

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL: GOVERNANÇA, FINANCIAMENTO E EFETIVIDADE INSTITUCIONAL

AUTORES

*Carmem Lucia Dos Santos<sup>1</sup>*

*Yara Figueiredo Dan<sup>2</sup>*

*Edival Dan<sup>3</sup>*

## RESUMO

A persistência de desigualdades educacionais entre territórios urbanos e rurais constitui um dos desafios estruturais das políticas públicas educacionais no Brasil. Apesar da existência de instrumentos institucionais voltados à promoção da equidade educacional, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), diversos estudos apontam que a educação do campo ainda enfrenta obstáculos relacionados ao financiamento, à governança educacional e à implementação das políticas públicas. Este artigo tem como objetivo avaliar a efetividade institucional das políticas públicas destinadas à educação do campo no Brasil, analisando a articulação entre marcos legais, programas educacionais e mecanismos de financiamento. A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza analítico-institucional, baseada em análise documental e revisão de literatura científica sobre políticas educacionais, governança pública e financiamento da educação. Os resultados indicam que a efetividade das políticas educacionais voltadas ao campo depende não apenas da existência de instrumentos normativos, mas da capacidade de articulação institucional entre legislação educacional, mecanismos de financiamento e estruturas de governança federativa. Conclui-se que a redução das desigualdades educacionais rurais exige políticas públicas capazes de integrar financiamento adequado, coordenação institucional e estratégias de implementação sensíveis às especificidades territoriais.

**Palavras-chave:** educação do campo; políticas educacionais; governança educacional; financiamento da educação; desigualdade educacional.

## ***PUBLIC POLICIES FOR RURAL EDUCATION IN BRAZIL: GOVERNANCE, FINANCING, AND INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS.***

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciências da Educação. *Universidad de Desarrollo Sustentable UDS/PY.* [emebdc@gmail.com](mailto:emebdc@gmail.com)

<sup>2</sup> Pós-doutorado em Ciências da Educação. *Universidad de Desarrollo Sustentable UDS/PY.* [yfdan@uol.com.br](mailto:yfdan@uol.com.br)

<sup>3</sup> Pós-doutorado em Ciências da Educação. *Universidad de Desarrollo Sustentable UDS/PY.* [edivaldan@uol.com.br](mailto:edivaldan@uol.com.br)

## **ABSTRACT**

*Educational inequality between urban and rural territories remains one of the structural challenges of educational public policies in Brazil. Despite the existence of institutional instruments aimed at promoting educational equity, such as the National Education Guidelines and Framework Law (LDB), the National Program for Education in Agrarian Reform (PRONERA), and the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education (FUNDEB), several studies indicate that rural education still faces challenges related to financing, governance, and policy implementation. This article aims to evaluate the institutional effectiveness of public policies directed at rural education in Brazil by examining the interaction between legal frameworks, educational programs, and funding mechanisms. The study adopts a qualitative analytical-institutional approach based on documentary analysis and literature review on educational policies, public governance, and education financing. The findings suggest that the effectiveness of rural education policies depends not only on the existence of legal and financial instruments but also on the institutional articulation among legislation, funding structures, and federative governance arrangements. The study concludes that reducing rural educational inequalities requires policies capable of integrating adequate financing, institutional coordination, and territorially sensitive implementation strategies.*

**Keywords:** *rural education; educational policy; educational governance; education financing; educational inequality.*

## **1 INTRODUÇÃO**

Dados do Censo Escolar da Educação Básica indicam que persistem desigualdades educacionais entre escolas localizadas em áreas rurais e urbanas, refletidas em indicadores como distorção idade-série, infraestrutura escolar e desempenho educacional, evidenciando desafios estruturais para a promoção da equidade no sistema educacional brasileiro (INEP, 2022). Estudos sobre políticas educacionais apontam que as escolas localizadas no campo enfrentam desafios estruturais que incluem dispersão territorial da população, limitações de infraestrutura escolar e dificuldades de formação e fixação de profissionais da educação (ARROYO, 2012; CALDART, 2009; MOLINA; JESUS, 2004).

A consolidação do direito à educação no Brasil ocorreu paralelamente à criação de instrumentos institucionais destinados a promover maior equidade no sistema educacional. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como direito social fundamental e atribuiu responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios na organização do sistema educacional (CURY, 2008).

Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional consolidou princípios voltados à garantia de acesso e permanência na escola, ao mesmo tempo em que reconheceu a necessidade de considerar as especificidades socioculturais dos territórios rurais (BRASIL, 1996).

