

**Avaliação da política educacional:
o Programa Escola da Terra e sua implementação no Estado de Pernambuco**

*Evaluation of educational policy:
the Escola da Terra Program and its implementation in the State of Pernambuco*

*Evaluación de la política educativa:
el Programa Escola da Terra y su implementación en el Estado de Pernambuco*

Kátia Silva Cunha¹
Universidade Federal de Pernambuco

Janini Paula da Silva²
Universidade Federal de Pernambuco

Resumo: A presente pesquisa situa-se no campo da política educacional e se propôs avaliar o programa de formação docente Escola da Terra/PE em sua fase de implementação. Para tanto, fez-se necessário analisar documentos legais que normatizam o programa; acompanhar o momento formativo caracterizado como tempo universidade e; fazer uso do discurso enquanto categoria analítica. O estudo opera com o pós-estruturalismo e apresenta-se composto por três momentos onde (1) a partir de uma discussão teórica tecemos considerações acerca da avaliação de políticas públicas; (2) desenhamos a metodologia utilizada na pesquisa; (3) analisamos os dados produzidos. Concluímos apontando no programa problemas tradicionais no campo da política pública e alcances subjetivos que lhe atribuem sentidos na constituição de identificações entre os educadores do campo e o fazer docente nos territórios camponeses.

Palavras-chave: Avaliação de políticas. Educação do Campo. Formação Docente. Escola da Terra.

Abstract: The present research is located in the field of educational policy and aimed to evaluate the teacher formation program Escola da Terra/PE in its implementation phase. Therefore, it was necessary to analyze legal documents that regulate the program; accompany the formative moment characterized as university time and; to make use of discourse as an analytical category. The study operates with post-structuralism and is composed of three moments in which (1) from a theoretical discussion we make considerations about the evaluation of public policies; (2) we designed the methodology used in the research; (3) we analyzed the data produced. We conclude by pointing out in the program traditional problems in the field of public policies and subjective reaches that assign meanings in the constitution of identifications between rural educators and the teaching practice in peasant territories.

Keywords: Policy evaluation. Country Education. Teacher Formation. Earth School.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Programa de Pós-Graduação em educação da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, Pernambuco, Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Contemporânea da Universidade Federal de Pernambuco/Centro Acadêmico do Agreste – UFPE/CAA, Caruaru, Pernambuco, Brasil. E-mail: Katia.scunha@ufpe.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8333609070079117>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9282-715X>.

² Mestra em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/CAA. Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, Pernambuco, Brasil. E-mail: janini.silva@ufpe.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7522847253539156>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9463-1342>.

Resumen: La presente investigación se ubica en el campo de la política educativa y tuvo como objetivo evaluar el programa de formación docente Escola da Terra/PE en su fase de implementación. Por ello, fue necesario analizar los documentos legales que regulan el programa; acompañar el momento formativo caracterizado como tiempo universitario y; hacer uso del discurso como categoría analítica. El estudio opera con el postestructuralismo y se compone de tres momentos en los que (1) a partir de una discusión teórica hacemos consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas; (2) diseñamos la metodología utilizada en la investigación; (3) analizamos los datos producidos. Concluimos señalando en el programa problemáticas tradicionales en el campo de las políticas públicas y alcances subjetivos que le otorgan sentidos en la constitución de identificaciones entre los educadores rurales y la práctica docente en los territorios campesinos.

Palabras clave: Evaluación de políticas. Educación de Campo. Formación de Profesores. Escuela de la Tierra.

Recebido em: 04 de julho de 2022.

Aceito em: 03 de agosto de 2022.

Introdução

O estudo aqui desenvolvido se propôs avaliar a fase de implementação do programa de formação Escola da Terra/PE³ tomando como elemento de análise os dados produzidos a partir dos documentos legais que normatizam o programa, nosso acompanhamento dos momentos formativos ao que se refere tempo universidade e por meio dos discursos dos atores sociais que fizeram parte da pesquisa.

Trazemos como objetivo avaliar a formação docente continuada dos educadores do campo em sua fase de implementação vivenciada no curso de aperfeiçoamento em educação do campo – Escola da Terra/PE, na Universidade Federal de Pernambuco/Centro Acadêmico do Agreste – UFPE/CAA. Para tanto, nos debruçamos em analisar a portaria nº 579/2013 em seus objetivos, dessa forma, buscando por meio dos discursos dos atores sociais que compõem o programa, as contribuições que a formação venha a representar em suas práticas e avaliar a implementação do momento formativo no alcance do que se propõe a política.

Em julho de 2013 o programa de formação continuada foi instituído como projeto piloto, com a participação de sete Universidades Federais em cinco regiões do país, tendo assim suas 7,5 mil vagas distribuídas: UFAM – 1,5 mil vagas e UFBA, UFPA, UFPE, UFRGS,

³ Curso de Aperfeiçoamento em Educação do Campo para Professores (as) de Escolas Multisseriadas do Campo e Quilombolas – Programa Escola da Terra/PE.

UFMG E UFMA⁴ – mil vagas cada uma (informações no portal.mec.gov.br). Em Pernambuco, estado no qual foi vivenciada nossa pesquisa, a UFPE - Instituição de Ensino Superior escolhida para promover o curso em seus tempos universidade no Centro Acadêmico do Agreste – CAA -, concluiu em setembro de 2016 a segunda edição do programa com a participação de 29 municípios e 788 cursistas.

