

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

MARCELA DO AMARAL PATARO MACHADO

**PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA
AGRÁRIA: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Belo Horizonte
2012

MARCELA DO AMARAL PATARO MACHADO

**PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA
AGRÁRIA: POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?**

Monografia apresentada ao Programa Democracia Participativa da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para Obtenção do título de Especialista em Ciência Política.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Natália G. D. Satyro

Belo Horizonte
2012



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

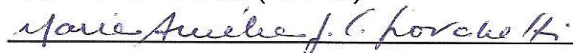
Aos 19 (dezenove) dias do mês de outubro de 2012 (dois mil e doze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada “ Programa Nacional de educação na reforma agrária : política de Estado ou de governo? ” após leitura avaliativa da Monografia elaborada por Marcela do Amaral Pataro Machado.

A Comissão, composta por professor Ana Maria Prestes (UFMG) e Maria Amélia Giovaneti (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 19 de outubro de 2012.



Ana Maria Prestes (UFMG)



Maria Amélia Giovaneti (UFMG)

Aos meus pais, Zênia e Marcelo, por me ensinarem o caminho da persistência.

Ao meu irmão Victor, pela atenção e palavras de conforto.

Ao meu marido, Daggo Daniel, pela paciência e carinho durante a execução deste trabalho.

RESUMO

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA foi criado em 1998, a partir da mobilização de movimentos sociais e demais setores da sociedade civil envolvidos no debate sobre a educação do campo vinculada à luta pela reforma agrária. O presente trabalho visa à investigação do caráter do PRONERA, enquanto política pública de Estado ou de governo vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Para tanto, procedeu-se à análise comparativa do Programa nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, no que tange aos seguintes aspectos: arcabouço normativo e institucional; metas, orçamento destinado, abrangência do público beneficiário e participação da sociedade civil, seguida da discussão acerca do caráter da política pública, de acordo com as contribuições de Aith (2006) e Oliveira (2010). Adotou-se a abordagem qualitativa, através da análise bibliográfica e documental das disposições normativas do Programa; dos dados referentes ao PRONERA, disponibilizados pelo INCRA/MDA, bem como das contribuições da síntese da pesquisa sobre o PRONERA, realizada em 2004, pela ONG Ação Educativa. A análise registra que o PRONERA, apesar de ter representado um avanço no sentido de incluir a educação do campo na agenda das políticas voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar, constitui-se ainda como política pública de governo compensatória, devido à focalização do gasto e do público beneficiário e à fragilidade da sua estruturação legal, institucional e do seu perfil participativo no âmbito do Governo Federal.

Palavras-Chave: Política pública, educação, campo.

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEB – Câmara de Educação Básica
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CRUB – Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENERA – Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
GPTEC – Grupo Permanente de Trabalho da Educação do Campo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES – Instituições de Ensino Superior
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC – Ministério da Educação
MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONGs – Organizações Não Governamentais
P.As – Projetos de Assentamento
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNE – Plano Nacional de Educação
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT – Partido dos Trabalhadores
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SOF - Secretaria Orçamento Federal do Ministério do Planejamento

UDR – União Democrática Ruralista

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	8
2 – A POLÍTICA AGRÁRIA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC)	12
3 - EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO UM PROBLEMA A COMPOR A AGENDA PÚBLICA	20
4 - CARACTERIZAÇÃO DO PRONERA NO GOVERNO FHC	26
4.1- ARCABOUÇO NORMATIVO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	29
4.2 - METAS, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PÚBLICO ATENDIDO.....	35
4.3 - PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	39
5 – GOVERNO LULA: INFLEXÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NA AGENDA PÚBLICA	45
5.1- CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO PRONERA NO GOVERNO LULA.....	48
5.2 - ARCABOUÇO NORMATIVO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL.....	50
5.3 - METAS, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PÚBLICO ATENDIDO.....	53
6 – O PRONERA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO	64
6.1 - O ASPECTO CONTINUIDADE NO PRONERA	68
6.2 - ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PRONERA	70
6.3 - GRAU DE MOBILIZAÇÃO ORGÂNICA DA MÁQUINA BUROCRÁTICA NO PRONERA	73
7 – CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS.....	81

1 - INTRODUÇÃO

A criação em 1998 do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), vinculado ao então Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), representou uma conquista política, expressa em âmbito institucional, dos setores representados no movimento pela educação do campo. Em meados de 1998, no último ano do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi realizada a “Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo”, organizada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), pela Universidade de Brasília (UnB), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

A referida Conferência foi antecedida de 23 encontros estaduais, onde diversas instituições, movimentos sociais e educadores do meio rural se reuniram para a troca de experiências e análise das dificuldades comuns. Realizada no município de Luziânia, estado de Goiás, a Conferência teve como principal objetivo a construção e a sistematização de ideias e ações em torno de um projeto de educação do campo.

Cabe destacar o contexto da educação rural à época da Conferência. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1995, 32,7% da população rural acima de quinze anos era analfabeta, enquanto no meio urbano esta proporção era de 11,4%; 2,7 milhões de crianças e adolescentes de sete a catorze anos estavam fora da escola, com destaque para as regiões de bolsões de pobreza nas áreas urbanas e as áreas rurais; mais de 50% da população rural brasileira na faixa etária própria ao ensino médio não estavam na escola e 54,3% das matrículas no ensino médio estavam na faixa etária acima de 17 anos, sendo que apenas 1,1% do total destas matrículas estavam no meio rural. Segundo o Plano Nacional de Educação de 1999, “entre os diferentes níveis de ensino, esse foi o que enfrentou, nos últimos anos, a maior crise em termos de ausência de definição

dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização (KOLLING et al., 1999, p. 26)”.

Partindo da referida conjuntura, a Conferência trouxe propostas para um projeto de educação do campo que efetivamente assumisse a identidade do meio rural, não só como espaço de cultura e relações diferenciadas do espaço urbano, mas também, e principalmente, como instrumento de auxílio na busca de um novo projeto de desenvolvimento para o campo, pensando, neste ponto específico, a materialidade das relações campo-cidade no contexto do modelo capitalista de desenvolvimento em curso no Brasil, bem como suas variações históricas.

Partindo da contribuição de outros autores acerca do PRONERA, a exemplo de Di Pierro (2001), Molina (2004), Rocha (2007), Freitas (2008), Andrade (2009) e Marialva (2011), os quais executaram análises acerca das tendências de descentralização, focalização e parceria, luta dos movimentos sociais e conjuntura política da política pública, impacto na formação de educadores, relações político-pedagógicas bem como análise das características da constituição e organização do Programa, o presente trabalho visa à discussão do caráter de política pública de estado ou de governo expressa pelo PRONERA, focando os aspectos da continuidade - através da análise da estruturação institucional e normativa do Programa e a destinação de recursos orçamentários e financeiros para a sua execução; da articulação interinstitucional e participação da sociedade civil nas suas diversas etapas e da incorporação do Programa na estrutura orgânica da máquina pública.

A análise se concentra no período compreendido entre os anos de 1998 a 2010, compreendendo a criação do Programa e sua evolução durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os dois mandatos do Governo Lula.

O argumento central é que a criação do PRONERA, apesar de ter representado uma avanço no sentido de incluir a educação do campo na agenda das políticas voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar, incorporando, em tese, a participação dos movimentos sociais em suas diversas etapas, constitui-se ainda como uma política pública de governo

compensatória, devido à focalização do gasto e do público beneficiário e à fragilidade da sua estruturação legal e institucional no âmbito dos governos.

Enquanto política pública de cunho social, o PRONERA foi criado num contexto de acirramento de conflitos como resposta à pressão social realizada pelos movimentos sociais de luta pela terra, notadamente o MST e, ao longo do seu desenvolvimento tem deixado a desejar, na medida em que não cumpre sequer as metas estabelecidas, considerando que mesmo estas últimas estão muito aquém das demandas reais por educação dos povos do campo (DIAS e ROCHA, 2010, p. 9).

Para tanto, o trabalho será dividido em cinco capítulos, além dessa introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, faz-se uma breve descrição analítica do contexto das políticas agrárias no Governo FHC em meio à redefinição das políticas sociais no Brasil. Em seguida, o segundo capítulo explicita a inclusão da questão da educação do campo na agenda governamental, culminando na criação do PRONERA. No terceiro capítulo expõem-se as características do PRONERA no Governo FHC, no que tange ao arcabouço normativo e institucional, à destinação de recursos governamentais para sua operacionalização e à forma de participação da sociedade civil e movimentos sociais nas suas várias etapas. No quarto capítulo, são discutidas as principais alterações e continuidades - em relação aos aspectos analisados no Governo FHC - no desenvolvimento do Programa durante os dois mandatos do Governo Lula. O quinto capítulo traz uma discussão conceitual das políticas públicas de Estado e de Governo, conforme análise de Aith (2006) e Oliveira (2011), caracterizando o PRONERA, de acordo com a referida tipologia, segundo os aspectos da continuidade – abrangendo o padrão de financiamento; articulação interinstitucional e incorporação da participação social e influência na mobilização orgânica da máquina burocrática estatal.

A discussão comparativa do PRONERA nos Governos de FHC e Lula fornece subsídio para a análise do caráter do referido Programa enquanto política de governo compensatória cotejando as suas limitações em relação ao ideal de estruturação de uma política pública de Estado, na área específica da educação para os beneficiários da política de reforma agrária no Brasil. Nesse

sentido, utiliza-se como referencial os aspectos que contribuem para a caracterização de políticas públicas de Estado e de governo, extraídos de Aith (2006) e Oliveira (2011).

2 – A POLÍTICA AGRÁRIA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (FHC)

A ocupação do território rural brasileiro tem explicitado, historicamente, uma estrutura fundiária altamente desigual e concentradora, caracterizada pelo predomínio da área ocupada por grandes propriedades, no âmbito do modelo do capitalismo rentista¹. A expansão da grande propriedade agropecuária nas décadas de 60 e 70, provocada pelo desenvolvimento da produção capitalista na agricultura, através da intensificação da industrialização no campo (introdução de maquinários, defensivos agrícolas, adubos, etc.), o que se convencionou chamar de *modernização conservadora*, acabou por avançar sobre as pequenas propriedades rurais (SILVA, 1980, p. 12), no processo de expansão da fronteira agrícola, notadamente nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil.

A partir da análise dos dados dos seis censos agropecuários realizados no período de 1970 a 2006, pode se afirmar que, apesar do crescimento acentuado de estabelecimentos rurais até o ano de 1980 e da redução da área média ocupada pelos imóveis, em decorrência do aumento de produtividade da terra, os referidos dados contrastam ainda com um panorama fundiário geral altamente desigual e concentrador (GASQUES et al., 2010, p. 20).

No que tange aos dados de 1992 apresentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, conforme destaca Oliveira (2010, p. 28), naquele ano, “no Brasil, havia 3.114.898 imóveis rurais e, entre eles, 43.956 imóveis (2,4%), com área acima de 1.000 hectares, ocupando

¹ Adota-se a análise de Umbelino (2010, p.27-28) a seguir exposta: “A raiz do desenvolvimento capitalista moderno no Brasil está em seu caráter rentista. Isto quer dizer que a concentração da propriedade privada da terra atua como processo de concentração da riqueza e do capital. Seu desenvolvimento se faz, principalmente, através da fusão em uma mesma pessoa do capitalista e do proprietário de terra. Embora este processo tenha sua origem na escravidão, e em particular na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre, foi a partir da segunda metade do século XX que esta fusão ampliou-se significativamente. Assim, a chamada modernização da agricultura não atuou no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos, sobretudo do Centro-Sul do país, em latifundiários. A política de incentivo fiscal da SUDAM nos governos militares foi um dos instrumentos de política econômica que viabilizou esta fusão. Os proprietários de terra possuem áreas no Brasil, com dimensões nunca registradas na história da humanidade”.