No campo específico das políticas voltadas à educação rural, diferentes iniciativas institucionais passaram a compor o arcabouço das políticas públicas educacionais. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) representou um marco importante ao promover ações educacionais voltadas às populações vinculadas aos assentamentos da reforma agrária, articulando universidades, movimentos sociais e instituições públicas (MOLINA, 2015). No campo do financiamento educacional, a criação do FUNDEB consolidou mecanismos redistributivos destinados a reduzir desigualdades fiscais entre entes federativos (DAVIES, 2014; PINTO, 2018).

Embora esses instrumentos institucionais tenham ampliado as condições normativas e financeiras para a promoção da equidade educacional, a literatura acadêmica indica que a existência de políticas públicas não garante automaticamente sua efetividade. Pesquisas sobre implementação de políticas educacionais demonstram que os resultados dessas políticas dependem de fatores institucionais complexos, incluindo capacidade administrativa, coordenação federativa e mecanismos de governança educacional (LOTTA, 2019; SOUZA, 2018).

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo avaliar a efetividade institucional das políticas públicas voltadas à educação do campo no Brasil, considerando a articulação entre marcos legais, programas educacionais e mecanismos de financiamento, com foco na LDB, no PRONERA e no FUNDEB. A partir dessa perspectiva analítico-institucional, o estudo examina de que maneira diferentes instrumentos institucionais se articulam na produção de resultados educacionais. A contribuição deste artigo para o campo das políticas educacionais consiste em propor uma interpretação institucional integrada das políticas de educação do campo no Brasil, articulando legislação educacional, financiamento público e governança federativa como dimensões interdependentes na produção da efetividade das políticas públicas educacionais.

A partir dessa perspectiva analítica, o problema de pesquisa que orienta esta investigação pode ser formulado da seguinte maneira: em que medida os instrumentos institucionais das políticas públicas voltadas à educação do campo no Brasil apresentam condições institucionais para promover a redução das desigualdades educacionais entre territórios rurais e urbanos?

## **2 METODOLOGIA**

Este estudo adota abordagem qualitativa de natureza analítico-institucional, orientada pela investigação de políticas públicas educacionais e pelos referenciais teóricos da análise institucional no campo das políticas públicas. Pesquisas qualitativas permitem compreender processos institucionais complexos, especialmente quando o objetivo consiste em interpretar estruturas normativas, arranjos de governança e mecanismos de implementação de políticas públicas (DENZIN; LINCOLN, 2018; FLICK, 2009).

No caso da educação do campo, essa abordagem possibilita examinar como diferentes instrumentos institucionais interagem na produção de resultados educacionais em contextos territoriais específicos.

A pesquisa caracteriza-se como estudo de natureza documental e bibliográfica. A análise documental concentra-se na investigação de marcos normativos e institucionais que estruturam a política educacional brasileira voltada à educação do campo, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Documentos legais e institucionais constituem fontes relevantes para a compreensão da arquitetura das políticas públicas, pois expressam tanto os princípios normativos quanto os instrumentos operacionais que orientam sua implementação (CELLARD, 2008; BOWEN, 2009).

Paralelamente, a pesquisa mobiliza revisão de literatura acadêmica sobre políticas educacionais, financiamento da educação e governança educacional no contexto brasileiro. A literatura científica oferece elementos fundamentais para interpretar a construção histórica das políticas educacionais e compreender os debates teóricos que orientam sua formulação e implementação. Estudos sobre desigualdade educacional, federalismo

educacional e financiamento público da educação fornecem base analítica para avaliar a capacidade das políticas públicas de reduzir disparidades territoriais no acesso e na qualidade da educação (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012; PINTO, 2018).

Do ponto de vista analítico, o estudo adota a perspectiva da análise institucional das políticas públicas. Essa abordagem parte do pressuposto de que os resultados das políticas públicas não podem ser compreendidos apenas a partir de seus objetivos normativos, sendo necessário examinar também os arranjos institucionais que condicionam sua implementação. Autores que investigam processos de implementação destacam que políticas públicas frequentemente produzem resultados distintos daqueles previstos em sua formulação original, em razão de fatores institucionais, administrativos e políticos que influenciam sua execução (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER, 2007).

A análise desenvolvida neste estudo organiza-se em três dimensões institucionais principais. A primeira dimensão refere-se aos marcos legais que estruturam a política educacional brasileira, especialmente aqueles que reconhecem a especificidade da educação do campo. A segunda dimensão envolve os mecanismos de financiamento educacional, considerando o papel do FUNDEB na redistribuição de recursos entre entes federativos. A terceira dimensão diz respeito aos arranjos de governança educacional responsáveis pela implementação das políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

A estratégia analítica consiste em examinar como essas três dimensões, marcos legais, financiamento educacional e governança institucional, interagem na estruturação das políticas públicas voltadas à educação do campo. A análise busca identificar convergências e tensões entre os diferentes instrumentos institucionais que compõem esse arranjo, permitindo avaliar em que medida tais políticas apresentam condições institucionais para promover a redução das desigualdades educacionais entre territórios urbanos e rurais.