O texto segue composto por três momentos discursivos que se desenham e entrelaçam em nossa proposta de avaliar a fase de implementação da política. Enquanto referencial teórico, ao discutimos a avaliação de políticas públicas trazemos ao centro do debate a importância do uso de teoria no processo de pesquisa enquanto sustentabilidade analítica e robustez conceitual (MAINARDES, 2018) e a superação do entendimento da fase de implementação das políticas em seu termo puramente técnico, mas compreendendo as traduções e interpretações que os atores sociais atribuem a política em seu contexto prático (BALL, 2016).

No momento seguinte, desenhamos metodologicamente a pesquisa, apontando nosso posicionamento teórico-metodológico e a importância de uma relação coerente nas fases da pesquisa ao que se propõe a perspectiva epistemológica, o pensamento epistemológico e o enfoque epistemológico apresentados. Por fim, discutimos os dados e apontamos os resultados obtidos por meio de nossas análises quanto as dificuldades e os avanços que a fase de implementação do programa apresentou.

Nessa pesquisa operamos com o conceito de discurso⁵ enquanto categoria de análise, por entender que as políticas públicas são constituídas de discursos desde seu contexto inicial, onde diferentes forças influenciam sua formulação por meio das formações discursivas⁶ que se articulam para adquirir vez e voz na elaboração das agendas políticas.

O estudo parte de uma perspectiva pós-estruturalista⁷, à medida que, intenciona distanciar suas análises e tecer críticas a pretensões científicas que carregam em seu íntimo visões fechadas de mundo e das relações sociais.

Nesse sentido, entendemos que programas de formação docente que busquem trabalhar de forma ampla e diversificada as demandas específicas da Educação do Campo tendem a

⁴ UFAM – Universidade Federal do Amazonas; UFBA – Universidade Federal da Bahia; UFPA – Universidade Federal do Pará; UFPE - Universidade Federal de Pernambuco; UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; UFMA – Universidade Federal do Maranhão.

⁵ Discurso é entendido aqui a luz da Teoria do Discurso de Laclau e Mouffé. De forma que este discurso não se esgota apenas no falado e no escrito, mas que se transforme em prática, reunindo linguagem e ação numa relação sistêmica.

⁶ Noção básica da Análise do Discurso que permite compreender o processo de produção de sentidos e sua relação com a ideologia, a partir de uma posição dada em uma conjuntura sócio histórica, constituindo um sentido e não outro para aquilo que o sujeito diz.

⁷ O pós-estruturalismo, em particular, deve ser visto como uma resposta filosófica específica – fortemente motivada pelo trabalho de Friedrich Nietzsche e Martin Heidegger – contra pretensões científicas do estruturalismo.

ampliar o entendimento dos educadores em relação ao território campesino e suas identificações com esses territórios, a partir de suas tensões, lutas, debates, organizações e o movimento que é dado pela própria história.

Essa é uma luta que tem conseguido ultrapassar o campo discursivo, no sentido singular das reivindicações e se constituído em políticas públicas. Um discurso de caminho longo⁸, que mesmo materializado textualmente e legitimado através de normativas legais, precisa se fazer concreto em termos de ação, para que a amplitude do termo discurso possa então ser alcançada.

Discutindo a avaliação de políticas públicas

Considerando a política educacional como um campo teórico, a realização de pesquisas nesse campo é extremamente importante para compreensão de seus avanços. Nesse sentido, o uso de teoria no processo da pesquisa ocupa papel de destaque, sobretudo em sua sustentabilidade analítica, oferecendo maior robustez conceitual, flexibilidade e compreensão das condições sociais de conhecimento (BALL, 2006, 2011 *apud* MAINARDES, 2018).

Em virtude do uso mais sistemático de um referencial teórico e de um processo de análise mais abrangente e sistemático, as descobertas e as conclusões da pesquisa tornam-se mais universais, com maior nível de generalidade, podendo ser estendidas ou aplicadas a outros contextos (MAINARDES, 2018, p. 10).

Para tanto, partimos do entendimento de que políticas públicas compõem a movimentação do estado, representadas por seus governos, indicando suas ações ou inações frente aos problemas apresentados no âmbito da sociedade civil, visto que “é significativo assinalar que as políticas públicas devem ser estudadas não somente por aquilo que o Estado realiza, mas também em suas ausências” (MOREIRA, 2016 *apud* KUNZ, ARAÚJO e CASTIONI, 2017).

Nesse sentido concordamos com Secchi que as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010. p. 01). Esse entendimento da dimensão política possivelmente é o mais concreto e de maiores relações com as orientações de decisões e ações do Estado.

Quando tratamos em nosso texto a formação docente como política pública - especificamente a formação docente para os educadores do campo - partimos do

⁸ Compreendemos como um discurso que originário do movimento campesino, vem se constituindo e consolidando nesses tempos. Seu caminho é longo, pois apesar de legitimado em algumas normativas legais o Movimento da Educação do Campo é um discurso ainda em processo de construção.

entendimento de que “do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares” (SOUZA, 2006, p. 25) e por isso, mesmo sendo uma demanda específica da Educação do Campo, também reflete um problema público que atinge diretamente determinado segmento da sociedade e que necessita da ação do estado como diretriz na elaboração de mecanismos para enfrentamento do problema público. Uma vez que existe nesse espaço um problema entendido como coletivamente relevante e que busca respostas.

Uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (*Idem*, 2006, p. 25).

Posicionando a formação docente no campo das políticas públicas, tecemos algumas considerações analíticas quanto ao Programa Escola da Terra/PE e a avaliação de seu processo de implementação enquanto política pública educacional no campo da formação docente no estado de Pernambuco. Porém entendendo esse processo de implementação não em seu sentido puramente técnico, linear ou com relações verticalizadas, mas compreendo seus processos de tradução, interpretação e reinterpretação no campo da prática.

Considerando que “fazer análise de políticas públicas significa gerar informações, argumentos e consensos que forneçam uma base mais sólida à tomada ou revisão das decisões públicas” (SECCHI, 2016, p. 02). Mas também é tecer considerações sobre seus processos no campo discursivo da ação, interpretando os processos que se desenvolvem na materialização, interpretação e tradução dessas políticas públicas no campo da prática – nas experiências do cotidiano. Concordamos com Ball no sentido de “nós precisamos observar a política [politics] em ação, traçando como as forças econômicas e sociais, as instituições, as pessoas, os interesses, os eventos e as oportunidades interagem. Questões de poder e interesses precisam ser investigadas” (*BALL*, 2016, p. 14).

E mais,

Quando se desconsidera os lugares sociais de professores e alunos de uma escola, a situação geográfica dessa escola e o lugar que seus sujeitos habitam, o que implica e diz sobre as condições concretas, objetivas e subjetivas, em que se dão a formação, o ensino e a aprendizagem na realidade existente e, por conseguinte, constitui parte significativa da explicação dos resultados e da qualidade da educação (*KUNZ, ARAÚJO e CASTIONI*, 2017, p. 39).

Toda forma de avaliação envolve um juízo de valor que se transforma em aprovação ou desaprovação de algo a partir das lentes, instrumentos e categorias que utilizamos nesse processo. Com as políticas, programas e projetos não são diferentes, assim “não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra” (ARRETCHE, 2001, p.29). O uso adequado dos instrumentos no processo de avaliação de políticas é fundamental para que o resultado não se confunda com visões pessoais. Daí a necessidade do rigor metodológico para obtenção de resultados os mais confiáveis possíveis no processo avaliativo das políticas, considerando seu sucesso ou fracasso.

A proposta em avaliar uma política pública como o Programa Escola da Terra/PE se ancora num entendimento de avaliação no sentido mais amplo e sistemático das atividades desenvolvidas tanto pelo governo, no sentido de cumprir com os objetivos normativos, quanto pelos atores sociais público alvo das ações do programa e as traduções que perpassam os discursos envolvidos. É por considerar o momento da avaliação um instrumento importante no processo das ações políticas, sobretudo na reformulação de seus objetivos, quando esses não são alcançados é que concordamos que “o desenho de estratégias de avaliação de processos pode ser bastante complexo, envolvendo variáveis que vão desde os atores envolvidos até os mecanismos que impulsionam ou refreiam a consecução de objetivos” (LOBO, 2001, p. 79).

Conforme Perez “o estudo da avaliação do processo de implementação é uma subárea específica da pesquisa de avaliação de política que, dentre outros tipos, inclui a avaliação de processo (PEREZ, 2001, p. 65). À medida que as pesquisas de implementação vão evoluindo, dois aspectos tornam-se sobressalentes, de acordo com o que ressalta Perez (2001). Para tanto pode-se destacar (1) melhor entendimento do que significa implementar uma política e suas variações no tempo. Considerando nesse aspecto a dimensão temporal de toda política pública e, conseqüentemente, os estudos de implementação. E (2) os avanços realizados nos estudos de avaliação de políticas que auxiliam a fortalecer os elos entre o desempenho da implementação e o planejamento da política.

Se num primeiro momento a ideia da implementação estava diretamente vinculada ao cumprimento da política, já que o entendimento pressupunha que a decisão política de uma autoridade seria automaticamente cumprida, estudos apontam um melhor entendimento que considera a política como uma dimensão que precisa ser constantemente acompanhada, implicando um monitoramento constante do processo de implementação (*Idem*, 2001). E nessa direção entendemos além, sobretudo uma quebra conceitual do entendimento de implementação e que ao romper com as barreiras do

“cumpra-se”, rompe também com as relações verticalizadas, de concepções lineares e que entende todas as políticas e seus sujeitos da mesma forma dentro dos processos políticos. Concordamos com Ball quando diz que,

Muitos estudos que exploram como as políticas são colocadas em prática falam de “implementação”, que é geralmente vista tanto como um processo “de cima para baixo” ou “de baixo para cima” de fazer a política funcionar [...] Em contraste, vemos a atuação de políticas como um aspecto dinâmico e não-linear de todo o complexo que compõe o processo da política [...] A prática é sofisticada, contingente, complexa e instável (BALL, 2016, pp. 14, 18 e 19).