165.756.665 hectares (50,0%) de uma área total de 331.364.012 ha. Enquanto isso, outros 2.628.819 imóveis (84,4%), com área inferior a 100 hectares, ocupavam apenas 59.283.651 hectares (17,9%)”.

Nesse sentido, os dados referentes ao campo brasileiro, às vésperas da eleição presidencial de 1994, permitem afirmar que as transformações decorrentes da modernização da agricultura brasileira, no sentido do aumento da produtividade agropecuária, não redundaram na democratização do acesso à terra, como fator de produção. Partindo-se do pressuposto de que o desenvolvimento rural deve abranger distribuição de bens e direitos e redução das desigualdades regionais - paralelamente ao aumento da produtividade agropecuária - conforme explicita Carvalho Filho (2009a, p. 201)

apesar das importantes transformações ocorridas no meio rural brasileiro nas três décadas anteriores às eleições [de 1994], a questão da reforma da estrutura agrária brasileira não havia perdido a atualidade. O processo de modernização conservadora da agricultura nacional provocou expressivos resultados nos campos da produção e da agroindustrialização. Contudo,[...] também implicou maior concentração e excludência.

Paralelamente ao registro da perpetuação da concentração da propriedade rural brasileira na segunda metade do século XX, por meio dos dados explicitados, cabe ressaltar que, de outro lado, há o registro histórico das lutas camponesas em prol da reforma agrária, cujos primórdios remontam à atuação das ligas camponesas na década de 50 e, mais recentemente, à atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, nascido na década de 80.

Após o processo de “redemocratização” política, em 1985, durante o Governo Sarney, foi lançado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, cuja meta era a aplicação do Estatuto da Terra – criado em 1964 - e o assentamento de 1.400.000 famílias. No entanto, o referido Plano foi aprovado com muitas alterações que acabaram por engessá-lo e desfigurá-lo em relação ao projeto original. Esta alteração na essência do PNRA foi motivada pela

articulação da União Democrática Ruralista - UDR², criada no mesmo ano para fazer frente a quaisquer avanços no sentido de efetivação de mudanças positivas na estrutura fundiária do país.

No primeiro mandato do presidente FHC, a reforma agrária apareceu como meta de assentamento de 280.000 famílias (20% do previsto no Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Sarney), com um caráter meramente compensatório, tomando-se como base os dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, que registram a queda de 5.000.000 de postos de trabalho na agricultura desde 1985, aliada às estatísticas que enunciavam quase 25.000 famílias acampadas no ano de 1994 (CARVALHO FILHO, 2009a, p. 198).

Ao final do primeiro governo de FHC foram efetivamente assentadas 264.625 famílias, 70% delas no Norte e Nordeste do Brasil, ao passo que 450.000 famílias de pequenos proprietários rurais perderam suas terras em face do endividamento creditício perante os bancos (CARVALHO FILHO, 2009a).

Esta conjuntura refletiu-se também nos conflitos no campo. Dados da Comissão Pastoral da Terra de 1996³ explicitam que somente naquele ano houve 54 trabalhadores rurais assassinados, com destaque para 19 trabalhadores rurais sem-terra mortos no Massacre de Eldorado dos Carajás (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 1996, p. 45-46). Os dados compilados pela referida entidade, os quais caracterizam os assassinatos no meio rural através da identidade civil e política das vítimas, da localidade de ocorrência e da ocupação profissional dos autores das mortes, evidenciam a aliança entre a violência de milícias rurais e a violência policial.

² A União Democrática Ruralista nasce como um grupo de grandes pecuaristas, a partir de um processo de intensificação da pecuária de corte, com predomínio de criadores extensivos e proprietários rentistas, entendidos estes últimos como os “donos de terras” que visavam mais o uso da terra enquanto ativo financeiro e reserva de valor do que propriamente como fator de produção. Constituem-se com representação política no cenário nacional e apresentam discurso radical em defesa da intocabilidade da propriedade privada e contra a reforma agrária.

³ Disponível em: http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=23&view=finish&cid=254&catid=43. Acesso em: 29 abr. 2012.

Em meio a uma política de reforma agrária cujas metas de assentamento não eram capazes de incorporar sequer a demanda por acesso à terra apresentada pelos movimentos sociais, notadamente o MST; ao recrudescimento da violência contra os trabalhadores rurais, com apoio de setores das oligarquias rurais e à rearticulação da União Democrática Ruralista, ocorre um agravamento da crise entre Governo Federal e o MST, notadamente depois da realização da Marcha à Brasília, promovida pelo referido movimento, o qual exigia ações concretas de enfrentamento da crise agrária.

Nesse sentido, no segundo mandato de seu governo, FHC anunciou a *Nova Reforma Agrária*. O novo modelo da política agrária baseava-se na proposta de um novo modelo de desenvolvimento rural, que contrastava com os números e com o perfil de atuação política agrária implementado e incentivada pelo Governo FHC em seu primeiro mandato.

De acordo com Carvalho Filho et al. (2009b, p. 189), o documento divulgado pelo Governo baseava-se nas seguintes premissas: *i)* crise do modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal; *ii)* baixo crescimento econômico e agravamento da exclusão social advinda da concentração de riqueza e de renda; *iii)* trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, considerados *agricultores familiares*; *iv)* necessidade de integração entre as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos; *v)* ênfase no desenvolvimento local regional dependente da efetiva descentralização das ações e democratização das decisões; e *vi)* necessidade de um novo desenho institucional para a reforma agrária e para a agricultura familiar que articule poder público e sociedade civil para a promoção do novo mundo rural.

Nesse sentido, várias medidas foram anunciadas, objetivando a implantação de uma reforma agrária de mercado. Em 1997 foi criado o Programa Cédula da Terra, com apoio financeiro do Banco Mundial, antecedendo a criação do Banco da Terra, que ocorreu em 1998. Este último visava ao financiamento para a compra terra por parte dos trabalhadores rurais e pequenos proprietários. Conforme destaca Morissawa (2001, p. 113),

o objetivo dessa proposta era retirar do Estado sua função de agente mediador no processo de mudança da estrutura fundiária e transferir esta responsabilidade para a sociedade civil. Assim, trabalhadores rurais sem terra e/ou pequenos proprietários [...] passariam a organizar-se em associações voltadas à compra da terra.

Vale ressaltar, no entanto, que os trabalhadores rurais e pequenos proprietários que acessassem o Programa Cédula da Terra não teriam mais direito aos créditos de implantação da reforma agrária – concedido pelo INCRA aos trabalhadores rurais regularmente assentados pela autarquia -, mas apenas ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), o qual também era – e ainda é - viabilizado por agentes financeiros. No caso deste último, o INCRA participa apenas como declarante da aptidão agrícola do trabalhador rural assentado.

A criação do Banco da Terra evidenciou a tentativa de desonerar o orçamento geral da União com o custeio da política de reforma agrária. Ao invés do aporte de recursos pelo Estado, através do INCRA, na aquisição de áreas através do instrumento da desapropriação, com a conseqüente distribuição não onerosa de terra aos trabalhadores rurais candidatos ao programa de reforma agrária, o Governo desobrigava-se da aquisição de áreas e da conseqüente implantação de infraestrutura básica em assentamentos – através da posterior alocação do crédito instalação do INCRA -, transferindo as ações da reforma agrária para as negociações de mercado, à semelhança das demais negociações de compra e venda imobiliárias.

Pode-se afirmar, a partir da análise das políticas públicas e ações do Governo FHC na área agrária, que a referida política setorial não destoou do caráter assumido pelas demais políticas sociais no pós Constituição de 1988. Apesar do discurso dos sucessivos governos, notadamente do Governo FHC, que enunciava as políticas sociais como parte do projeto de alcance e promoção do desenvolvimento econômico e social, é perceptível a contradição entre a política econômica adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país.

De um lado tem-se a histórica forma de se enfrentar a questão social no Brasil, determinada pela contraposição entre política econômica e política social (SILVA, 1998; DRAIBE, 2005). De outro a pulverização de programas e ações com gastos focalizados e insuficientes para o enfrentamento das desigualdades sociais históricas, com vistas à promoção do desenvolvimento social do país. Conforme explicita Cohn (2000, p. 184-185), em análise sobre a gestão das políticas sociais e a política macroeconômica de ajustes fiscais, no referido governo,

a gestão econômica governamental produziu um quadro de recessão econômica e rebateu sobre a questão social de modo dramático. [...]Este modelo econômico gera não só desemprego como reduz o impacto dos programas governamentais de criação de oportunidades de emprego e renda (PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda; PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador; dentre outros). Ou ainda, gera permanente pressão para cortes de recursos destinados à área social, ditada pelo compromisso junto às agências multilaterais, de equilíbrio do *déficit* fiscal.

Neste ponto deve-se registrar que a garantia do direito à terra, como direito não contributivo e como instrumento de desenvolvimento social, efetiva-se na medida em que são implantadas ações normativas e administrativas objetivando a reversão da concentração fundiária e redistribuição da renda. Nesse sentido cabe destacar que o potencial redistributivo das políticas agrárias será sempre maior quando o esforço político no sentido de democratizar o ordenamento fundiário esteja aliado a políticas universais, financiadas com recursos orçamentários provenientes da contribuição fiscal. No Governo FHC, no entanto, não foi isto que se verificou: essas políticas, exatamente por se contraporem mais diretamente aos ditames da lógica macroeconômica em vigor de diminuição do *déficit* público, acabaram por ter seus recursos contingenciados, e seu público beneficiário restringido aos segmentos mais pobres da sociedade (COHN, 2000, p.186).

Além disso, ações passaram a ser financiadas por agentes financeiros, deixando clara a intenção governamental de aliar o pouco gasto social na política agrária com uma proposta de reforma agrária integrada ao livre

mercado de aquisição de terras, potencializando, articuladamente, os ganhos para o capital financeiro às custas da garantia do direito à terra e a políticas universais redistributivas com amplo financiamento público, para os trabalhadores rurais sem terra e/ou desempregados. Segundo Carvalho Filho (2009, p. 219),

o Banco da Terra beneficiou o proprietário de terras que ignora a exigência constitucional de cumprimento da função social da propriedade rural. Ou seja, retirou o caráter punitivo da legislação sobre o latifúndio e desqualificou uma importante conquista social dos trabalhadores. Além disso, também possibilitou manipulações nos empréstimos beneficiando o latifúndio.

Cabe destacar que com o Banco da Terra, fruto da consolidação do Programa Cédula da Terra - projeto piloto e de caráter complementar ao processo ordinário de reforma agrária via desapropriações de propriedades improdutivas -, houve um deslocamento dos recursos do INCRA com o apoio financeiro do Banco Mundial. Além disso, o Programa já nascia como um fracasso anunciado, uma vez que exigia um grau de organização e inserção no mercado por parte dos trabalhadores rurais que se associassem para o acesso ao crédito, traço de uma sociabilidade competitiva que não diz respeito à identidade sociocultural de grupos específicos (ribeirinhos, remanescentes de quilombos, caboclos, etc.) inclusos no público beneficiário das políticas públicas destinadas a trabalhadores rurais e agricultores familiares -, que dialogam mais com os valores do convívio e da sustentabilidade do que com a reprodução socioeconômica no meio rural. Nesse sentido, conforme destaca Gehlen (2004, p. 95),

as políticas de tipo participativas e dirigidas para segmentos específicos [...], embora apontem para mudanças, tendem a fortalecer os que apresentam racionalidade “moderna” e centrada na ética do trabalho e da competitividade, apropriando-se das melhores chances. Não havendo igualdade de chances nas oportunidades que se oferecem, verifica-se que as políticas convencionais (tipo crédito agrícola ou estímulo a formação de cooperativas) não superam a discriminação e a desigualdade entre uns e outros, como caboclos, indígenas, negros dos quilombos, por exemplo. Estes são portadores de racionalidade centradas em outros valores éticos sobre a reprodução socioeconômica e as relações sociais com o meio natural.

