envereda pelas caminhos da crítica colonialista, ou assume compromisso com o manejo de categorias da dialética materialista.

Neste sentido, se pode identifica limitações da abordagem do Ciclo de Políticas para a análise da política de Educação do Campo, dadas as relações originárias da proposta de Educação do Campo com o materialismo histórico-dialético mas, apesar disso, é possível identificar contribuições relevantes nas dinâmicas de composição do

ciclo de políticas propostas por Ball e Bawe, principalmente do ponto de vista da identificação de um conjunto de forças e de ações que integram o ciclo, no entanto, o modo como este se movimenta em face das contradições, da totalidade e mediações que integram a totalidade do ser social, onde se pode identificar a questão agrária, exige outros esforços analíticos que não serão tratados no presente trabalho.

Nas palavras de Mainardes (2006) o referencial teórico-analítico do Ciclo de Políticas é dinâmico e flexível e comporta a natureza complexa da política educacional em seus processos micro e macro. Neste sentido amplo, há pertinência com exigências apontadas por Caldart (2009), contudo, partindo para os cenários específicos, identifica-se requerimentos que não estão suficientemente contemplados na proposta de Ball e Bawe. É nessa perspectiva que, o próprio Mainardes (2006) destaca que a abordagem do Ciclo de Políticas sofre críticas, algumas das quais acompanhadas de sugestões que foram incorporadas pelos autores.

Dentre as críticas, a de que lhe falta uma teoria de Estado nítida, permitindo estabelecer maior relação com os interesses econômicos. A partir daí tentou oferecer uma resolução para a lacuna teórica entre uma perspectiva neomarxista (centrada no Estado) com suas “generalidades ordenadas” (ênfase em questões mais amplas) e uma perspectiva pluralista com suas “realidades desordenadas de influência, pressão, dogmas, conflitos, acordos, intransigência, resistência, erros, oposição e pragmatismo”. Considera também que “o impacto das políticas sobre grupos específicos pode ser considerado na discussão dos dois últimos contextos do ciclo de políticas (contexto dos resultados/efeitos bem como no contexto de estratégia política)” (Mainardes, 2006, p. 56).

Voltando à discussão sobre os contextos, o da influência, de acordo com Mainardes (p. 51) é onde atuam “as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo” imprimindo significado aos conceitos, geralmente em processos de disputa localizadas ou não. O segundo contexto, dos textos políticos, está intimamente ligado ao primeiro, podendo ocorrer em diferentes veículos e de diferentes formas: “textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou

informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios.” (p. 52); os textos são geralmente resultantes de disputas e acordos.

Já o contexto da prática “é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (Mainardes, p. 53). De acordo com autor, no contexto da prática há a possibilidade de os professores e demais profissionais exercerem “um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.” (p. 53).

Considerando o processo de promoção da política de Educação do Campo, a partir de seus marcos de origem, Caldart (2009) apresenta o que denomina uma chave metodológica para interpretação do percurso e da situação atual da Educação do Campo, orientando-se por dois pressupostos, o primeiro implicando em “buscar compreender o ‘movimento’ e os ‘aspectos contraditórios’ do real”. E o segundo é o da crítica como perspectiva metodológica ou como guia da interpretação teórica, enquanto “leitura rigorosa do atual estado de coisas, ou do movimento real de sua transformação” (p. 37).

Voltando aos contextos, o da influência, no caso da política de Educação do Campo, trata-se de um momento de fora para dentro dos espaços institucionais e que ganha força na medida em que a ação de partidos políticos, dos governos e dos processos legislativos produzem artifícios geralmente jurídicos para impedir a incidência dos movimentos sociais e do que vem sendo denominado de Movimento Por uma Educação do Campo. Neste sentido, outros agentes políticos sem mandato são arregimentados como apoio na construção de narrativas, nem sempre aceitas formalmente, mas que podem alcançar lugares a partir dos quais seja possível exercer pressão nos poderes.

Desse modo, os textos políticos que integram a política da Educação do Campo se fazem primeiramente fora da esfera de reconhecimento formal, em geral escritos a muitas mãos e baseados em sistematizações das experiências já vivenciadas em acampamentos, assentamentos e estratégias de luta diversas, contando com uma rede

de intelectuais e técnicos cuja linguagem é inteligível à lógica institucional do estado e ao mesmo tempo, sintonizada com os princípios e orientações do Movimento. Os sujeitos que articulam essas pautas no interior do Estado devem exercer a dissidência permanentemente, em face do tipo de operacionalidade que precisa realizar.

Assim, o contexto da prática é marcado por avanços e retrocessos, motivados pelos constantes tensionamentos que a política provoca, enquanto luta contra hegemônica, em algumas situações ocorre também para fazer cumprir o que já está previsto nos textos políticos, ou mesmo para afirmar o conteúdo da narrativa posta permanentemente em disputa.

