

Análise Econômica do Direito Acerca da Lei 14.614/2018 do Estado de Minas Gerais que Institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado De Minas Gerais

Alex Pires Andrade¹

Introdução

O Direito a educação é previsto na Carta Magna de 1988 como “Direito de Todos, dever do Estado e da Família,” assegura ainda que o ensino ofertado tenha garantia do padrão de qualidade.

Na prática, nem sempre é possível verificar a qualidade neste ensino, seja em razão da falta de recursos, da gestão adotada pelo Estado ou pelas especificidades de cada caso. No caso da Educação do Campo, assegurada aos povos e comunidades tradicionais, percebe-se ainda maiores dificuldades de se aferir e encontrar resultados satisfatórios através dos processos de avaliação quantitativos utilizados atualmente pelo Estado. Ademais, o Decreto 7.352/2010 estabeleceu um rol de princípios que o Estado deve adotar para promover o ensino dos estudantes oriundos do meio rural. O ensino precisa ser contextualizado a realidade dos estudantes. Os professores precisam ter formação e falar a linguagem destes estudantes. Porém, ao mesmo tempo que esta situação é assegurada, não há profissionais no quadro efetivo do Estado.

Ora, já no artigo 1º do Decreto 7.352/10 é disposto que a educação do campo concretizar-se-á mediante a oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação, a garantia de condições de infraestrutura e transporte escolar, bem como de materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e desporto adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo.

Paralelo a isso, o artigo 2º do referido Decreto assegura como princípios da educação do campo, o respeito à diversidade em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia e o desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para o atendimento da especificidade das escolas do campo, considerando-se as condições concretas da produção e reprodução social da vida na zona rural, além de estabelecer o controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo.

Podemos afirmar que o Decreto 7.352/10 objetivou listar uma série de fatores objetivos que apresentam como escopo aproximar do padrão de qualidade do sistema educacional previsto no texto constitucional de 1988. Por essa razão, o registro dos atos normativos listados é fundamental para a pretensão da pesquisa.

Assim, o que antes pautava a educação em urbana e rural fundamentava-se, principalmente em critérios de categorização feitos pelo IBGE entre espaço rural e urbano definido, pela sua localização geográfica.

¹ Coordenador Pedagógico e Administrativo da Escola Família Agrícola de Natalândia desde fevereiro de 2013, Professor da Escola Família Agrícola de Natalândia nas disciplinas de Gestão Ambiental, Administração e Economia Rural e Desenvolvimento Sustentável, Legislação Ambiental desde março de 2013. Procurador jurídico de Natalândia-MG. Possui Matemática pela Universidade Estadual de Minas Gerais/ Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina em curso com foco em Educação do Campo. Possui graduação em Direito pela União dos Cursos Superiores UNISEB (2012). Graduação em Administração pela Faculdade Paraíso do Norte. Pós-graduando em Filosofia e Direitos Humanos pela Faculdade Paraíso do Norte. Mestre em Administração Pública pelo IDP-DF.

A minimização do tratamento a qualidade do ensino no campo partia da lógica de um projeto de desenvolvimento centrado nas atividades urbano-industriais, pela qual a zona rural tenderia ao desaparecimento, não sendo pertinente, por essa razão, o investimento em políticas estruturantes de educação nesse espaço. Assim, resultou em um modelo educacional pautado na oferta de educação mínima, restrita às primeiras séries do Ensino Fundamental.

Por outro lado, a Educação do Campo é compreendida ao mesmo tempo como conceito em movimento, caracterizado pelo espaço de reivindicações e abrindo espaço para a efetivação do direito à educação, dentro e fora do Estado. Nesse sentido, podemos traçar a diferença principal entre educação do campo e educação “no” campo (Educação Rural):

A Educação do Campo se diferencia da educação rural, pois é construída por e para os diferentes sujeitos, territórios, práticas sociais e identidades culturais que compõem a diversidade do campo. Ela se apresenta como uma garantia de ampliação das possibilidades de homens e mulheres camponeses criarem e recriarem as condições de existência no campo. Portanto, a educação é uma estratégia importante para a transformação da realidade dos homens e das mulheres do campo, em todas as suas dimensões.