Além da questão apresentada, a referida política de acesso a crédito para aquisição de áreas rurais por parte de pequenos agricultores necessitava de um aporte paralelo de assistência técnica rural para assegurar a viabilidade produtiva e econômica inicial dos empreendimentos, uma vez que se tratava de um público que na sua maioria, quando não excluído das condições básicas de sobrevivência – escolarização formal, renda mínima, infraestrutura habitacional, segurança alimentar - sequer possuía a capitalização e renda necessária para arcar com os custos e os seguros da produção.

Do ponto de vista político, o Banco da Terra evidenciou também uma opção pelo financiamento de grupos individualizados, atuando diretamente na desorganização dos trabalhadores rurais vinculados aos movimentos sociais, notadamente o MST, através do “incentivo” ao empreendedorismo nas operações de compra e venda de terras e implantação de propostas produtivas.

Nesse sentido, em geral, o Governo FHC transferia o sucesso ou insucesso da ação pública para a esfera privada ou individual, desresponsabilizando o Estado pela eficácia das políticas agrárias compensatórias adotadas, ao passo em que tentava enfraquecer a representatividade e legitimidade política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, principal organização de luta pela reforma agrária e um dos setores organizados no enfrentamento político ao projeto neoliberal de Estado e de sustentação ao agronegócio.

3 - EDUCAÇÃO DO CAMPO COMO UM PROBLEMA A COMPOR A AGENDA PÚBLICA

Como complemento à análise da conjuntura das políticas agrárias no contexto das políticas sociais, o presente capítulo discutirá o processo de inclusão da questão da educação do campo na agenda do governo federal, culminando na criação do PRONERA, em meio às tensões e conflitos que permearam as relações entre Governo FHC e sociedade civil organizada em torno da luta pela reforma agrária e por um projeto de educação básica do campo. Para tanto, proceder-se-á a uma breve análise da conjuntura da educação rural à época e o contexto de realização da “Conferência Nacional Por uma Educação Básica do Campo” e os impactos políticos da mesma para a criação do PRONERA.

A conjuntura da educação rural no final do segundo mandato do Governo FHC traduzia a visão política hegemônica do significado do campo brasileiro no âmbito do binômio da relação campo-cidade. A exclusão representada pela expulsão de trabalhadores rurais assalariados e pequenos agricultores, motivada pelo processo de expansão da fronteira agrícola, gerou além da concentração fundiária um processo de migração campo-cidade (KOLLING et. al, 1999, p. 22). Nesse sentido, o processo de avanço do capitalismo sobre o campo brasileiro, permeado pela contradição entre modernização tecnológica, exclusão social e desigualdade fundiária, relegou o espaço rural ao apêndice das políticas educacionais, cujo perfil era majoritariamente urbano.

Assim, no modelo de desenvolvimento que situa o Brasil apenas como mais um mercado emergente, predominantemente urbano, as políticas educacionais para os trabalhadores rurais seguiram a lógica da compensação da própria condição de inferioridade a que o campo esteve submetido, como símbolo do atraso e do desaparecimento (ARROYO et. al, 2009; KOLLING et. al, 1999; FERNANDES et. al, 1999).

A interação campo-cidade, inerente ao desenvolvimento histórico da sociedade brasileira se fez de forma a subordinar o campo à cidade. O

camponês brasileiro foi estigmatizado como inferior, atrasado: como *Jeca Tatu*, que precisa ser resgatado da condição de atraso e se integrar à sociedade de mercado (FERNANDES, 1999, p. 58). Nesse sentido, como reflexo dessa visão política dominante, no âmbito educacional, o campo brasileiro caracterizava-se, em meados da década de 90, como um resíduo do sistema, expressando a pouca atenção ou atenção enviesada da sociedade e poder público nesta área (MUNARIM, 2009).

Esta circunstância se refletiu diretamente no modelo de escola rural, expresso pelo quantitativo incipiente de estabelecimentos⁴ e pelo sucateamento da infra-estrutura dos espaços escolares existentes, ocasionando, conseqüentemente, a secundarização na oferta de vagas e níveis de escolarização fora do espaço urbano.

De modo geral [a escola rural] é uma escola relegada ao abandono, e em muitos estados recebe a infeliz denominação de *escolas isoladas*. Como predomina a concepção unilateral da relação cidade-campo, muitas prefeituras trazem as crianças para as cidades, num trajeto de horas de viagem, [...] com a finalidade de reduzir custos, e colocam-nas em classes separadas das crianças da cidade, reforçando, dessa forma, a dicotomia ainda presente no imaginário da sociedade (KOLLING ET AL., 1999, p. 42-43)

As estatísticas da educação rural em meados da década de 1990 corroboram a análise descrita. Segundo dados do IBGE de 1995, 32,7% da população rural acima de quinze anos era analfabeta, enquanto no meio urbano este mesmo índice era de 11,4%; 2,7 milhões de crianças e adolescentes de sete a catorze anos estavam fora da escola, com destaque para os bolsões de pobreza nas áreas urbanas e as áreas rurais; mais de 50% da população rural brasileira na faixa etária própria ao ensino médio não estavam na escola e 54,3% das matrículas no ensino médio estavam na faixa etária acima de dezessete anos, sendo que apenas 1,1% do total destas matrículas estavam no meio rural.

⁴ Em relação ao Ensino Médio, as escolas rurais – pouco mais de 15 mil - representavam apenas 3,2% do total de estabelecimentos nesse nível de ensino no país (KOLLING et al., 1999, p. 40).

Segundo o Plano Nacional de Educação de 2001 sobre a situação do ensino médio, “entre os diferentes níveis de ensino, esse foi o que enfrentou, nos últimos anos, a maior crise em termos de ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização” (BRASIL, p. 31).

Por conta desta situação, e em meio ao contexto de lutas gerais em torno da educação pública, gratuita, universal e de qualidade, em meados de 1998, no último ano do primeiro mandato do Presidente FHC, foi realizada a “Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo” visando à construção e a sistematização de ideias e ações em torno de um projeto de educação vinculado a um projeto popular de Brasil e de desenvolvimento do campo.

O pano de fundo político-pedagógico que orientou a dita Conferência foram as experiências educacionais não formais em curso no âmbito dos movimentos sociais, notadamente nos acampamentos e assentamentos organizados pelo MST. De certa forma, a discussão acerca das referidas experiências já havia se enunciado no 1º Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), realizado um ano antes, o qual culminou com o “*Manifesto das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária ao Povo Brasileiro*”.

Apesar das estatísticas oficiais em relação à política educacional do meio rural brasileiro, havia um acúmulo de experiências pedagógicas no âmbito dos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária, traduzidas na formação do cotidiano do sujeito sem-terra, trabalhador(a) rural, permeado por uma história de exclusão e de negação de direitos, tendo como materialidade da sua formação o contexto das lutas em prol da reforma agrária e de um outro modelo de desenvolvimento que necessariamente não podia deixar de estar presente no âmbito da escola.

Paralelamente, a própria discussão acerca de outro modelo de desenvolvimento para o campo perpassava a discussão sobre a escola enquanto um dos espaços de formação humana e o seu papel no âmbito deste

novo modelo. Conforme análise de Caldart (2004, p. 222-223), acerca das referidas experiências formativas,

esse movimento sociocultural que forma os sem-terra se constitui também das vivências pessoais, de certo modo *extraordinárias*, de cada grupo, no sentido de que não seriam experimentadas dessa forma, se essas pessoas não estivessem vivendo neste momento histórico e fazendo parte desse movimento social. A ocupação da escola foi identificada como uma dessas vivências educativas, cujo sentido mais profundo somente pode ser compreendido no seu entrelaçamento com as demais ações substantivas que participam deste mesmo processo de formação do sem-terra brasileiro.

As experiências pedagógicas que subsidiaram a discussão e a defesa de um projeto de educação no campo se assentavam na perspectiva de acesso a direitos, especificamente o direito à educação universal, respeitadas e incorporadas as especificidades dos povos do campo através do diálogo campo-cidade como dois aspectos sócioespaciais não hierarquizados de uma mesma realidade.

Os povos do campo não prescindem do direito à igualdade pautado nas suas diferenças. Assim, o movimento de educação do campo, antes de ser *do campo*, é um movimento de educação universal e de qualidade. E essa universalidade considera o direito a especificidades e singularidades como algo universal e geral [...]. A educação escolar há de ser, pois, num só tempo, universal e condizente com as diversidades étnico-culturais, de trabalho e produção da existência, considerando a simbiose existente entre a vida no campo e a vida na cidade.(MUNARIM et al., 2009, p. 58)

As experiências e o objetivo almejado no movimento pela educação do campo evidenciavam a busca pela construção de valores igualitários, visando à justiça social, por meio da cooperação, do exercício da cidadania e da valorização da história dos sujeitos que a constroem. A educação do campo pauta a luta concreta em direção à superação das desigualdades sociais e identitárias historicamente construídas no Brasil, através da garantia da inclusão e oportunidade de acesso dos trabalhadores rurais ao direito social à educação e ao conhecimento sistematizado.

As experiências trazidas, àquela época, à discussão do referido projeto de educação do campo tinham como cerne a perspectiva dos homens e mulheres que vivem no campo, por meio do resgate e valorização da

identidade rural, orientado política e pedagogicamente pela valorização das lutas, da história, das vivências, saberes e contradições sociais que permeiam a vida desses sujeitos do campo brasileiro. Destaca-se aqui que o resgate e a valorização possuíam um recorte de classe, na medida em que dialogavam com a identidade dos *trabalhadores rurais* e não de qualquer sujeito do meio rural, a exemplo do fazendeiro, do latifundiário, do senhor de engenho, do seringueiro.

O *campo* nessa perspectiva se contrapõe à visão hegemônica do rural como um espaço em extinção, sinônimo de atraso. A proposta de uma educação do campo afirma este *campo* como um espaço de vida e de direitos. Conforme destaca Souza (2008, p. 1090),

em contraponto à visão de camponês e de rural como sinônimo de arcaico e atrasado, a concepção de educação do campo valoriza os conhecimentos da prática social dos camponeses e enfatiza o campo como lugar de trabalho, moradia, lazer, sociabilidade, identidade, enfim, como lugar de construção de novas possibilidades de reprodução social e de desenvolvimento sustentável.

Partindo do binômio ausência-afirmação, onde a ausência era representada pela omissão do estado (ausência de escola, de professores com formação consistente, de conteúdos condizentes com a realidade do campo) e a afirmação exprimia a experiência dos movimentos sociais (seja nas escolas de acampamentos e assentamentos de reforma agrária, nas Escolas Família Agrícola e Casas Familiares Rurais, através da pedagogia da alternância), o movimento da educação do campo, direcionava-se para a articulação política necessária à consecução de políticas públicas (MUNARIM, 2009) que dessem conta de incorporar, além da garantia efetiva do direito à educação, conforme define a Constituição Federal de 1988 e a Lei n.º 9.394/96, os seguintes princípios: superação da dicotomia hierarquizada entre rural e urbano; afirmação da relação de pertença ao espaço do campo; compreensão da escola enquanto um dos espaços de formação humana; valorização dos diferentes saberes no âmbito do processo educativo; implantação da escola no campo, no local de moradia das comunidades rurais, vinculada à realidade dos

povos do campo, no sentido da afirmação de uma educação básica adequada ao projeto de desenvolvimento do campo desejado (MOREIRA et. al, 2004).