Analisar ou avaliar políticas públicas é um complexo que se coloca além dos resultados ou das decisões do próprio estado, haja vista que uma política é muito mais que uma coleção de decisões ou ações (MULLER e SUREL, 2002). O efeito de influência nos conteúdos e na implementação de uma política pública que os atores sociais podem exercer, depende fortemente de sua capacidade de organização e mobilização. Ao se estudar uma política pública, é preciso considerar os indivíduos que se posicionam frente ao estado, afetando suas ações e sendo afetados por elas. As identificações políticas que vão sendo tecidas nesse processo se desenvolvem a partir de determinadas decisões e escolhas, mas precisa de um ponto de partida, uma identificação com um processo de representação, uma constituição da vontade através da identificação (LACLAU, 2013).

Teoria do discurso como instrumento analítico

Uma das tarefas principais no campo da pesquisa não é exatamente encontrar no objeto pesquisado elementos que outros pesquisadores ainda não viram ou descobriram, mas é conseguir analisar/avaliar de forma diferente, mesmo sobre questões já vistas, pensadas ou discutidas.

Ao situarmos nosso enfoque epistemológico no campo da política educacional e na avaliação da fase de implementação do programa de formação docente Escola da Terra/PE, apresentamos nossa perspectiva epistemológica, ou seja, a corrente teórica adotada no processo de investigação, situando nossos estudos no pensamento pós-estruturalista.

O pós-estruturalismo opera a partir do estruturalismo e em oposição à construção de seu pensamento e sua forma de interpretar as relações sociais, desconstruindo leituras do campo social, antes realizadas. Sua origem se estabelece a partir da crítica a estrutura e as pretensões científicas de visões mais fechadas, essencialistas. Nesse sentido, é um movimento que busca ao mesmo tempo descentrar as estruturas e a pretensão científica

que o estruturalismo carrega, estendendo-se em diferentes direções, porém preservando elementos que são centrais na crítica que o estruturalismo faz ao sujeito humanista (PETERS, 2000).

Quando o pós-estruturalismo busca descentrar esse sujeito, possibilita também pensar as múltiplas formas de experiências por ele vivenciadas, considerando seus múltiplos contextos e a constituição de suas identidades/identificações, que o define como sujeito. O que nos permite fazer uso desse pensamento em nossas análises considerando a diversidade e as articulações discursivas que perpassam o movimento da pesquisa.

Considerando nosso posicionamento epistemológico e que este precisa caminhar alinhado a perspectiva epistemológica adotada na pesquisa, com intenções de promover uma investigação consistente e coerente. Fazemos uso da Teoria do Discurso na perspectiva de Ernesto Laclau e Chantal Mouffè (2015) como aporte teórico metodológico e instrumento de análise.

Também utilizamos o discurso como categoria de análise, uma vez que nosso entendimento caminha com o que é proposto por Laclau, onde o discurso é uma totalidade que envolve o linguístico e o não linguístico. Nossa opção em trabalhar com a ferramenta analítica – Teoria do Discurso –, que se apoia em estudos pós-estruturalistas, parte da compreensão de que estes estudos conferem uma renovação ao próprio discurso, sendo essa perspectiva uma de suas principais distinções frente ao estruturalismo⁹.

Por entendermos que o enfoque epistemológico no processo de pesquisa desenha metodologicamente as intenções do pesquisador enfatizamos a importância de sua coerência desde os objetivos da pesquisa, na construção do referencial teórico, atravessando as opções metodológicas e expressas nas análises e conclusões. Assim concordamos com Mainardes,

Nenhuma metodologia é neutra e, por essa razão, ao explicitar as suas bases epistemológicas, o pesquisador deve preocupar-se com a vigilância epistemológica em sua pesquisa (metodologia, análise de dados, argumentação, conclusões etc.), cuja construção parte da perspectiva epistemológica e do posicionamento epistemológico (MAINARDES, 2018, P. 6).

A abordagem aqui adotada se pauta em métodos qualitativos de análise de dados por entendermos que este recurso oferece diferentes técnicas, adequando-se melhor a nossos interesses e possibilitando a análise de documentos, de textos produzidos nas entrevistas e

⁹ Forma de pensamento que compreende a sociedade e sua cultura como organizada por estruturas. Para essa forma de pensamento a análise da realidade social, sob a qual baseamos nossa cultura, língua comportamento, entre outros podem ser explicados a partir de relações estruturais. “Para Lévi-Strauss as ciências sociais devem ser capazes de formular relações necessárias, permitindo que o antropólogo estude sistemas de parentesco da mesma forma que o linguísta estuda os fonemas.

questionários, entre outros. Compreendemos que a metodologia é aliada importante no encaminhamento da pesquisa, as exigências científicas buscam alcançar participação e ação sem descuidar da produção do conhecimento (LUDKE, 2009). No entanto,

Independentemente da abordagem utilizada (qualitativa ou quantitativa) nas pesquisas em política educacional, uma das questões que está na base da produção científica nesse campo é a preocupação dos pesquisadores com relação ao conhecimento que estão produzindo, ou seja, buscar, no limite, a construção de um saber que sirva de instrumento para a transformação da realidade (DIÓGENES, 2014 *apud* KUNZ, ARAÚJO e CASTIONI, 2017).

Nossa pesquisa se firma enquanto qualitativa porque ao trabalharmos com pessoas e suas atividades, essa abordagem nos fornece instrumentos variados na obtenção de nossos dados, visto que,

[...] não é se as abordagens que se utilizam de materiais quantitativos são mais ou menos adequados para o estudo dos fenômenos sociais do que as que utilizam materiais qualitativos; a questão está em ser capaz de selecionar os instrumentos de pesquisa em consonância com os problemas que se deseja investigar (BRANDÃO, 2002, p. 28).