Em outras palavras, a educação rural² compreendido a partir do conceito de territorialidade, é o lugar marcado pela diversidade econômica, cultural e étnico-racial. Mas, que quando analisado estritamente sem a preocupação social fica as margens de discussões globalizadas e aquém de uma qualidade necessária para os povos do campo.

Por sua vez, em um contexto de Educação do Campo verifica-se o comprometimento com a diversidade do trabalho e sua cultura, a educação terá também especificidades que precisam ser incorporadas nos projetos político-pedagógicos. Nesse sentido, a educação do campo se incorpora e tende a buscar o ponto de equilíbrio exigido na atual sociedade.

A Educação do Campo, então, se afirma na defesa de um país soberano e independente, vinculado à construção de um projeto de desenvolvimento, no qual a educação é uma das dimensões necessárias para a transformação da sociedade, que se opõe ao modelo de educação rural vigente. Nessa perspectiva, a escola torna-se um espaço de análise crítica para que se levantem as bases para a elaboração de uma outra proposta de educação e de desenvolvimento. Nesse sentido, busca-se desenvolver uma proposta de educação voltada para as necessidades das populações do campo e para a garantia de escolarização de qualidade, tornando-se o centro aglutinador e divulgador da cultura da comunidade e da humanidade.

Diante dessa distinção entre Educação “do” Campo e Educação “no” Campo, resta clara as características da educação do campo, caracterizada pelo respeito as diversidades do homem do campo e na possibilidade de interação desses conceitos na relação ensino-aprendizagem.

Em apertada síntese, podemos dizer que as comunidades e as famílias acabam sendo comprometidas, pois o ensino acaba sendo o mesmo, tanto para alunos oriundos do meio urbano quando para os advindos do meio rural. O material didático, também não valoriza o tratamento das desigualdades na medida das desigualdades impostas pelos aspectos sociais que estão intrínsecos a cada indivíduo.

Por outro lado, no Estado há as Escolas Famílias Agrícolas, escolas que são mantidas por organizações sócias: Associações cujos sócios, são sobretudo agricultores familiares, que fazem a gestão administrativa, financeira e pedagógica dessas escolas. As lições e o modelo são originários da França e no Brasil está presente desde o ano de 1979, no Estado do Espírito Santo, sempre movidas por bons resultados e excelente avaliação quantitativa e qualitativa.

Essas Escolas buscam discutir a questão da sucessão rural, discussões ambientais e a busca pelo emprego de técnicas de produção agroecológica. O ensino ocorre por meio da pedagogia da alternância em que o estudante fica quinze dias na Escola e quinze dias em casa onde coloca em prática o seu aprendizado teórico.

A Pedagogia da Alternância potencializa a educação do campo ao permitir à juventude o acesso à educação, sem perder os vínculos sociais, produtivos e culturais com suas famílias e comunidades (SILVA, 2008). Assim, os estudos sobre a Educação do Campo evidenciam que a luta pela terra não é unicamente a luta por um pedaço de terra, mas a luta por autonomia, libertação, por políticas públicas abrangentes e pelo reconhecimento e análise das práticas educativas presentes no território (MUNARIM, 2008).

Estes significados da luta pela educação e pela autonomia dos povos do Cerrado, conforme já constatamos em Zanelli et al. (2016), são demandas explícitas tanto nos movimentos nacionais que constroem a Educação do Campo quanto nos grupos sociais que buscam uma igualdade material de Direitos.