Naquela época, a mobilização a favor da educação básica do campo liderada por entidades do porte da CNBB, do MST, do UNICEF, da UNESCO e da UnB, aliada ao impacto negativo dos dados apresentados pelo I Censo da Reforma Agrária do Brasil - os quais reafirmaram os altos índices de analfabetismo rural já conhecidos - conseguiram sensibilizar importantes setores da sociedade e constranger o governo federal a adotar uma ação nesse sentido.

A UnB, através do Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária, elaborou então um projeto nacional de educação para os assentamentos da reforma agrária, discutido em reunião com um conjunto representativo de universidades. Em meio a uma conjuntura favorável, a UnB levou a proposta ao então Ministro Extraordinário da Política Fundiária, colocando a mesma entre as demais parcerias firmadas entre o INCRA e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).

Dessa forma, em 1998, por meio da Portaria n.º10/98 do então MEPF, foi instituído o PRONERA. Dentre os objetivos do Programa, à época, destacam-se: a alfabetização, formação e educação fundamental aos jovens e adultos das áreas do Programa Nacional de Reforma Agrária; escolarização e formação de monitores para atuar no processo educacional nos assentamentos; formação continuada e escolarização média aos educadores de jovens e adultos; escolarização e formação técnico-profissional aos trabalhadores rurais com ênfase em áreas de conhecimento que contribuam para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2001, p. 13).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o contexto da educação rural, evidenciado pelos indicadores educacionais oficiais, aliados à articulação social de movimentos sociais e setores da sociedade civil, contribuíram positivamente para o constrangimento do Governo FHC, culminando na abertura de um espaço institucional de ação pública para a inserção das experiências e acúmulo em torno da questão da educação do campo.

4 - CARACTERIZAÇÃO DO PRONERA NO GOVERNO FHC

O PRONERA, criado em 1998 por meio da Portaria n.º 10/98, do então MEPF foi inicialmente definido como um programa de educação de trabalhadores rurais em assentamentos de reforma agrária, cujo objetivo geral era “fortalecer a educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para o desenvolvimento rural sustentável” (BRASIL, 2001, p. 12).

Como objetivos específicos iniciais do programa destacam-se: a) alfabetizar e oferecer formação e educação fundamental a jovens e adultos nos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária; b) desenvolver a escolarização e formação de monitores para atuar na promoção da educação nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária; c) oferecer formação continuada e escolarização média e superior aos educadores de educação de jovens e adultos – EJA e do ensino fundamental nos Projetos de Assentamento (P.As) da Reforma Agrária; d) oferecer aos assentados escolarização e formação técnico-profissional com ênfase em áreas de conhecimento que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável; e) produzir e editar os materiais didático-pedagógicos necessários à consecução dos objetivos do programa.

O programa foi inicialmente destinado aos jovens e adultos dos projetos de assentamento da reforma agrária criados pelo INCRA e pelos órgãos estaduais de terras que mantinham parceria com a autarquia. O Manual de Operações de 2001 designava ainda, como beneficiários diretos, além dos jovens e adultos moradores dos P.As, também os monitores e educadores do ensino fundamental que atuavam nos referidos projetos, bem como os coordenadores locais e alunos universitários. Como beneficiários indiretos figuravam a comunidade dos Projetos de Assentamento e adjacências.

O programa pautou-se inicialmente pelos princípios da interatividade, multiplicação e participação. De acordo com o Manual de Operações de 2001,

através do caráter interativo, as ações seriam desenvolvidas por meio de parcerias entre os órgãos governamentais, Instituições de Ensino Superior, movimentos sociais e sindicais e as comunidades assentadas, no intuito de estabelecer uma interação permanente entre esses atores. Segundo Andrade e Di Pierro (2004, p. 29), o regime de parceria é condição primordial para a implementação e operacionalização do programa, onde cada uma das partes envolvidas assume objetivos comuns e obrigações específicas.

De acordo com o Manual de Operações de 2001, as Instituições de Ensino Superior (IES) assumem o papel de mediação entre o INCRA e os Movimentos Sociais, respondendo pela elaboração, apresentação e tramitação burocrática dos projetos, em diálogo com os parceiros. Além disso, assumem a execução e o acompanhamento pedagógico das ações educativas, bem como a gestão dos recursos financeiros (ANDRADE e DI PIERRO, 2004, p. 29).

Os Movimentos Sociais participam do PRONERA no âmbito da mobilização e articulação do público beneficiário, identificando a demanda e acompanhando a execução das atividades e a aplicação dos recursos. As Superintendências Regionais do INCRA respondem pela articulação das partes envolvidas, identificação da demanda e análise prévia dos projetos e posterior fiscalização das ações e aplicação dos recursos. As Secretarias Municipais e Estaduais de Educação responsabilizam-se pela garantia da implantação dos projetos no âmbito estadual e municipal, bem como pela criação de estratégias de continuidade das ações educativas iniciadas pelo programa.

O caráter multiplicador do PRONERA se expressa na meta de ampliação do número de alfabetizados e do número de monitores e agentes educadores nos P.As da Reforma Agrária e o caráter participativo, através do envolvimento da comunidade beneficiária, através dos movimentos sociais, em todas as fases do programa, desde a elaboração até a avaliação final dos projetos.

A gestão nacional do Programa, de acordo com o Manual de Operações de 2001, era realizada pela Direção Executiva, pelo Colegiado Executivo e pela Comissão Pedagógica. De acordo com o referido documento, coube à Direção Executiva - composta pelo INCRA, Secretaria de Agricultura

Familiar/MDA e MEC - a responsabilidade pela administração e gestão dos recursos do Programa, além da elaboração das propostas de programações operacionais; gestão pedagógica e articulação com o conjunto das políticas da área educacional. A coordenação da Direção Executiva ficou a cargo de um dos membros e sua operacionalização orgânica realizada por grupo de apoio sediado na Coordenação Geral de Projetos Especiais da então Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário – SDE/SD/INCRA (BRASIL, 2001, p. 14).

O Colegiado Executivo a princípio foi composto por oito membros, sendo um representante das Secretarias Estaduais de Educação; um representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB; dois representantes dos Movimentos Sociais; três representantes da Diretoria Executiva e um representante da Comissão Pedagógica. As atribuições do referido colegiado, de acordo com o Manual de Operações de 2001, eram a aprovação das programações operacionais e de gestão pedagógica propostas pela Direção Executiva; o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação dos projetos custeados pelo Programa; a supervisão geral das atividades gerenciais nas áreas financeira, técnica e administrativa e a integração dos parceiros e das áreas administrativas e pedagógicas do Programa.

A Comissão Pedagógica foi inicialmente composta de seis membros, sendo um representante das Secretarias Estaduais de Educação; dois representantes da Direção Executiva; um representante das Universidades e dois representantes dos Movimentos Sociais. À referida comissão competia a coordenação das atividades didático-pedagógicas do Programa; a definição dos indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação; identificação, discussão, divulgação e avaliação das metodologias e instrumentos pedagógicos pertinentes aos princípios teóricos e metodológicos do Programa; apoio e orientação pedagógicos aos Colegiados Executivos Estaduais; emissão de pareceres técnicos sobre propostas de projetos, bem como ulterior apresentação perante o Colegiado Executivo e mobilização e articulação do Programa junto ao MEC.

Ao nível estadual a gestão do PRONERA ficou a cargo de um Colegiado Executivo Estadual cujas atribuições giraram em torno da articulação, mobilização, acompanhamento, promoção de parcerias e avaliação das ações do PRONERA em cada estado. Participavam da composição do referido colegiado representantes das Superintendências Regionais do INCRA, do Governo do Estado, das Secretarias Municipais de Educação, das Instituições de Ensino Superior, dos Movimentos Sociais e ONGs ligadas a educação rural. A coordenação do referido colegiado ficou a cargo do representante da Superintendência Regional do INCRA designado como assegurado regional do PRONERA.

4.1- ARCABOUÇO NORMATIVO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A estrutura substantiva de uma política pública compõe-se de interesses, atores e regras. Estas últimas, em particular, cumprem com a função de conferir um mínimo de padronização e institucionalização das ações afetas a determinada política setorial (DI GIOVANI, 2009), além de possibilitar a garantia jurídica das possibilidades de intervenção e ação da sociedade civil e as relações entre esta e o Estado, notadamente no que se refere ao exercício do direito de participação popular e intervenção no âmbito do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o surgimento do PRONERA através de Portaria do MEPF e a sua posterior normatização através de Manual de Operações, expedido pela Coordenação Geral de Projetos Especiais, vinculada à Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário do INCRA, evidenciou o caráter subsidiário expresso pelo Programa no Governo FHC. A criação e a consolidação do PRONERA se fez prescindindo de um arcabouço legislativo ordinário que conferisse um mínimo grau de institucionalização e de disciplina normativa necessária para o estabelecimento do caráter público da referida ação de governo.

Apesar da inclusão pontual da educação do campo na agenda política governamental, não houve interesse por parte do Governo FHC em inserir o

PRONERA, através de normatização legislativa, no âmbito das políticas públicas educacionais, suprimindo, inclusive, a constituição de uma esfera pública na fase de debate público prévio, necessária na elaboração de legislação que confere disciplina normativa a programas e políticas públicas.

A Conferência Nacional por uma Educação do Campo, realizada antes da criação do PRONERA, constituiu-se em instância de debate de setores da sociedade civil, organizados em torno da temática da educação do campo, e possibilitou a articulação política para a inclusão da referida questão na pauta governamental. No entanto, da parte do governo, não houve a iniciativa de inaugurar um processo de discussão pública com vistas à estruturação legislativa do Programa.

Conforme destaca Dallari (2011, p. 4597), “as políticas públicas devem, [...] assegurar a participação popular na Administração para legitimar suas decisões normativas. É preciso que todo o arcabouço normativo [...] seja construído com a efetiva participação de todos os interessados”. Nesse sentido, apesar do Manual de Operações do PRONERA de 2001 incorporar o princípio da participação dos Movimentos Sociais nas fases de execução do programa, a própria constituição do PRONERA, inicialmente pela edição da Portaria n.º 10/98 do MEPE, não foi precedida de um processo de debates encampado pela esfera governamental, suprimindo assim o caráter participativo na formulação do Programa.

Ademais, cumpre ressaltar que a constituição por meio de Portaria Ministerial e o posterior regramento e disciplina normativa por meio de Manual de Operações, evidencia a fragilidade política a que foi submetido um Programa da magnitude social do PRONERA, considerando a problemática social que visa corrigir, qual seja, a viabilização do direito à educação do campo como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento rural sustentável nas áreas de reforma agrária.

À semelhança do que se verifica com outros programas do governo federal na área educacional, a inexistência de texto dotado de maior força normativa, contendo a disciplina do PRONERA, sua estruturação, diretrizes e princípios, expõe o Programa às vicissitudes da agenda política governamental,

sujeito a todo tipo de alteração ou supressão, uma vez que não necessita cumprir com os trâmites legislativos ordinários que seriam imprescindíveis para a alteração legislativa.

Outros programas educacionais, que direta ou indiretamente dialogavam com o público do campo, também careceram de normatização legislativa parlamentar, a exemplo dos Programas Escola Ativa e Proformação (vinculados ao FUNDESCOLA) e do Programa Alfabetização Solidária, criados por meio de Resoluções Ministeriais ou através de instrumentos de parceria entre Governo Federal, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Apesar de encontrarem fundamento legal na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a ausência de legislação mais específica discutida e aprovada na esfera parlamentar demonstra o grau de prioridade conferida pelo Governo aos referidos Programas, cujos eixos normativos emanaram fundamentalmente do Poder Executivo e sequer articularam-se entre si em torno de uma política pública universal de educação do campo.

Nesse sentido, cabe destacar a análise de Andrade e Di Pierro (2004, p. 78) no que tange à fragmentação, focalização e desarticulação dos referidos programas, bem como a ausência de um eixo político-pedagógico comum.