Nosso campo de pesquisa se estabeleceu no Centro Acadêmico do Agreste – UFPE, enquanto centro de formação continuada do Programa Escola da Terra/PE, onde se realizou o período de alternância¹⁰ referente ao que se denomina tempo-universidade com duração de 90 horas, assim como recomenda o artigo 5º da portaria nº 579 de 02 de julho de 2013¹¹.

Destacamos ainda dois grupos de atores sociais do programa de formação Escola da Terra/PE. O primeiro, aqueles que compuseram o *corpus* das entrevistas: coordenador geral; coordenador pedagógico; seis professores formadores. E o segundo com os que responderam ao questionário com perguntas de respostas abertas: tutores e professores.

Ao fazer uso de entrevistas e questionários como instrumentos de produção dos dados acreditamos ser possível realizar uma gama de questionamentos aos atores sociais que pretendemos investigar. Porém cabe ao pesquisador o conhecimento sobre as significações específicas de suas perguntas, para que não incorra na garantia da facilidade em encontrar as respostas esperadas e deixar de compreender outras problemáticas que as respostas possivelmente venham apresentar. Sobre isso nos fala Bourdieu,

¹⁰ Período de Alternância é aqui compreendido como a estreita conexão entre dois momentos formativos que envolvem atividades individuais, relacionais, didáticas e institucionais, alterando momentos de aprendizagem da formação docente no âmbito da universidade e na comunidade onde atuam.

¹¹ Institui a Escola da Terra como uma das ações do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo.

Sempre que o sociólogo for inconsciente em relação à problemática implicada em suas perguntas, privar-se-á de compreender a problemática que os sujeitos implicam em suas respostas: nesse caso, estão preenchidas as condições para que passe despercebido o equívoco que leva a descrever, em termos de ausência, determinadas realidades dissimuladas pelo próprio instrumento da observação e pela intenção, socialmente condicionada, do utilizador do instrumento (BOURDIEU, 2015, p. 56).

Nessa condição de saber pensar de forma mais coerente, buscamos nas categorias da teoria do discurso ferramentas para uma análise avaliativa crítica do objeto ao qual nos debruçamos, mantendo sempre a clareza de que os resultados alcançados, mesmo que se aproximem, neguem ou apontem outros resultados para além dos esperados e que não se faziam objetos de nossa atenção, estarão sempre localizados dentro de um terreno provisório, precário e contingente, porque a impossibilidade de fixar os sentidos mostra que a razão pode ser sempre outra.

Trabalhando com os dados

Desde o começo da década de 1990, a Educação do Campo começa a articular seus discursos fortalecendo os nós de sua representatividade e passando a ser discutida em âmbito nacional. Entendemos com Laclau que, a partir desse momento, deixam de ser simplesmente expressão de setores com interesses particularistas num determinado momento, que ao conseguir desenvolver uma variedade de articulações de equivalência, tornam-se, em maior grau, a constituição de um povo¹² (LACLAU, 2013).

Esse contexto possibilita ao movimento adentrar com seus discursos nas arenas de disputa e ganhar espaço nas agendas políticas, entendendo que “o particularismo mais específico do símbolo ou da identidade popular será subordinado à função universal de dar um significado à cadeia enquanto uma totalidade (*Idem*, 2013, p. 158). Assim, o significante Educação do Campo, suas concepções e demandas começam adquirir legitimidade por meio de Decretos, Resoluções, Portarias e conseqüente representatividade nas políticas públicas.

Temos, assim, duas maneiras de constituir o social: seja por meio da afirmação de uma particularidade – no caso, uma particularidade de demandas – cujas as únicas ligações com outras particularidades são de natureza diferencial (como vimos, nenhum termo positivo, apenas diferenças) ou por meio de uma rendição parcial da particularidade, enfatizando tudo que as particularidades possuem em comum no plano equivalencial (*Ibidem*, 2013, p. 129).

¹² Laclau compreende “povo” não como uma totalidade de indivíduos, mas como união de “demandas”, diferentes e antagônicas (LACLAU, 2013). Nesse sentido “povo” torna-se um aglomerado de diferentes demandas.

Entendendo que a educação do campo é constituída por diferentes coletivos, onde cada um apresenta singularidades que marcam suas histórias, lutas, culturas e modos de produção é perceptível a existência de diferentes educações do campo. Essa diferença, ao ser apreendida como fator positivo de valorização dos sujeitos e fortalecimento da democracia, necessita está também representada na legislação. Essa forma de construção do social rende de forma parcial os particularismos e enfatiza o que as particularidades apresentam em comum, constituindo as equivalências. Ainda assim as diferenças continuam operando, tanto no fundamento quanto no tensionamento das equivalências.

Ao trabalharmos com a Educação do Campo, a formação docente como uma demanda do movimento e o programa de formação docente Escola da Terra/PE, envolvendo-os dentro de um contexto político, analisamos sua caracterização, desenvolvimento e a Portaria nº 579 de 02 de julho de 2013, no sentido de avaliar por meio do acompanhamento dos trabalhos e olhar dos atores sociais público alvo da política de formação docente, impressões quanto a avanços, melhorias de suas práticas pedagógicas e valorização dos sujeitos e seus contextos estabelecidos na fase de implementação do Programa Escola da Terra/PE.