Os dados documentais e a literatura científica foram examinados por meio de interpretação analítica orientada pelo problema de pesquisa formulado neste estudo. Essa estratégia analítica permite examinar de forma integrada os marcos legais, os mecanismos de financiamento e os arranjos de governança educacional, possibilitando interpretar como esses elementos institucionais influenciam a implementação das políticas públicas voltadas

à educação do campo, contribuindo para o debate acadêmico sobre governança educacional, financiamento da educação e equidade educacional no Brasil.

### **3 RESULTADOS**

A análise institucional das políticas públicas voltadas à educação do campo revela a existência de um arcabouço normativo relativamente robusto no Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece princípios gerais para a organização do sistema educacional e reconhece a necessidade de considerar as especificidades socioculturais das populações rurais no processo educativo (BRASIL, 1996).

A literatura especializada indica, contudo, que a existência de dispositivos legais não garante, por si só, a efetividade das políticas educacionais, especialmente em contextos marcados por desigualdades territoriais persistentes (ARROYO, 2012; CALDART, 2009). No campo das políticas específicas voltadas ao meio rural, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária representa uma iniciativa institucional relevante para a promoção do acesso à educação entre populações historicamente excluídas do sistema educacional. O programa introduziu experiências pedagógicas articuladas com universidades e movimentos sociais, buscando desenvolver propostas educativas contextualizadas com a realidade do campo (MOLINA, 2015; MOLINA; JESUS, 2004).

Pesquisas recentes indicam que o alcance territorial do programa permanece restrito, o que limita sua capacidade de produzir transformações estruturais na educação rural brasileira. Outro elemento central na arquitetura institucional das políticas educacionais brasileiras refere-se aos mecanismos de financiamento da educação. Estudos sobre políticas educacionais destacam que instrumentos financeiros exercem papel decisivo na configuração das capacidades institucionais dos sistemas educacionais e na produção de desigualdades ou mecanismos de compensação territorial (BALL, 2012). A criação do FUNDEB ampliou significativamente os mecanismos de redistribuição de recursos educacionais entre entes federativos, contribuindo para reduzir desigualdades regionais na capacidade de financiamento da educação básica (DAVIES, 2014; PINTO, 2018).

Apesar desse avanço, a literatura aponta que a redistribuição de recursos financeiros não elimina automaticamente as desigualdades educacionais, uma vez que fatores institucionais e administrativos também influenciam a capacidade dos sistemas educacionais de transformar recursos financeiros em qualidade educacional (ARRETCHE, 2012).

#### **4 DISCUSSÃO**

A análise dos instrumentos institucionais examinados neste estudo evidencia que a efetividade das políticas públicas voltadas à educação do campo depende da interação entre diferentes dimensões institucionais que estruturam o sistema educacional brasileiro. Os marcos legais constituem a base normativa que orienta a organização das políticas educacionais. Contudo, tais dispositivos precisam ser acompanhados por mecanismos institucionais capazes de viabilizar sua implementação no território (CURY, 2008). Estudos sobre mudança institucional indicam que a efetividade das políticas públicas depende não apenas da formulação normativa, mas também da capacidade das instituições de ajustar instrumentos, regras e práticas administrativas ao longo do processo de implementação (HALL, 1993).

Em segundo lugar, os mecanismos de financiamento educacional exercem papel decisivo na redução das desigualdades educacionais. A literatura sobre federalismo educacional demonstra que sistemas educacionais descentralizados tendem a produzir disparidades territoriais quando não existem mecanismos redistributivos capazes de equilibrar a capacidade fiscal entre entes federativos (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012).

Nesse arranjo institucional, o FUNDEB representa instrumento central para promover maior equilíbrio na distribuição de recursos educacionais.

A literatura sobre implementação de políticas públicas evidencia que a existência de marcos legais e mecanismos de financiamento não garante, por si só, a efetividade das políticas educacionais. Estudos clássicos demonstram que o processo de implementação tende a produzir adaptações institucionais que podem alterar significativamente os resultados originalmente previstos pelas políticas públicas. Nesse sentido, fatores administrativos, capacidades institucionais locais e dinâmicas políticas presentes nos

diferentes níveis de governo desempenham papel decisivo na configuração dos resultados observados durante a execução das políticas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SABATIER, 2007).