A somatória de programas descritos [...] não configura propriamente uma política pública universal, coerente e articulada de educação do campo. Os programas adotam orientações díspares, têm abrangência limitada e não recobrem todas as etapas de ensino. [...] Há projetos descontextualizados que tendem a desenraizar o homem do campo e propostas que respeitam o modo de vida e a cultura da população que aí vive e trabalha.

O mosaico de iniciativas e programas na área educacional no Governo FHC, dentre eles o PRONERA, ao mesmo tempo em que expõe os conflitos de interesses que permeiam o processo de formulação de políticas públicas, demonstrando que há espaço de disputa de projetos, anuncia a forma de condução das políticas sociais no cenário de ajuste estrutural. Se no limite o Governo precisou ceder a pressões políticas em função da problemática social trazida à tona pelos indicadores educacionais do meio rural, o fez de forma focalizada, subsidiária e com suporte normativo centrado no Poder Executivo,

sujeito às variações e alterações de cenário e agenda. Conforme destaca Diniz (1997, p. 185),

a eficácia na administração da crise e a consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios. Ademais, o diagnóstico da crise de governabilidade em termos de fatores exógenos à máquina governamental – tais como a sobrecarga de pressões e as demandas advindas do jogo democrático – produziria um círculo vicioso. Para evitar a paralisia decisória proveniente do que seria interpretado como os excessos da democracia participativa foram acionadas táticas de reforço do Executivo pela via da expansão de suas prerrogativas, da concentração do Poder decisório na alta cúpula governamental.

Corroborando a análise trazida por Diniz (1997) no âmbito da estruturação da gestão do PRONERA no Governo FHC, percebe-se um forte componente de centralização de poder na esfera governamental seja na composição da Diretoria Executiva, do Colegiado Executivo e Comissão Pedagógica, seja na falta de definição de critérios e regras claros de escolha tanto da coordenação de cada uma destas instâncias como dos representantes da sociedade civil e movimentos sociais.

O Manual de Operações de 2001 não deixa claro, por exemplo, em qual esfera e sob quais regras e critérios devem ser eleitos os representantes dos movimentos sociais, bem como a quem caberá a coordenação da Direção Executiva e do Colegiado Executivo caso não haja comum acordo na escolha do mesmo.

No que tange à estruturação institucional, o PRONERA exprimiou uma contradição desde o seu início, pois, apesar de configurar-se como um programa educacional para jovens e adultos das áreas de reforma agrária, não contou com sua estrutura operacional sequer vinculada ao MEC. Apesar da articulação e diálogo prévios com o MEC e o Ministério do Trabalho, estes não se interessaram em gerenciar ou co-financiar o Programa, temendo a interveniência dos Movimentos Sociais (ANDRADE e DI PIERRO, 2004, p. 29).

Este fato demonstra como a criação do PRONERA, enquanto demanda da sociedade civil organizada em contraposição ao projeto político hegemônico, constituía um problema político para a esfera governamental, na medida em que o seu surgimento ao invés de explicitar uma conjunção de

esforços para viabilizar sua execução, significou muito mais uma demanda política complexa que a burocracia governamental encontrava dificuldades em equacionar, notadamente em face da disputa de projetos que a criação do PRONERA evidenciava.

A constituição do referido programa exprimia a tensão que permeou a implementação da política social de educação do campo, pois se de um lado havia uma demanda crescente para garantia de um direito social com status de universalidade, inclusive a nível constitucional, de outro lado havia a hegemonia de um projeto de ajustes na estrutura do Estado que situava a política social como instrumento de garantia universal apenas em relação aos mínimos sociais, como parte da nova estratégia de expansão e desenvolvimento do capital.

Conforme explicita Afonso (2001, p. 22),

se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, económicos e culturais, tendo, nesse caso, repercussões importantes [...] na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às lógicas da exploração e da acumulação capitalistas.

Essa circunstância que permeou o surgimento do PRONERA acabou por refletir-se na sua organização institucional, na medida em que o referido programa prescindiu também da criação de uma estrutura própria em âmbito governamental para a sua operacionalização. As atribuições do Programa foram direcionadas para setores do INCRA que regimentalmente já possuíam funções e atividades afetas à missão institucional da autarquia e que, na prática, não estariam exclusivamente ligados à operacionalização do PRONERA.

O caráter da subsidiariedade do Programa exprimia-se também na sua institucionalização, pois pela ótica governamental não se envidaram esforços para a constituição de um aparato governamental estruturado e capaz de conduzir de forma articulada e especializada o Programa no âmbito do INCRA.

Apesar de o PRONERA constituir-se como uma ação de desenvolvimento sustentável complementar às demais ações da política de reforma agrária e agricultura familiar executadas pelo INCRA/MDA, a especificidade setorial educacional do Programa trazia a necessidade de um mínimo aparato mais especializado e, portanto, exclusivamente voltado para a implementação do Programa de forma qualificada, ainda que assentado no princípio da parceria com outras instituições.

Nesse sentido, o grau de institucionalização do PRONERA ressalta a tendência histórica expressa no âmbito geral da constituição de programas e políticas sociais, e em especial no contexto da reestruturação do Estado brasileiro a partir do início da década de 90, qual seja, a desnecessidade de vinculação entre demandas de atendimento social e estruturação correlata da máquina pública com vistas à garantia efetiva do atendimento e enfrentamento dos problemas sociais que passam a compor a agenda pública como decorrência da pressão política de setores que tematizam o enfrentamento das desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Nesse sentido, Procacci (1993) *apud* Cardoso Jr. e Jaccoud (2005 p. 185) enfatiza que a conformação de uma questão social não implica necessariamente na construção de um aparato estatal de intervenção.

Em relação ao PRONERA, a alternativa escolhida pelo Governo foi a estruturação institucional do Programa nos meandros da organização burocrática já existente no INCRA, aliando custos toleráveis e baixo impacto organizativo-burocrático. Da parte dos movimentos sociais e demais setores que se articularam em torno da inclusão da educação do campo na agenda pública, apesar de constatarem a falta de prioridade política na estruturação do PRONERA, reconheciam por outro lado que, em face da conjuntura, a própria criação do Programa já constituía em si, uma vitória. Em síntese, mais valia a criação de um Programa fragmentário, do que a inexistência do Programa. Em suma, entre as alternativas ideais e as viáveis, prevaleceram estas últimas.

4.2 - METAS, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PÚBLICO ATENDIDO

O PRONERA desde sua criação foi marcado pela inconstância da ação governamental no que tange à destinação de recursos orçamentários e financeiros, seja pela sua fragilidade normativa e institucional, seja pela tensão política que caracterizou o seu surgimento.

O primeiro ano de operacionalização foi marcado por mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais com vistas à alocação de recursos para que as atividades do Programa pudessem ter início. Dessa forma em 1998 foram destinados R\$ 3.000.000,00 e, como resultado, foram firmados apenas dez convênios em sete estados, beneficiando 6.460 educandos de um total de 100.000 previstos como meta de atendimento para o referido ano, representando, portanto, pouco mais de 6% de atingimento da meta física.

Em 1999 houve uma expansão do programa, tanto no seu efetivo atendimento como na alocação de recursos orçamentários. Apesar do orçamento da União ter previsto R\$ 21.500.000,00, houve o contingenciamento de mais da metade dos recursos destinados, resultando na efetiva liberação de apenas R\$ 8.300.000,00, permitindo o atendimento de 56.000 alunos, dos quais 51.556 na modalidade alfabetização de jovens e adultos. A Tabela 1 ilustra a correlação entre metas atingidas e recursos orçamentários previstos e executados no âmbito do Programa.

Tabela 1: PRONERA – Metas e Orçamento – 1998/2002

Ano	Metas	Orçamento Previsto PRONERA (R\$)	Execução Orçamentária PRONERA (R\$)	Execução Orçamentária MEC (R\$)	Execução Orçamentária da União ⁵ (%)
1998	6.460	3.000.000,00	3.000.000,00	-	-
1999	56.590	21.500.000,00	8.377.236,47	-	-
2000	12.205	19.000.000,00	17.110.114,87	12.638.000.000,00	252.518.000.000,50
2001	23.728	24.114.712,00	9.030.240,00	16.164.000.000,00	289.410.000.000,92
2002	31.148	11.441.000,00	9.691.000,00	17.421.000.000,00	343.074.000.000,99

Fonte: ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. PRONERA em perspectiva: dados básicos para uma avaliação. 2004.

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/.../Consolidacao_Contas_Publicas.xls

Analisando os dados da Tabela 1, pode-se afirmar que a média percentual de recurso efetivamente executado no PRONERA no período de 2000-2002, em relação ao montante do Orçamento Geral da União, foi de aproximadamente 0,0042%, correspondendo a 0,08% do orçamento da União destinado à educação. A desvinculação institucional do PRONERA em relação ao MEC constituiu uma opção do Governo FHC que serviu também para secundarizar o Programa no contexto do financiamento da política educacional brasileira. De acordo com Andrade e Di Pierro (2004, p. 32), sob a alegação de que o ensino básico era atribuição do MEC e de que ações a ele correlatas deveriam ser financiadas com recursos do orçamento daquele Ministério, a Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento (SOF), resistia em incluir o PRONERA no projeto de Lei Orçamentária enviada ao Congresso Nacional. Dessa forma, os recursos orçamentários do Programa nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram viabilizados mediante a aprovação de emendas parlamentares.

Além disso, cabe ressaltar que mesmo os recursos orçamentários garantidos por meio da articulação parlamentar sofreram contingenciamentos, notadamente no período de 1999 a 2001, destacando-se, assim, a baixa

⁵ Considera-se aqui as Receitas realizadas, empenhadas, liquidadas e pagas.

capacidade de execução orçamentária do Programa – menos de 40% do inicialmente previsto.

Considerando que no ano 2000 houve uma descentralização do Programa, conferindo maior autonomia às Superintendências Regionais do INCRA, e que neste mesmo ano registrou-se a maior capacidade de execução orçamentária desde a criação do mesmo, em 2001 houve uma reversão da desta diretriz, através de uma maior centralização do Programa mediante seu reposicionamento administrativo na esfera da Coordenação Geral de Projetos Especiais da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário.

Segundo Andrade e Di Pierro (2004, p. 33) a referida mudança nos eixos do Programa foi acompanhada, paralelamente, pela perda de autonomia, pela baixa capacidade de intervenção dos parceiros na condução do PRONERA e pela escassez de reuniões da Comissão Pedagógica, esfera institucional de articulação dos parceiros e de participação dos Movimentos Sociais no âmbito da gestão do Programa.

A análise dos fatos e dados anteriormente elencados permite afirmar que o PRONERA, no Governo FHC, constituiu-se efetivamente num campo de disputa onde por um lado situavam-se os movimentos sociais de luta pela reforma agrária e setores organizados em torno da demanda de efetivação de uma política educacional de educação do campo e, de outro lado, o Governo Federal. A iniciativa de reconcentrar o poder de definição das diretrizes do Programa justamente após os significativos resultados alcançados, em termo orçamentários, no ano 2000, através de uma condução política mais descentralizada, indica que havia, por parte do Governo Federal, um desinteresse pelo avanço e pela eficácia do Programa, na medida em que este se constituía como um canal de acesso a financiamento de recursos públicos por parte dos movimentos sociais, notadamente o MST.

Conforme Andrade e Di Pierro (2004, p. 33), “não só os recursos, mas também a vontade política de levar adiante o Pronera sofreram recuos na segunda gestão de FHC. A redução contínua do financiamento federal [...] pode ser interpretada como falta de prioridade atribuída à reforma agrária na política do governo federal”, bem como uma tentativa de desestabilizar

politicamente a luta pela reforma agrária, na qual se inseria também o projeto político pedagógico da educação do campo, consubstanciado no PRONERA.