Com os participantes da pesquisa fizemos uso do instrumento questionário com 39 cursistas da 2ª edição do programa de formação docente e do instrumento entrevista com 04 cursistas da 1ª edição e com os formadores e a coordenação, que eram os mesmos nas duas edições. A relevância em traçar um breve perfil dos cursistas quanto ao vínculo empregatício que possuem com suas redes de ensino e a formação inicial/ grau de escolaridade nos apontaram algumas evidencias.

Conforme nossos dados, mais de 50% dos cursistas não informaram seu vínculo empregatício com a rede que representavam. Acreditamos ser esse um indicador de vínculo instável, aumentando significativamente o número de professores temporários participando do curso de formação. Em termos de qualidade este é um indicador negativo, pois dificulta a realização de um trabalho consistente do que é aprendido e apreendido na formação e o retorno que este aprendizado precisa levar até as escolas e comunidades onde esses profissionais atuam, para o fortalecimento e afirmação dos princípios da Educação do Campo. Além de enfraquecer a possibilidade de um projeto educacional vinculado a dimensão política de leitura das relações sociais, conforme podemos constatar na fala da tutora cursista da 2ª edição do curso de formação,

No tempo-comunidade temos a formação política com os professores cursistas e nas comunidades são as professoras que fazem as reuniões, porém sabemos que não tem estudo de formação política, por serem

contratados e monitorados pelos assessores dos políticos que conseguem seus empregos, e por medo de serem mal interpretados. (Tutora cursista da 2ª edição – Caruaru)

Quanto a formação inicial dos atores sociais participantes da pesquisa, a produção dos dados apresenta um panorama positivo, uma vez que quase todos possuem alguma formação a nível superior ou estão em processo de formação inicial. Porém, ao lançarmos nosso olhar a uma visão geral do programa em Pernambuco, é possível verificar o número expressivo de cursistas que ainda possuem apenas o Ensino Médio e até a presença de cursista com apenas o Ensino Fundamental incompleto.

Ainda mais grave parece-nos ser o silenciar da informação, quando quase 1/3 dos participantes não declaram seu nível de formação profissional. Embora possam fazer parte de qualquer um dos grupos, existe a grande possibilidade de fazerem parte do perfil que não possuem escolaridade concluída. Indicativo que este silenciar, pode estar revelando o receio ou o constrangimento em expor uma formação não condizente com a posição social – de professor – que exerce na sociedade.

Em se tratando do texto político, a portaria que instituiu o programa de formação continuada Escola da Terra/PE apresenta em seu segundo objetivo a oferta de recursos didáticos e pedagógicos que atendam as especificidades formativas das populações do campo e quilombolas, conforme artigo 2º, inciso II, da Portaria nº 597. Essa oferta, realizada por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, trata da existência de um Kit composto por materiais a serem utilizados em turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, composta por estudantes de diferentes séries e idades – turmas multisseriadas¹³ - nas escolas do campo e de comunidades quilombolas. Conforme o art. 6º da referida Portaria, o kit é composto por jogos, mapas, recursos para alfabetização /letramento e matemática.

Esse objetivo parece ser o grande entrave na objetivação do curso de formação continuada, enquanto política pública. Sem dúvida, um material didático e pedagógico específico a realização do processo educativo e que esteja alinhado à realidade campesina, constitui-se enquanto demanda do programa de formação e do próprio movimento da educação do campo. Porém uma demanda, identificada a partir da fala dos atores sociais, como um objetivo ainda distante de ser alcançado enquanto realidade nas escolas do campo.

De acordo com a Coordenadora Geral do programa de formação continuada em Pernambuco, a Portaria nº 579 trata da existência desse kit, mas nem todas as escolas o

¹³ Turmas multisseriadas são aquelas em que há em uma mesma sala, estudantes de vários níveis de ensino.

receberam e nem a coordenação ou os formadores têm conhecimento desse material, pois não participaram de sua escolha.

Você vê lá na portaria que tem a história de um kit, esse kit a gente nem sabe o que é que tem dentro, quer dizer a gente até sabe por que contou pra gente, mas a gente diz que não sabe por que a gente nunca trabalhou é [pausa] com [pausa] sabe [pausa] como é que eu posso dizer [pausa] assim [pausa] não ajudamos nessa escolha, não fomos convidados pra saber o que é que tem dentro disso e ele não é específico para Escola da Terra como tem [pausa] como faz parecer aqui nessa Portaria não, ele vai [pausa] ele deveria ir pra todas as escolas do campo independente de ser, fazer parte do programa ou não, e eu digo deveria porque não tem ido, a gente tem visto, tem ido para os municípios conversado com o pessoal, tem escola que tem, tem escola que não tem, então é um material completamente [pausa] particular e [pausa] é um material, sabe [pausa] que [pausa] a gente não tem muito a ver com isso, a gente não tem nada a ver com isso sabe, pra ser mais preciso. (COORDENADORA DO PROGRAMA EM PERNAMBUCO).