A análise sobre a tomada de decisão requer uma abordagem que se distancia da perspectiva rizomática de Deleuze, admitindo componentes sem subordinação hierárquica à maneira de *swarming*, pois embora as estruturas estejam definidas em última instância pelo jogo de forças decisórias que compõe o modo de administração hegemônico do estado, o processo de construção e proposição da Educação do Campo tem bases políticas e ideológicas precisas relacionadas às dinâmicas da infra-estrutura e de superestrutura, alinhada a um projeto de sociedade. Com isso, determinadas decisões tomadas em contraposição à essa construção se tornam inviáveis de saída, dados os referenciais nitidamente estabelecidos em marcos legais, a exemplo das diretrizes operacionais, que orientam política e pedagogicamente a perspectiva de escola, de material didático, de professor, em uma lógica articulada.

Assim, observa-se, na linha do que foi destacado anteriormente, que identificar esses elementos como componentes de um clico é importante para situar a complexidade dessa construção, porém, não basta verificar as influências, os textos e as práticas; “Não se está aqui falando do envolvimento ou participação de um ou outro docente em escolas isoladas”, tampouco a oferta de vagas e de cursos, especialmente quando isso se realiza ao lado da “inserção de centenas de docentes das escolas do campo na participação dos processos de formação do agronegócio” (Molina, 2015, p. 392-395). É necessário, por exemplo, analisar a matriz formativa procurando perceber se rompe com a lógica disciplinar focada nas competências, na hierarquização dos lugares,

do trabalho manual e intelectual, bem como os métodos de organização escolar, para citar algumas dimensões que devem a um só tempo integrar a política educacional vigente e ao mesmo tempo integrar o seu processo de superação, devendo serem consideradas em suas articulações internas cíclicas, mas também em processos de totalizações no conjunto do ser social.

CONSIDERAÇÃO FINAIS

Em face da reflexão sobre desafios de analisar a política pública de Educação do Campo, considerando possíveis contribuições advindas da abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Bowe, em interface com as especificidades que integram a política, conclui-se que podem ser úteis no tocante ao apontamento de cenários e de ciclos, contudo, carece de dinâmicas que permitam a interligação entre os mesmos considerando as tensões e conflitos, não apenas no interior de cada contexto, mas também na base estrutural em que estes se encontram. Contudo, pela flexibilidade que apontam, indicam abertura crítica para articular realidades e experiências singulares a exemplo da política de Educação do Campo, especialmente através da indicação de elementos que podem se converter em passos para uma construção metodológica de análise.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna. Por Uma Educação do Campo. In: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna. (org). **Por Uma Educação do Campo**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 7-18.

CALDART, Roseli Salete. A Escola do Campo em Movimento. In: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna. (org). **Por Uma Educação do Campo**. Petrópolis: Vozes, 2009. p.87-131.

CALDART, Roseli Salete. Sobre Educação do Campo. In: SANTOS, Clarice Aparecida (org). **Por Uma Educação do Campo: campo-políticas públicas-educação**. Brasília: Inca/MDA, 2008. p. 67-86.

CALDART, Roseli Salete. **Educação do Campo**, notas para uma análise de percurso. *Trab. Educ. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 7 n. 1, p. 35-64, mar./jun.2009.

CHEROBIN, Fabiana Fátima. Análise da produção acadêmica sobre política de educação do campo. **Trabalho, Política e Sociedade**, Vol. III, nº 04, p. 313-330, jan.-jun./2018.

GATTI, Bernardete Agelina. **Pesquisa em educação e pós-modernidade: confrontos e dilemas**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 595-608, set./dez. 2005

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do Ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson; TELLO, César. A Pesquisa no Campo da Política Educacional: Explorando Diferentes Níveis de Abordagem e Abstração. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona State University, v. 24, n. 75, 2016.

MARTINS, José de Souza. **Capitalismo e tradicionalismo: estudo sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1975.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MOLINA, Mônica Castagna. **Contribuições do Pronera na construção de políticas públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

MOROSONI, M. C. Estado de conhecimento e questões do campo científico. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 40, n. 1, p. 101-116, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/15822>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas uma revisão de literatura**. *Sociologia*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

STEDILE, João Pedro (org.) **A Questão Agrária no Brasil**. O debate tradicional 1500-1960. São Paulo: Expressão popular, 2005.

TELLO, César Gerônimo. JUNG, Hildergard Susana. O campo teórico da Política Educacional: modelos, abordagens e objetos de estudo. **Revista de Ciências Humanas – Educação**, Frederico Westphalen, v. 16, n. 26, p. 140-158, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/288642819_O_CAMPO_TEORICO_DA_POLITICA_EDUCACIONAL_MODELOS_ABORDAGENS_E_OBJETOS_DE_ESTUDO. Acesso em: 12 nov. 2022.

VENDERAMINI, Célia Regina. **As implicações da ideologia pós-moderna nas lutas e na organização da classe trabalhadora**. Germinal: marxismo e educação em debate, Salvador, v.14, n. 3, p.145-159, dez. 2022.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. (1 reeimpr) São Paulo: Boitempo, 2006.

HISTÓRICO

Submetido: 29 de Set. de 2023.

Aprovado: 27 de Abr. de 2024.

Publicado: 03 de Mai. de 2024.

COMO CITAR O ARTIGO - ABNT:

COSTA, M. C. S.; MEDEIROS, L. B. Abordagem do ciclo de política: Uma contribuição para análise da política de educação do campo no Brasil. **Revista Linguagem, Educação e Sociedade - LES**, v. 28, n.57, 2024, eISSN: 2526-8449.