No mesmo compasso, se percebe a luta para que o Cerradeiro possa se estabelecer através de sua organização comunitária, uma vez que a formação dos estudantes nos próprios livros didáticos, mostram-se deficitárias para a construção de saberes mais complexificados e onde a participação humana influi e reconstrói cotidianamente o Cerrado (VALLERIUS, 2015). Isso se justifica, pois o cerrado tem sido construído e falado de uma forma muito simplista, não apurando a capacidade crítica das pessoas, nem mesmo pontuando-as sobre todas as suas dimensões.

Nesse sentido, a pesquisa justifica-se, pois a *Pedagogia da Alternância* vem revelando elementos interessantes desta luta no Cerrado Central. Primeiro, na luta para construção da Escola que atenda aos anseios das famílias. Segundo, através da presença da cooperação entre camponeses durante o processo de produção, estratégia de resistência para enfrentar o poder do monocultivo e da utilização de agrotóxico em propriedades que possuem grandes lavouras e vem em um processo de minimização do Cerrado, assim como em defesa ao Direito à água. Outro elemento é a “Pedagogia do Movimento”, como define Caldart (2009), que se trata do processo pedagógico inerente à luta pela terra, que envolve a emancipação política, o desenvolvimento de habilidades e a capacidade de tomada de decisões durante o processo de ocupação e reivindicação da reforma agrária.

Oportuno torna-se questionar: de que forma o Direito pode dialogar com a problemática em tela? Ora, a valorização jurídica da dimensão regional e de sua autonomia política, associada aos planos regionais de desenvolvimento é uma medida necessária para eliminar os desequilíbrios e as desigualdades na promoção do desenvolvimento das regiões problema do país (NETO, p. 300).

Ademais, o princípio da igualdade formal, previsto no artigo 5º, *caput* da CF/88 diz respeito à igualdade de todos perante a lei e constitui princípio fundamental do Estado Liberal de Direito. Com a consequência da aplicação desse princípio, o Poder Executivo, ao implementar políticas educacionais, tem como obrigação não negar direitos, independentemente de suas características. (DUARTE, p. 33, 2006).

Nessa concepção, a Pedagogia da Alternância acaba sendo uma dessas medidas consistidas por meio de ação afirmativa, que contribui para uma igualdade de oportunidades reais através da adoção de seus princípios. Não obstante, promover a exegese das normas jurídicas é, de certa forma, contribuir com o diálogo e com a discussão para efetivação de políticas públicas educacionais universalizantes, mas também específicas, para que determinados grupos vulneráveis da sociedade possam ter acesso aos direitos previstos nos documentos oficiais, especialmente em âmbito escolar de formação das famílias e dos estudantes (DUARTE, p. 37, 2006).

Por outro, vértice nos cabe questionar sobre a qualidade do ensino ofertado e mais precisamente se o modelo de ensino não contemplaria uma ideologia de fundo, capaz de comprometer os objetivos de educação universal e para todos os públicos.

Em segundo momento, de se observar que estes modelos de gestão não sejam criados tão somente pensando na questão financeira, para alimentar os interesses individuais de alguns grupos, requerendo dessa forma, medidas de controle dos cursos e da metodologia empregada e da qualidade do ensino.

Além disso, resta interessante dizer que na medida que há um crescente apoio a essas instituições, tem-se também a diminuição do número de alunos nas Escolas Públicas, restando questionar se poderia produzir um efeito indesejado.

Em um mesmo Estado que é posta essa divergência, nos resta questionar: O que fazer? Como alinhar as práticas utilizadas pela iniciativa privada, através de instituições filantrópicas e alocar recursos no Estado?

Por meio dessas perguntas que reside o interesse em compreender a contextualização jurídica, analisar o custo-benefício e promover uma análise econômica com implicações para equidade e justiça social, sobre a lei 14.614/2018 que institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado de Minas Gerais.

Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição

O Estado de Minas Gerais deve financiar as entidades mantenedoras das Escolas Famílias Agrícolas, que possuem o caráter filantrópico, criando um programa de apoio financeiro de modo a atender os estudantes oriundos do campo com metodologia própria e adequada com formação concomitante em área técnica?