Cabe-nos refletir sobre o entendimento de discurso na teoria do discurso ao trabalhar com sua dimensão mais ampla e que ultrapassa os sentidos de texto e linguagem colocando-se também no campo do contexto e da ação. Essa fragilidade do discurso textual contido na Portaria nº 579 se evidencia ao analisarmos a fala da coordenadora e nos permite o entendimento de um discurso que não se caracteriza em seu sentido amplo de ação e reflexão nos contextos sociais, uma vez que, “o conceito de discurso vai ser introduzido numa reflexão sobre a política para dar conta, inicialmente, do lugar que a questão do sentido precisa ter numa reflexão sobre a ação social” (LACLAU, 1995 *apud* BURITY, 2014, p. 61).

O romper dessa fragilidade e a concretude do entendimento e atuação do discurso em sua dimensão mais ampla evidenciam que a quebra do pensamento dicotômico entre o que é discursivo/extradiscursivo é também o abandono do pensamento/realidade, logo, proporcionam uma amplitude do campo analítico que são capazes de dar conta das relações sociais (LACLAU, 2015). Nesse sentido, nossas análises nos permitiram identificar diversas dificuldades apresentados pelo Programa Escola da Terra/PE, mas também alguns avanços significativos que destacamos a seguir.

Dentre as dificuldades, apontamos: o expressivo número de professores com vínculo instável nas redes de ensino, ocasionando rotatividade dos profissionais; a impossibilidade estrutural de atender a todos os municípios que desejam fazer parte do programa; a resistência de alguns municípios em assumir responsabilidade com alimentação, transporte e hospedagem dos cursistas; o não reconhecimento da importância da Educação do Campo e do programa de formação continuada por parte de alguns gestores públicos; o tempo de duração do curso e o acompanhamento do tempo comunidade como limitadores.

Quanto aos avanços à Educação do Campo alcançados pelo curso de formação, destaca-se: autonomia na formulação de Projetos Políticos Pedagógicos e desenvolvimento de atividades e programa de trabalho de acordo com a realidade dos atores sociais que são sujeitos desse processo de formação; elaboração de proposta metodológica com bases na pedagogia da alternância; currículo pensado para Educação do Campo, constituído de forma estratégica a estabelecer vínculos entre teoria e prática, entre conhecimento científico e saberes populares; o trabalho com a integração dos saberes e a construção dos projetos de intervenção social e pedagógica; a pesquisa como contribuição ao fazer pedagógico, agregando valor ao desenvolvimento do ensino-aprendizagem e intencionando a constituição de professor-pesquisador.

Trabalhar o processo educacional por meio de um discurso que se alinhe com as dimensões do processo político exige do profissional uma maior capacidade de realizar leituras mais críticas das relações sociais e políticas que se estabelece na sociedade, isso implica uma maior disposição para o estudo, para a pesquisa, para acolher processos educativos que se desenvolvem fora das paredes da escola, que vai até a comunidade, que interage com ela, aproveitando seus saberes para construção de outros novos saberes. Concordando com Lopes e Borges (2015) suas experiências apontam para um discurso que não desvincula os processos educativos dos processos políticos, assim o processo educativo é uma atividade onde os processos políticos estão imbricados, uma necessidade que não depende da essência de sujeito ou objetos, mas que é uma necessidade contingente que depende das condições de existência.

Assim, mesmo acreditando na impossibilidade dos processos de formação docente em fixar identidades, devido à heterogeneidade e diferenças que habitam esse campo, não deixamos de acreditar na necessidade de desenvolver um trabalho educativo e que seja também político, para que os princípios pedagógicos orientadores da educação do campo possam ser postos em prática.

Considerações

Nossas análises ao avaliar a fase de implementação do programa de formação docente Escola da Terra/PE nos permitiram identificar diversas dificuldades e avanços quanto do funcionamento do programa no contexto da prática, mas também nos permitiu evidenciar diversas formas de tradução, interpretação e reinterpretação pelas quais uma política pública é atravessada.

Se tomarmos por referência os objetivos traçados nos discursos prescritos dos textos normativos, avaliativamente falando, podemos inferir que o programa de formação docente Escola da Terra/PE não cumpre seus objetivos diante das dificuldades identificadas e

apontadas no percurso analítico. Seu objetivo em "promover a formação continuada de professores para que atendam às necessidades específicas de funcionamento das escolas do campo e daquelas localizadas em comunidades quilombolas" (Art. 2º, inciso I, Portaria nº 579 de 02/07/2013) esbarra na impossibilidade estrutural do próprio programa em conseguir atender todos os municípios que desejam participar da formação, mas encontra ainda mais barreiras quando esbarra na resistência dos gestores públicos de alguns municípios em assumir responsabilidades com alimentação, transporte, hospedagem dos cursistas e, principalmente, o não reconhecimento da importância da formação docente.

Ao relacionarmos os objetivos apresentados na portaria e a eficiência em sua implementação, evidenciamos as fragilidades contidas nesta fase do programa. Quando pensamos a eficiência na implementação da política social tendo como princípio orientador, a procura da equidade, no sentido de satisfazer as necessidades da população e a solução de seus problemas, torna-se inevitável procurar a eficiência ao se tentar alcançar a equidade (COHEN; FRANCO, 2008). E ainda não podemos deixar de ressaltar os defeitos tradicionais que as políticas apresentam (*Idem*, 2008), nesse caso em específico, a descontinuidade é um defeito presente.