No que tange à abrangência das ações do PRONERA em relação aos Projetos de Assentamento existentes, percebe-se que o Programa posicionou-se, no período 1998-2002, muito abaixo do que exigia a demanda, conforme demonstra os dados das Tabelas 2, 3 e 4. Em 2002, último ano do segundo mandato de FHC, os índices de cobertura do atendimento totalizavam o percentual de 14% dos assentamentos existentes, com destaque para as regiões Norte - no ano de 2001 – e Nordeste – durante todo o período analisado. Considerando o total de assentamentos existentes, pode-se afirmar que o ano de 1999 foi o que representou maior índice de cobertura do Programa.

Tabela 2: PRONERA – Quadro Síntese Abrangência – 1998-2002

Ano	Convênios	IES	Alunos*	Municípios*	P.As*
1998	10	10	6.460	83	188
1999	51	37	56.590	548	1284
2000	18	15	12.205	130	300
2001	29	15	23.728	409	727
2002	31	22	23.932	404	881
TOTAL	139	99	122.915	1.574	3.380

Fonte: ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. PRONERA em perspectiva: dados básicos para uma avaliação. 2004.

*Os dados referentes ao número de alunos, municípios e P.As atendidos podem exceder o número real de cobertura pois convênios diferentes podem ter abrangido os mesmos alunos, municípios e P.As em mais de uma modalidade de curso/escolarização oferecida.

Tabela 3: PRONERA – Cobertura dos Projetos de Assentamentos - 2002

Regiões	Total P.As Brasil 2003	Total P.As PRONERA 2002	%
Norte	835	36	4,31
Nordeste	2.862	619	21,63
Sudeste	504	52	10,32
Sul	947	46	4,86
Centro Oeste	1.027	128	12,46
Brasil	6.175	881	14,26

Tabela 4 – PRONERA – Cobertura dos Projetos de Assentamentos – 1999

P.As Brasil 1999	P.As PRONERA 1999	%
4.373	1.284	29,36

Fonte: Fonte: NERA-DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra – UNESP/MST

4.3 - PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Para iniciar a caracterização e análise da participação dos Movimentos Sociais no âmbito da estruturação e operacionalização do PRONERA é necessário ressaltar que a “participação” pode ser compreendida como uma categoria da prática política de atores sociais, como categoria da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas, e ainda como procedimento institucionalizado delimitado por instrumentos normativos (LAVALLE, 2011, p. 33). No Brasil pós década de 60, a participação inscreve-se como uma categoria prática através da qual se conferia sentido à ação coletiva dos atores populares, cujo objetivo eram as lutas por emancipação, pela construção de uma sociedade justa, igualitária. Nesse sentido, conforme ressalta Lavalles (2011, p. 34),

participar significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares.

No entanto, a partir da articulação social que permeou a construção do texto da Constituição de 1988, fruto de um processo de progressiva reabertura política, pós ditadura militar, a participação passa a incorporar também conteúdos de feição liberal-democráticos, traduzidos na defesa da ampliação do espaço institucional do Estado de modo a possibilitar a intervenção da sociedade civil no caráter e abrangência das políticas públicas. A partir de então se opera um deslocamento de sentido onde a participação popular – instrumento de defesa de um outro projeto de sociedade, sem exploração –

passa a ceder lugar na prática política dos atores sociais para a participação *cidadã* – não restrita às causas distributivas.

O processo de participação cidadã levado a cabo após a Constituição de 1988, mediante a atuação de partidos políticos do espectro da esquerda, e notadamente pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), produziu efeitos políticos e normativos positivos no sentido da ampliação da esfera pública e da estruturação de importantes políticas públicas setoriais, a exemplo do Sistema Único de Saúde, da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente, etc..

No que tange à luta pela reforma agrária, apesar de seguir com a sua agenda de protestos e manifestações públicas, a exemplo das marchas e ocupações de áreas rurais, como forma de mobilização, pressão e denúncia da situação de exclusão em que viviam milhares de trabalhadores rurais em contraposição à situação das elites agrárias, o MST passou a dialogar também com a perspectiva de participação cidadã, permitindo-se intervir e disputar alguns espaços institucionais no sentido da reorientação de políticas públicas e atendimento de direitos para os trabalhadores do campo. Segundo análise de Tatagiba (2011, p. 172),

tendo contribuído para a criação dessa nova arquitetura, os movimentos sociais, enfrentaram, nos anos seguintes o desafio de disputar nesses novos cenários seus interesses e projetos. Para isso, modificaram suas formas de atuação, construíram novas demandas, buscaram qualificação, alteraram suas relações com a base, forjaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e os trânsitos com o campo político-institucional.

Entretanto, em face da consolidação, nos anos 90, do projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor de direitos através da redução das responsabilidades estatais correlatas e conseqüente transferência das mesmas para as ONGs (DAGNINO, 2004; SILVA, 1998; DRAIBE, 2005; COHN, 1999), as coalizões de governo alinhadas ao neoliberalismo – notadamente nos Governos FHC - adaptaram a sua estratégia e tática política para dialogar e interagir com o projeto democratizante

antagônico. Para isso, foi necessário estabelecer um deslocamento sutil e eficiente dos significados de termos como participação, sociedade civil e cidadania de forma a conseguir a viabilização do projeto neoliberal de Estado, neutralizando sutilmente os entraves e o avanço do projeto antagônico, que pautava o oposto: a progressiva democratização político institucional e a ampliação da esfera de garantias de direitos sociais básicos.

Na área das políticas sociais, se por um lado o Governo FHC optou por executar a agenda de reformas neoliberais impulsionada pelas exigências de organismos de financiamento internacionais, consubstanciadas na redução da máquina pública e dos investimentos financeiros em políticas distributivas, bem como pela transferência de atribuições do Estado para entidades da sociedade civil – mais comumente identificadas como Terceiro Setor - por outro lado teve que dialogar com as demandas reivindicadas, inclusive, pelos setores organizados em torno do projeto democratizante: descentralização política; aumento da capacidade de resposta do Estado às demandas sociais historicamente não atendidas e melhoria da qualidade dos serviços públicos (SILVA, 1998).

Ainda no que tange ao deslocamento de sentido da noção de participação a partir da implantação do neoliberalismo na área das políticas sociais, Dagnino (2004) argumenta que no Brasil pós Constituição de 1988, ocorre um processo de *confluência perversa*, pois, apontando para objetivos contrapostos, os dois projetos que se contrapunham requeriam uma sociedade civil ativa e propositiva.

Nesse contexto político, a participação dos Movimentos Sociais no âmbito da gestão do PRONERA nos Governos FHC foi marcada pela contradição e disputa dos diferentes projetos e pelo esforço governamental em propiciar mais a coesão social – e a neutralização política do MST - que a eficaz e progressiva erradicação do analfabetismo nas áreas de reforma agrária. Corroboram esta análise a ausência de garantias na fixação das rubricas orçamentárias do Programa, bem como o sistemático contingenciamento dos recursos destinados ao mesmo durante os cinco anos de gestão de FHC.

Paralelamente à incorporação “participativa” dos Movimentos Sociais na gestão “democrática” do PRONERA, o Governo FHC operava na mídia e nas demais esferas governamentais um processo de criminalização desses mesmos setores, notadamente o MST. No âmbito do PRONERA, a contraposição entre os dois sentidos da participação ficou explícita no ano de 2001, com a reestruturação de perfil concentrador, e, durante todo o período da gestão de FHC, através do contingenciamento de recursos orçamentários. Na esteira da análise de Dagnino (2004, p. 103),

estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos.

No que tange ao princípio da parceria, apesar do mesmo consistir em eixo político estruturante do Programa, a reestruturação concentradora operada no PRONERA em 2001 revelou a pouca disposição governamental em abrir espaço para uma maior participação e intervenção política dos movimentos sociais no âmbito dos projetos político pedagógicos dos cursos.

Nesse processo de deslocamento de sentido da participação no âmbito do PRONERA e, portanto, de contenção da participação enquanto partilha efetiva de poder, a inserção de representação das secretarias estaduais de educação na estrutura de gestão do Programa serviu como auxiliar à política do Governo Federal, atuando como mais um instrumento de entrave à interlocução com os movimentos sociais.

Além disso, a forma como a oferta dos cursos foi estruturada no âmbito do Programa, mediante apresentação de propostas de convênios articuladas através de parcerias entre Instituições de ensino e Movimentos Sociais, afastava a responsabilidade do Poder Executivo em efetivamente garantir a oferta regular de cursos nas diversas modalidades do PRONERA. Na prática, através da proclamação de uma gestão democrática e participativa o que se buscou, através do princípio da parceria, foi a desresponsabilização e desobrigação do centro de Governo e do MEC, com o atendimento das

demandas por educação nas áreas de reforma agrária de forma contínua e universal.

A relação entre Movimentos Sociais e Universidades, de modo geral, também se revelava conflituosa no que diz respeito às disputas inerentes ao projeto pedagógico, seja pela resistência das instituições de ensino em compartilhar a função de definição da concepção pedagógica dos cursos (MOLINA, 2003 e AZEVEDO, 2001 *apud* FREITAS, 2005) seja pela tentativa de orientação político-ideológica por parte dos Movimentos Sociais, que encontrava resistência dos demais atores do Programa (AZEVEDO, 2001 e NAVARRO, 2003 *apud* FREITAS, 2005).

Cabe ressaltar ainda que, no final do segundo mandato do Governo FHC duas questões políticas marcaram o debate e a intervenção governamental na área setorial da Educação do Campo: o Plano Nacional de Educação (PNE) (aprovado pelo Congresso Nacional em 2001) e as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, que resultaram na Resolução CNE/CEB n.º 01 de 2002.

O PNE partiu da iniciativa legal do MEC e tanto seu processo de elaboração como seu texto final permaneceram refratários às demandas e proposições dos setores que compunham o movimento nacional pela educação do campo, postura política que permeou o caráter da relação desse órgão governamental federal com o referido setor da sociedade civil. O eixo das proposições relativas à educação do campo constantes do referido documento revelavam a persistência da lógica da educação urbana aplicada no meio rural, além de apresentar metas de atendimento e critérios de qualidade considerados insuficientes.

Conforme acentua Munarim et al. (2009, p. 58),

grosso modo o PNE constitui-se numa antipolítica pública de educação do Campo na medida em que é unilateral e excludente. Todo o pouco que o PNE propõe referente ao rural é, pois, rejeitado pelos sujeitos que compõem o Movimento de Educação do Campo, seja porque são metas insuficientes, seja porque é o antípoda da qualidade por eles requerida. Aliás, [...] o PNE reflete exatamente a visão urbanocêntrica, aparente, preconceituosa e afirmadora das desigualdades sociais no campo, que sempre embasara as políticas educacionais brasileiras.

No que tange às Diretrizes Operacionais, no entanto, o processo foi diferenciado, incorporando a participação e efetiva contribuição das organizações e movimentos integrantes da Articulação Nacional, através da realização de reuniões e audiências públicas que ao final consubstanciaram o reconhecimento e a formalização dos direitos dos povos do campo no âmbito da educação escolar. A par do referido processo participativo, o qual contou com postura sensível da relatora do Parecer n.º 36/2001 e do Projeto prévio de Resolução, até o final do Governo FHC, o MEC ignorou a Resolução CNE/CEB n.º 01/2002 no que tange à implementação das determinações e orientações com vistas à estruturação das ações políticas inerentes à política de educação do campo.