Enunciação do objetivo da proposição

A lei em tela, isto é, Lei Estadual 14.614/2018 do Estado de Minas Gerais, tem o objetivo de atender as Comunidades rurais, por meio de uma Educação contextualizada através do repasse de recursos financeiros, por meio de um programa de apoio financeiro, as entidades gerenciadas por uma associação autônoma.

Nesse sentido, será beneficiada com recursos provenientes do programa instituído por esta lei a escola que oferecer cursos gratuitos de ensino fundamental da 5ª à 8ª série de ensino fundamental e ensino médio, com educação profissional; for gerenciada por uma associação autônoma, composta de pais, pessoas e entidades comprometidas com o desenvolvimento da agricultura familiar; aplicar o método da pedagogia da alternância; tiver como objetivo a formação integral do aluno, com a transmissão, inclusive dos conceitos e conteúdos do desenvolvimento sustentável.

Ora, a lei prevê em seu texto o repasse *per capita* por aluno, a partir do valor do FUNDEB. Em outras palavras, cada estudante regularmente matriculado enseja em um repasse a associação mantenedora um valor de R\$ 4.153,26 (quatro mil cento e cinquenta e três reais e vinte e seis centavos), conforme Portaria interministerial 11/2018.

Essa medida permite-se que a sociedade faça um controle de mercado da metodologia e da qualidade do ensino ofertada. Isso porque, o objetivo da proposição não é a substituição do modelo público de ensino pelo apoio financeiro a instituições filantrópicas para oferta do ensino fundamental e médio. Mas, permitir uma nova opção que se ajuste aos novos marcos regulatórios e anseios da comunidade rural.

Ao mesmo tempo é necessário que a entidade mantenedora tenha um atendimento amplo e universal, pois caso contrário não receberia recursos do Estado, visto ser condicionado ao número de estudantes atendidos. Em outras palavras, o nível de ensino precisaria ser acima da média, pois caso contrário restaria prejudicado o objetivo da lei, visto não ter estudantes interessados nessas escolas.

Apresentação de opções para atingir o objetivo

As opções para atingir o objetivo no caso, mais viável, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista jurídico são duas. A primeira seria a de instituir o Programa de incentivo, repassando recursos financeiros a essas entidades nos moldes da proposição que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais adotou.

Nesse caso, medidas são necessárias para realização de um controle de qualidade e evitar que haja abertura de instituições filantrópicas com o objetivo de receber repasse do Estado.

Ademais, importante acompanhar nessas instituições para que não seja empregado um ensino contaminado, com ideologias diversas, evitando a formação do senso crítico da juventude atendida.

A segunda reside pela via convencional continuar ofertando os níveis de ensino nas Escolas Fundamentais, buscando oferecer formação e qualificação para os professores e diminuindo os processos de nucleação das Escolas do Campo.

Identificação dos Impactos Econômicos e Sociais

Inicialmente é possível pela proposição legislativa promover uma análise sob a ótica quantitativa e em especial econômica do Direito. “No campo da Epistemologia Jurídica, sabe-se das ideias básicas do ordenamento jurídico fundamentado na noção do direito eficiente. No entanto, na Teoria Econômica que estuda o Direito, a eficiência é um bem incontroverso, mas com uma conclusão controversa” (BOTELHO, 2016). Nesse quesito, é importante considerar que o Estado teria um custo com a formação de cada jovem, considerando três anos de duração média do Ensino Médio de R\$12.459,78 (Doze mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e setenta e oito centavos).

Ao analisarmos essa questão, sob a eficiência de Pareto, vamos perceber que sob a alusão do estudante e das famílias é tida, uma vez que o estudante sai de uma situação s e aumenta o seu bem estar. Por outro lado, sob a ótica do Estado não é possível a eficiência de Pareto neste caso, pois há uma perda ao Estado ao ter que retirar recurso para esta finalidade.