No caso da educação do campo, esses desafios tornam-se ainda mais complexos em razão das características territoriais das áreas rurais. A dispersão populacional, as dificuldades de infraestrutura e as limitações administrativas de muitos municípios influenciam diretamente a capacidade de implementação das políticas educacionais (ARROYO, 2012). Pesquisas sobre implementação educacional demonstram que a capacidade institucional dos sistemas de ensino locais constitui fator determinante para a tradução das políticas públicas em práticas concretas nas escolas (SPILLANE, 2004).

Nesse cenário, a governança educacional assume papel central na articulação entre financiamento, legislação e implementação das políticas públicas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como objetivo avaliar a efetividade institucional das políticas públicas voltadas à educação do campo no Brasil, considerando a articulação entre marcos legais, instrumentos de financiamento educacional e arranjos de governança educacional. A análise desenvolvida neste estudo parte do reconhecimento de que a redução das desigualdades educacionais em territórios rurais não depende apenas da existência formal de políticas públicas, mas da capacidade institucional de implementá-las de forma coordenada e territorialmente sensível.

A investigação evidenciou que o Brasil dispõe de um conjunto relevante de instrumentos institucionais voltados à promoção da educação do campo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu princípios normativos que reconhecem a necessidade de considerar as especificidades socioculturais das populações rurais. Paralelamente, programas como o PRONERA introduziram experiências educacionais voltadas às populações vinculadas à reforma agrária, enquanto o FUNDEB ampliou os mecanismos de redistribuição de recursos educacionais entre entes federativos. Esses instrumentos indicam

que a agenda da equidade educacional encontra respaldo significativo na arquitetura normativa das políticas educacionais brasileiras.

Entretanto, os resultados da análise institucional indicam que a existência desse arcabouço normativo e financeiro não é suficiente para garantir a efetividade das políticas educacionais voltadas ao campo. A literatura sobre políticas públicas e governança educacional demonstra que os resultados das políticas dependem fortemente da capacidade de articulação entre diferentes níveis de governo, da estabilidade dos mecanismos de financiamento e da existência de arranjos institucionais capazes de coordenar a implementação das políticas no território (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012; LOTTA, 2019).

Nesse sentido, os achados deste estudo sugerem que a efetividade das políticas de educação do campo depende da integração entre três dimensões institucionais centrais: legislação educacional, financiamento público da educação e governança educacional. Quando essas dimensões operam de forma articulada, ampliam-se as condições institucionais para a promoção da equidade educacional. Em contrapartida, quando tais dimensões atuam de maneira fragmentada, a tendência é que as políticas públicas produzam resultados limitados, especialmente em territórios marcados por desigualdades estruturais persistentes.

Do ponto de vista científico, o estudo contribui para o campo das políticas educacionais ao propor uma interpretação institucional integrada das políticas voltadas à educação do campo no Brasil. Ao examinar simultaneamente marcos legais, financiamento educacional e governança pública, o artigo amplia a compreensão dos fatores institucionais que condicionam o desempenho das políticas educacionais em territórios rurais. Essa abordagem contribui para superar análises que avaliam políticas públicas de forma isolada, permitindo compreender o sistema institucional mais amplo no qual tais políticas se inserem.

Os resultados discutidos neste estudo indicam que a efetividade das políticas públicas voltadas à educação do campo não pode ser compreendida apenas a partir da existência de instrumentos normativos ou de mecanismos formais de financiamento. A análise

institucional desenvolvida demonstra que a capacidade de articulação entre legislação educacional, financiamento público e arranjos de governança federativa constitui elemento decisivo para a produção de resultados educacionais em territórios rurais. Nesse sentido, compreender a educação do campo a partir de uma perspectiva institucional integrada permite ampliar a interpretação dos fatores que condicionam o desempenho das políticas educacionais no Brasil, contribuindo para o avanço das análises sobre equidade educacional em contextos marcados por desigualdades territoriais persistentes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.

ARROYO, Miguel. **Educação do campo: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

BALL, Stephen J. *Global education inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge, 2012.

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. DOI: 10.3316/QRJ0902027.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do movimento sem-terra**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a política de financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados, 2014.

DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna. **The Sage handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage, 2018.

FLICK, Uwe. **An introduction to qualitative research**. London: Sage, 2009.

HALL, Peter A. **Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain**. Comparative Politics, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sônia Meire Santos Azevedo de (Org.). **Contribuições para a construção de um projeto de educação do campo**. Brasília, DF: CNBB, 2004.

MOLINA, Mônica Castagna. **Educação do campo: políticas públicas e perspectivas**. Brasília: MDA, 2015.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2018.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1984.

SABATIER, Paul. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

SPILLANE, James P. **Standards deviation: how schools misunderstand education policy**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.