Em linhas gerais pode-se afirmar que a criação e o desenvolvimento do PRONERA no Governo FHC expressaram as contradições inerentes ao contexto político da época. O Programa constituiu-se como resultado da tensão entre, de um lado, as demandas e reivindicações dos movimentos sociais em direção à construção de uma política pública de educação do campo, como parte da luta pela efetivação da reforma agrária, e, de outro, a tentativa do Governo FHC de apaziguar os conflitos e desgastes políticos com os referidos setores, através de uma ação governamental focalizada, subsidiária e descontínua, que, na esteira do modelo neoliberal de reformulação das políticas sociais, explicitava um baixo grau de mobilização de recursos normativos e institucionais, financeiros e de partilha de poder na concepção e operacionalização do PRONERA.

5 – GOVERNO LULA: INFLEXÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO NA AGENDA PÚBLICA

A lógica da relação política entre sociedade civil e governo, no âmbito do PRONERA explicitou, desde a sua criação no Governo FHC, o padrão histórico de relação entre Estado e sociedade civil, através da incorporação de demandas com o objetivo de controle social. Além disso, indicou também os pilares que orientam o perfil da intervenção estatal através das políticas sociais, no contexto de reformas orientadas por uma política de ajustes estruturais: garantia de mínimos universais e do atendimento focalizado e incipiente aos setores mais vulneráveis; estabelecimento da descentralização administrativa e da política de parcerias como forma de transferência de responsabilidades demandadas do Estado para a sociedade civil (COHN, 1999; DRAIBE, 2005).

Em relação a este último aspecto, ao mesmo tempo em que as parcerias e a descentralização são anunciadas como atendimento de demandas e reivindicações de “democratização” do Estado, o impacto das mesmas no aparato estatal e nas formas de estabelecimento de esferas públicas revelam o caráter controvertido da ação estatal (SILVA, 1998). Na análise que se procedeu no capítulo anterior verificou-se que as práticas e processos estatais de tomadas de decisão, no âmbito do PRONERA, ao enunciar a criação de “novos padrões” de atuação, mantiveram o Programa ainda profundamente atrelado à lógica de aliar intervenção social e controle de poder, bem como contenção de custos e baixo impacto de mobilização da máquina estatal.

Com o advento da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva é que se inaugura uma perspectiva de alteração da tensa relação política entre o movimento pela educação do campo e o Governo Federal, em face da identificação de setores do referido movimento com o Partido dos Trabalhadores, uma das agremiações partidárias que compunha a coligação que se saiu vitoriosa nas eleições de 2002. A partir de então, ao menos ao nível partidário, criam-se as condições políticas para a efetivação das propostas contidas nas Diretrizes Operacionais.

De acordo com o modelo *multiple streams* (Kingdon, 2003, *apud* Capella 2006) de análise da formação da agenda política pública, o advento da assunção à Presidência da República de uma liderança formada na esteira das mobilizações sociais da classe trabalhadora em fins da década de 70 e início dos anos 80, representaria o fluxo político – que juntamente com o fluxo de soluções e o fluxo de problemas⁶ – caracterizam o processo de inclusão de questões na agenda governamental, particularmente a questão da educação do campo.

A realização do Seminário Nacional de Educação do Campo, no período que compreende a eleição de Lula e a sua posse, demonstram as expectativas e a disposição para a articulação do referido movimento no sentido de garantir a efetivação das propostas já contidas nas Diretrizes Operacionais aprovadas no final do governo anterior. Importante destacar a análise de Munarim (2009, p. 59), sobre o referido período:

A mudança, no âmbito federal, [...] por um Governo que, na origem, se mostrava sensível àquelas propostas e princípios, é motivo de intenso processo de mobilização dos sujeitos sociais do campo. Sem dúvida, tratava-se de um momento histórico rico em oportunidades ao pleito desses sujeitos, bem como, e ao mesmo tempo, de extremo risco, já que o movimento social pode imiscuir-se na gestão do Estado e desaparecer como tal.

No âmbito do fluxo político, o início do ano 2003 no Brasil é marcado pela existência dos três elementos inerentes à caracterização deste fluxo. O

⁶ Segundo Capella (2006), no fluxo de problemas, o modelo de *multiple streams* analisa de que forma questões presentes na sociedade são reconhecidas como problemas a compor a agenda governamental, trazendo à análise a importância, para este processo da consideração de indicadores, eventos, crises e símbolos, que, à medida que passam a ser considerados pelos formuladores de políticas, revelam uma necessidade de resposta governamental no sentido de solucionar determinados problemas apresentados. O fluxo de soluções estaria representado pelo conjunto de alternativas à disposição dos governos, na medida em que se verificasse uma confluência entre viabilidade técnica e custos toleráveis, possibilitando assim, a tomada de decisão governamental acerca da forma de enfrentamento dos problemas. No âmbito deste fluxo exercem influência as comunidades geradoras de alternativas (especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, dentre outros). Já o fluxo político é influenciado por basicamente três elementos: o clima ou humor nacional; as forças políticas e grupos de interesses e as mudanças dentro do próprio governo (mudança de gestão, de composição do Congresso, mudança de competência sobre determinada questão, etc.). Segundo o modelo de *multiple streams*, a conjunção dos três fluxos é que determinaria a inclusão de questões na agenda dos governos – ou a alteração dessa mesma agenda.

primeiro deles é o “clima nacional” de esperanças e expectativas em relação à estruturação efetiva de políticas sociais, por parte dos mais variados setores organizados na sociedade civil (ONGs, Movimentos Sociais, Organizações de Trabalhadores, etc.), uma vez que muitos desses setores se organizavam no Partido dos Trabalhadores (PT), principal agrupamento partidário que daria sustentação ao Governo Lula. Segundo Kingdon (2003 apud Capella, 2006, p. 7), “o humor nacional possibilita algo semelhante ao solo fértil para algumas idéias germinarem, ajudando a explicar porque algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas”.

O segundo elemento diz respeito à presença e articulação no cenário político de forças políticas e grupos de pressão, no âmbito do movimento nacional pela educação do campo, com afinidade e certo grau de adesão política ao Governo que então se formava, notadamente, pela trajetória histórica do PT enquanto aglutinador e organizador de variados Movimentos Sociais, dentre estes os movimentos de luta pela terra e pela educação do campo. “Quando grupos de interesse [...] estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção (Kingdon, 2003, *apud* Capella 2006, p. 8).

Já o terceiro elemento do fluxo político que influencia a agenda pública – ou a mudança desta – são as reestruturações dentro da própria máquina pública, quais sejam, as mudanças de cargos estratégicos dentro dos ministérios e demais órgãos e entidades governamentais, bem como as mudanças na gestão (estruturação ou reconfiguração institucional).

No caso específico da educação do campo, destaca-se a criação, no âmbito do MEC, do Grupo de Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPTEC), com a participação de representantes do Governo e dos setores organizados em representação aos sujeitos sociais do campo. Com isso, no ano de 2004 realiza-se a II Conferência Nacional de Educação do Campo, organizada essencialmente pelas organizações da sociedade civil. Em que pese esta circunstância, as deliberações e discussões da referida Conferência influenciaram as ações do MEC, tanto que ao final da referida Conferência foi criada, na estrutura do referido Ministério a Secretaria de Educação

Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), que entre outras atribuições ficou responsável pelo encaminhamento das ações relativas à educação do campo.

As mudanças positivas na relação do Estado brasileiro com a sociedade civil neste primeiro momento da gestão Lula revelam uma inflexão no padrão de ação política governamental em relação às demandas da sociedade civil no referido setor, traduzida na incorporação no âmbito da esfera pública de setores organizados em torno da demanda por educação do campo.

Estas alterações no tratamento da questão social em âmbito governamental introduzem um primeiro passo em direção a uma perspectiva de alteração da lógica histórica de tratamento da questão social. No entanto, é preciso situar o campo das persistências conservadoras no aparato estatal que permitiram o decurso de décadas até que efetivasse a introdução da questão dos povos do campo na estrutura institucional do MEC. Conforme ressalta Munarim (2006, p. 15),

as portas do Estado, e do MEC em particular, que sempre estiveram com as maçanetas trancadas, ao se abrirem, continuam, em grande medida, com as dobradiças emperradas. São amarras burocráticas, de normas e leis autoritárias e excludentes, de orçamento exíguo e não priorizados pelos setores que o controlam, de funcionários com pensamentos arraigados, de falta de profissionais em quantidade e formação adequada. Enfim, a criação de uma Coordenação-Geral de Educação do Campo na estrutura do MEC, que pode ser vista como um ponto de alcance das forças populares do campo que propugnam por políticas democráticas de educação, deve também ser encarada como um ponto de partida, tão somente um ponto de partida,

5.1- CARACTERIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO PRONERA NO GOVERNO LULA

Como parte do processo de reforço da mobilização nacional do movimento da educação do campo no sentido da estruturação de uma política pública ao nível nacional no setor, também o PRONERA passou por reformulações positivas. Em 2004 foi editado um novo Manual de Operações “frente à necessidade de adequar o PRONERA às diretrizes políticas do atual

Governo, que prioriza a educação em todos os níveis como um direito social de todos” (BRASIL, 2004, p. 16).

No referido Manual de Operações reformulado se enunciou o caráter de política pública interinstitucional do Programa, através do que se intitulou ação articulada de “vários ministérios de diferentes esferas de governo; de instituições e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores(as) rurais para qualificação educacional dos assentados de Reforma Agrária” (BRASIL, 2004, p. 17).

No rol de objetivos específicos do Programa, além da escolarização profissionalizante, introduz-se também a garantia de escolaridade em nível técnico-profissional de nível médio, e nível superior, em diversas áreas do conhecimento. Essa enunciação já difere do caráter da ação pública educacional de traço neoliberal que permeou o PRONERA no governo anterior, o qual se assentou basicamente na focalização de ações ao nível da educação fundamental, alfabetização de jovens e adultos e escolarização profissionalizante.

Em relação ao público beneficiário, o PRONERA passou a abranger também os(as) trabalhadores(as) acampados(as) cadastrados pelo INCRA, incorporando assim como legítimos destinatários do Programa a população que ainda estava formalmente excluída das demais políticas e programas da Reforma Agrária, reconhecendo, assim, o seu direito à educação enquanto demandantes da ação pública estatal na área da política agrária. Por outro lado, foram excluídos do texto do Manual de Operações de 2004 “as comunidades dos Projetos de Reforma Agrária e adjacentes” e “os alunos universitários”, enquanto beneficiários do Programa.

Em relação aos princípios orientadores do programa, as mudanças foram sutis. Para além do caráter da interação, multiplicação e participação, foi incorporado o princípio da inclusão. Nesse sentido, conforme está explícito no Manual de Operações de 2004, “a indicação das demandas educativas, a forma de participação e gestão, os fundamentos teórico-metodológicos dos projetos devem ampliar as condições do acesso à educação como um direito

social fundamental na construção da cidadania dos jovens e adultos que vivem nas áreas de reforma agrária” (BRASIL, 2004, p. 18).

No âmbito da gestão do Programa, ao nível nacional, foi suprimido Colegiado Executivo, permanecendo apenas a Direção Executiva – cuja composição ficou restrita aos servidores do INCRA designados para tal fim - e a Comissão Pedagógica Nacional – que deixou de contar com as representações das Secretarias Estaduais de Educação e da Direção Executiva e incorporou representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, do MEC e três representantes da Coordenação Nacional. Ao nível estadual não houve mudanças na composição dos Colegiados Executivos Estaduais.