Investimento em políticas públicas e, por conseguinte, na formação continuada precisa considerar o fator tempo para que seus resultados possam ser evidenciados. No caso em questão, a interrupção precoce - por meio dos cortes de investimento - via visão extremista e truculenta de governos que não consideram direitos de minorias políticas, interrompe o processo sem que seus resultados, em longo prazo, possam ser evidenciados. Dessa forma, entendemos que as políticas, além de muitas vezes serem mal pensadas e mal escritas, são também reajustadas ou interrompidas conforme mudanças de governos ou mesmo quando seus objetivos (dos governos) se alteram.

Os discursos contidos nos textos políticos são fruto de diversas e constantes lutas políticas e que não se encerram no momento de sua formulação, mas perpassam todos os ciclos. E quando esses discursos configuram seu desenvolvimento prioritariamente no campo linguístico/textual com pouca ação prática efetiva, suas provocações e reflexões fragilizam o próprio discurso. Porque discurso não se faz apenas em textos ou linguagem, no escrito ou no falado, mas se estabelece no campo da ação, porque discurso é prática, "isso significa, em nossa terminologia, que toda identidade ou objeto discursivo é constituído no contexto de uma ação" (LACLAU e MOUFFE, 1990, In LOPES; MENDONÇA, 2015, p. 40). Não basta que os objetivos de uma dada política pública estejam expressos na formulação e compondo seu discurso textual, é preciso garantir os meios necessários para que tais objetivos sejam alcançados no campo prático da ação, evidenciados e vivenciados na fase de implementação, considerando os contextos e as traduções das quais é passivo.

Dessa forma, se considerarmos as articulações e formações discursivas tecidas ao longo do processo e as identificações constituídas a partir dos discursos que a Educação do Campo representa, evidenciamos o alcance de objetivos ainda mais tangíveis. Apesar de compreender as dificuldades do programa em conseguir contemplar de forma ampla os objetivos contidos na normativa que o legitima, a pesquisa identificou avanços que atribuem sentidos à existência do curso. Seu poder de alcance junto aos atores sociais que o materializam representa novas bases para o processo educativo no campo. Não é possível assumir bandeiras de luta e defender ideias do que não é conhecido, e se a Educação do Campo ainda é um mistério para grande parte de seus educadores é preciso conhecê-la para assumi-la como proposta de trabalho. O curso de formação tem conseguido desmistificar a Educação do Campo para esses educadores, defendendo a necessária constituição de identificações, reconhecendo o campo e suas possibilidades e se reconhecendo como parte dele.

Referências

- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001. (p. 29-39).
- BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem políticas: atuações em escolas secundárias*. Tradução Janete Brindon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.; PASSERON, J. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Educação (BR). Portaria N° 579, de 02 de julho de 2013: *Institui a Escola da Terra*. Brasília (DF); 2013.
- BRANDÃO, Z. *Pesquisa em Educação: conversas com pós-graduandos*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2002.
- BURITY, J. A. Discurso, política e sujeitos na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: Daniel de Mendonça, Léo Peixoto Rodrigues (organizadores). *Pós-estruturalismo e teoria do discurso: em torno de Ernesto Laclau*. 2. ed. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.
- COHEN, E.; FRANCO, R. Políticas Sociais, racionalidade e avaliação. In: *Avaliação de Projetos Sociais*. 8ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 19-37.
- KUNZ, S. A. S.; ARAÚJO, G. C. C. A.; CASTIONI, R. Epistemologia e a pesquisa em política educacional: vetores que orientam os pesquisadores do campo educacional. *Revista de Ensino de Geografia*, Uberlândia-MG, v. 8, n. 15, p. 17-47, jul./dez. 2017. ISSN 2179-4510. Disponível em: <http://www.revistaensinogeografia.ig.ufu.br/N15/Art2-v8-n15-Revista-Ensino-Geografia-Kunz-Araujo-Castioni.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2022.

- LACLAU, E. (1935-2014); MOUFFE, C. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. / Ernesto Laclau e Chantal Mouffe. Tradução de Joanildo A. Burity, Josias de Paula Jr. e Aécio Amaral – São Paulo: Intermeios; Brasília: CNPq, 2015. (Coleção Contrassensos).
- LACLAU, E. (1935-2014); MOUFFE, C. *A razão populista*: tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. – São Paulo: Três Estrelas, 2013. Título original: On populist reason
- LACLAU, E. (1935-2014); MOUFFE, C. Entre a equivalência e a diferença: notas sobre a trajetória teórico-política de Ernesto Laclau. In: Lopes e Mendonça (organizadores). *A Teoria do Discurso de Ernesto Laclau*. 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2015.
- LOBO, T. Avaliação de processos e impactos de programas sociais – algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001. (p. 75-84).
- LOPES, A. C.; BORGES, V. Formação docente, um projeto impossível. *Cadernos de Pesquisa*, v. 45, n. 157, p. 486-507, jul./set. 2015.
- LÜDKE, M. (coord.). *O professor e a pesquisa*. Campinas: Papirus, 2009.
- MAINARDES, J. A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo. *Revista Brasileira de Educação*. v. 23 e230034, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/njDMt6PjSDLjzByjpXwr4zh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de maio de 2022.
- MULLER, P.; SUREL, Y. O que é uma política pública?, In Muller e Surel. *Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnósticos de problemas, recomendações de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- PEREZ, J. R. R. Avaliação do Processo de Implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 2001. (p. 65-74).
- PETER, M. *Pós-estruturalismo e filosofia da diferença. Uma introdução*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.