Ao se analisar sob a Teoria de Kaldor Hicks, podemos dizer que a norma em estudo é eficiente, pois os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela (MENEQUIM, 2017). Ora, no caso em tela, um estudante ao se formar e receber a formação técnica em agropecuária, uma vez que o Ensino médio é integrado ao Ensino Técnico em Agropecuária, nas Escolas Famílias Agrícolas, amplia o seu leque de possibilidades.

Para se ter uma ideia, a renda de uma pessoa com Ensino Técnico em Agropecuária amplia em 40%, em média no Estado de Minas Gerais, sob alguém que possui apenas o nível médio de Ensino, como mostra um estudo do Sindicato dos Técnicos em Agropecuária realizado em 2015.

É por isso que, além da eficiência econômica do tipo paretiana, existe o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks, por meio do qual se visualizam ganhos sociais maiores do que perdas individuais globais, por meio de um sistema de compensação social.

Tal como visualizado, a eficiência no sentido Kaldor-Hicks, considera um resultado mais eficaz se um ótimo de Pareto puder ser alcançado por determinado agente com uma compensação suficiente dos que ficaram em um estado de coisas melhor do que aqueles que ficaram pior do que antes. Em outras palavras, na ideia kaldor-hicksiana, é justificável a situação de agentes em uma situação pior do que se encontravam anteriormente, desde que outros agentes em situações melhores do que antes compensem a perda dos demais (STRINGHAM, 2001, p. 49).

No que tange a uma análise qualitativa, é imensurável os benefícios diretos e indiretos, de se anotar a formação que diversos jovens receberiam com uma visão e

preocupação com o meio ambiente, visto serem escolas que se alinham a práticas agroecológicas e da educação ambiental.

Além do mais, diversos benefícios são gerados as famílias. Ora, a alternância entre o tempo escola e tempo comunidade, exige que os estudantes coloquem na prática o conhecimento vivenciado na teoria. Essa situação permite levar novas tecnologias sociais e conhecimento científico ao meio rural, permitindo que as unidades produtivas ofereçam produtos com maior qualidade a partir da maior produtividade possível dos fatores de produção.

A medida implica em vivenciar a geração de renda e emprego as famílias e a garantia da subsistência em primeiro plano, mas estimula ainda o agrupamento desses jovens em cooperativas e fortalecimento da economia solidária, que se pode destacar através das feiras livres, muito estimulada nos municípios mineiros.

Conclusão

Ante a todos os elementos apontados, entendemos que a legislação alcança a eficiência ao se fazer uma análise econômica do Direito, uma vez que os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela.

Referências

BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luís Alexandre Carta. A contribuição da modelagem matemática para a Análise Econômica do Direito. VI Congresso Anual da Associação Mineira de Direito e Economia, agosto de 2014. Disponível em: http://www.congresso.amde.org.br/index.php/CONGRESSO/VI_AMDE/paper/view/75/45-Acesso em: 20/4/2018.

DUARTE, C, S. In: Santos, C.A (Org.). A Constitucionalidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. IN: Campo, Política Pública e Educação. Brasília: NEAD, 2008.

MENEGUIM, F.B.; BUGARIN, T.T.S. O Dilema entre a eficiência de curto e Longo Prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. Revista Direito Público, Porto Alegre, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar-abr 2017.

MUNARIM, Antônio. Movimento nacional de educação do campo: uma trajetória em construção. In: 31a Reunião Anual da ANPED, 31, 2008, Caxambu. Anais.

SILVA, Lourdes Helena da. Educação do Campo e Pedagogia da Alternância. A experiência brasileira. IN: SÍSIFO. Revista de Ciências da Educação. Nº 5, Jan/Abr 2008. p.105-112.

STRINGHAM, Edward. Kaldor-Hicks efficiency and the problem of central planning. The Quarterly Journal of Austrian Economics, vol. 4, n. 2, p. 41-50, 2001.