No âmbito dos pressupostos teórico-metodológicos, a reformulação do PRONERA em 2004 aponta a incorporação das Diretrizes Operacionais, notadamente os princípios que orientam a identidade da escola do campo e sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, pautadas na temporalidade e saberes próprios dos educandos, na memória coletiva e na participação dos movimentos sociais, incorporando a iniciativa de projetos que articulem as soluções exigidas por essas questões à promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Ademais, cabe ressaltar ainda a incorporação da flexibilidade de calendário nas propostas de cursos do PRONERA, conforme preconiza o art. 7º da Resolução CEB/CNE n.º 01/2002 e art. 28 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

5.2 - ARCABOUÇO NORMATIVO E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Apesar das alterações iniciais que enunciaram o PRONERA enquanto política pública educacional interministerial, a disciplina normativa do Programa manteve o Manual de Operações como instrumento primordial de definição de objetivos, público beneficiado e abrangência. A nova edição do Manual de Operações de 2004, apesar de enunciar alterações no caráter da concepção e ação pública afeta ao PRONERA, confirmou a continuidade da tendência à subsidiariedade expressa pelo Programa no Governo FHC. A consolidação do

PRONERA e a ampliação do seu escopo realizaram-se à margem de um arcabouço legislativo ordinário que conferisse um mínimo grau de institucionalização e de disciplina normativa necessária para o estabelecimento do caráter de política pública enunciado no Manual de Operações de 2004.

Em 2009, a Lei n.º 11.947 de 2009, que dispôs sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, além de alterar outros documentos normativos, autorizou o Poder Executivo a instituir o PRONERA, a ser implantado no âmbito do MDA e executado pelo INCRA. No entanto, apenas no final do ano de 2010 é que foi editado o Decreto n.º 7.352 que dispôs sobre a política de educação do campo e instituiu o PRONERA, suprimindo, portanto, ao menos em âmbito formal, a lacuna legislativa que imprimia ao Programa um caráter de subsidiariedade e fragilidade normativa, que o sujeitava às vicissitudes decorrentes da dinâmica de ampliação ou contração da agenda pública governamental.

Com a edição do referido Decreto, o PRONERA foi instituído no âmbito do Poder Executivo, vinculado ao MDA, com execução atribuída ao INCRA. A partir de então o Programa ampliou o seu público beneficiário para incorporar a população jovem e adulta das *famílias* beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA e demais famílias cadastradas pelo INCRA, integrantes do Plano Nacional de Reforma Agrária, bem como os jovens e adultos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Nesse sentido passam a integrar o Programa não apenas os beneficiários titulares dos Projetos de Assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA e por Institutos de Terras Estaduais – conforme previam as edições de 2001 e 2004 do Manual de Operações do Programa - mas toda a população jovem e adulta integrante das famílias beneficiárias do PNRA.

O art. 14 do referido Decreto instituiu ainda uma ampliação dos níveis de ensino a serem contemplados nas propostas de cursos do PRONERA, de forma a garantir também os cursos superiores e de pós-graduação em diversas áreas do conhecimento, ampliando, portanto, a abrangência do Programa, que no Governo FHC se restringia às modalidades de escolarização de jovens e adultos assentados nos níveis de alfabetização, fundamental e técnico-

profissional, restringindo a formação de superior apenas aos educadores dos projetos de assentamento.

A partir do Decreto n.º 7.352/2010 o Poder Executivo brasileiro enuncia a disposição de avançar em nível normativo na consolidação da diretriz de progressiva universalização do ensino médio gratuito, no âmbito da educação do campo para o público do PNRA e PNCF. Ao abrir espaço também para a adoção de iniciativas no nível superior, nas diversas áreas do conhecimento, o Estado brasileiro avança no sentido da superação da controvérsia sobre a obrigatoriedade constitucional de universalização apenas do ensino fundamental. Conforme destaca Molina (2008, p. 26), o direito público subjetivo ao ensino obrigatório não deve ser interpretado de forma restritiva, de forma a alcançar apenas o ensino fundamental. “O art. 206 da Constituição Federal ao referir-se ao direito de garantia da igualdade das condições de acesso e permanência à educação não o faz para níveis específicos, e sim para toda a educação.”

Entretanto, no âmbito da estrutura institucional, apesar das mudanças operadas no PRONERA e da enunciação do seu caráter interinstitucional, o Governo Lula não alterou a lógica de subsidiariedade e de desvinculação entre demanda social reconhecida e estruturação da máquina pública estatal com vistas ao oferecimento qualificado de respostas traduzida em políticas sociais.

Apesar da participação formal do PRONERA no GPTEC do MEC; da enunciação do Programa no Manual de Operações de 2004 enquanto política pública interministerial, incorporando também a participação do MEC na Comissão Pedagógica Nacional, a articulação interministerial não avançou no que tange ao reordenamento organizacional do Programa no âmbito da máquina estatal. O PRONERA continuou vinculado à estrutura do INCRA, autarquia que apesar de todos os esforços para operacionalização do Programa não possui em sua missão institucional atribuições afetas à execução de ações no âmbito da política setorial de educação.

A criação, no âmbito do INCRA, de uma Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania, subordinada à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, à qual o PRONERA encontra-se vinculado, não

conferiu o aporte de recursos humanos e operacionais necessários à qualificação do Programa tanto do ponto de vista técnico quanto operacional, necessários ao novo caráter de *política pública* enunciado no Manual de Operações de 2004. A operacionalização do Programa continua a cargo das Superintendências Regionais do INCRA, que, via de regra, possuem um ou dois servidores acumulando esta e outras funções no âmbito da autarquia. Esta análise já era compartilhada pelos atores sociais participantes do Programa, conforme Andrade e Di Pierro (2003, p. 90).

Atualmente, verifica-se que tanto no INCRA como na maioria das instituições educacionais que sediam os cursos, a educação dos trabalhadores assentados é algo “*artesanal*”, não prioridade nas instituições [...]. Especialmente no MDA, ou no órgão operacionalizador do Programa (INCRA) em que a educação não é atribuição legal, mas uma esfera complementar das ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico das famílias dos assentamentos rurais.

5.3 - METAS, RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PÚBLICO ATENDIDO

No final do primeiro ano do Governo Lula, durante a Conferência da Terra, foi apresentado o II PNRA, fruto do esforço e mobilização de servidores do INCRA e do MDA, a partir do acúmulo e mobilização dos movimentos sociais de luta pela terra e acadêmicos vinculados à pesquisa e discussão da questão agrária no Brasil.

No que tange às metas de compromisso governamental com a política agrária, assumidas no II PNRA (BRASIL, 2003), destacam-se: a) assentamento de 400.000 novas famílias; b) regularização fundiária de 500.000 posses; c) disponibilização de Crédito Fundiário a 130.000 famílias; d) recuperação da capacidade produtiva e econômica dos atuais assentamentos; e) criação de 2.075.000 postos de trabalho permanentes nas áreas reformadas; f) implementação de cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; g) reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas; h) garantia de reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; i) promoção da

igualdade de gênero na Reforma Agrária; j) garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização e *universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.*

Sem a pretensão de proceder a uma análise mais detida da política agrária no Governo Lula, cabe destacar, conforme os estudos de Oliveira (2009), Carvalho Filho (2006), Via Campesina et al. (2006) que já no primeiro mandato, o Governo Lula foi marcado pelo esvaziamento político da proposta e da concepção da reforma agrária anunciada no II PNRA. Não somente o conteúdo dos principais documentos divulgados pelo governo nesta área revelam um arrefecimento da vontade política de encaminhar um processo de alteração da lógica histórica da ocupação fundiária no Brasil, como as metas do II PNRA sequer foram atingidas. Ademais, cabe ressaltar que os dados sobre famílias assentadas foram divulgados somando-se numa mesma categoria as famílias assentadas em áreas novas (decorrentes de desapropriação, compra e venda e obtenção de terras públicas) - cuja meta do II PNRA era de 400.000 famílias até final de 2006 e ampliada para 640.000 em 2008 – os dados de regularização fundiária – cuja meta no II PNRA era de 560.000 - e os dados referentes a inclusão de beneficiários novos em lotes já existentes e considerados vagos (OLIVEIRA, 2009).

Nesse sentido, conforme dados de Oliveira (2009, p. 33), após análise dos dados divulgados pelo Governo Lula até final de 2008, tem-se o seguinte resultado: reassentamento fundiário: 2.061 famílias; reordenação fundiária (reconhecimento de remanescentes de quilombo, as reservas extrativistas e o reconhecimento do direito das famílias em assentamentos antigos oriundos de diferentes situações decorrentes de aquisições e/ou herança de lotes.: 195.502 famílias; regularização fundiária: 138.240 famílias e reforma agrária (Meta 1 do II PNRA): 183.308 famílias.

Corroborando o referido diagnóstico, Carvalho Filho (2006, p. 37) destaca que

estudos mostram que as metas do programa de reforma agrária não foram alcançadas e que os dados de famílias assentadas foram

divulgados de forma, no mínimo, enganosa. Os documentos informam que os assentamentos aconteceram principalmente em terras públicas e na Amazônia. A política agrária posta em prática não incomodou o latifúndio e chegou a beneficiar o agronegócio.

Em relação ao perfil fundiário brasileiro, o Governo Lula não se dispôs a fazer frente à tendência histórica de preservar o poder econômico hegemônico no campo, na medida em que sequer foram atualizados os índices de produtividade da terra, de 1975, os quais servem ainda hoje como critérios para avaliação da função social da propriedade rural. Este é um dado que ilustra a opção política governamental, na medida em que a referida revisão dos índices dependia apenas de Portaria Interministerial dos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Agrário, não requerendo sequer um processo de discussão e aprovação no âmbito do Congresso Nacional.

Nesse sentido, a coalizão de Governo nos dois mandatos do Presidente Lula demonstrou pouco ou nenhum interesse político em alterar a correlação de forças que sustentou historicamente a aliança política entre agronegócio e grande propriedade rural no Brasil, através de ações políticas e jurídicas mais efetivas.

Conforme destaca Carvalho Filho (2006, p. 41) em relação à negativa do Governo em editar ato normativo para atualização dos índices de produtividade,

esta iniciativa de competência governamental é de interesse fundamental para a obtenção de terras para a Reforma e confronto os interesses do latifúndio e/ou do “agronegócio”. No lugar do compromisso expresso na versão preliminar de “atualizar os índices de rendimento que informam os processos de desapropriação tornando-os compatíveis com os novos patamares de produtividade alcançados nas últimas décadas”, a versão oficial traz o vago compromisso de implementar “nova matriz legal e institucional”. Não cita a questão dos índices e condiciona a definição da “nova matriz” a um “amplo processo de debates no país, com participação de Congresso, das organizações do campo e do setor público”. Ou seja, o governo não enfrenta os interesses da contra-reforma nem ao menos nesta questão de atualização de índices técnicos.

O padrão de financiamento da reforma agrária e da agricultura familiar em comparação ao recurso público destinado ao agronegócio demonstra também como a ausência de mudanças significativas na forma de condução da

política agrária perpassou também o Governo Lula. Tomando como o exemplo o fortalecimento do seguro agrícola e o PRONAF, comparados ao agronegócio, no ano de 2005, apesar dos avanços em termos absolutos, o financiamento público mantém a mesma desproporção entre recursos destinados aos dois modelos.

[...] Os recursos de crédito destinados à agricultura familiar, através do PRONAF, saltaram de 2 bilhões para 5 bilhões de reais. Mas isso não reduziu os recursos – recursos públicos – que estão sendo alocados pelo Banco do Brasil e pelo BNDES para as fazendas que se dedicam à exportação. O próprio Banco do Brasil fez propaganda nos jornais e revistas, mostrando que concedeu um volume de crédito de mais de 5 bilhões de reais para aquelas dez empresas transnacionais que controlam a agricultura e para algumas poucas empresas transnacionais da celulose. Ou seja, menos de 15 empresas receberam o mesmo volume dos recursos que foram destinados para 4 milhões de agricultores familiares (OLIVEIRA et. al., 2005, p. 31).

No que tange à educação do campo, o II PNRA não estabeleceu metas físicas, apenas enunciou o compromisso com a universalização do direito à educação nas áreas reformadas. Apesar da enunciação em si já demarcar um campo de compromisso público, a ausência de metas numéricas no documento do II PNRA relega o próprio compromisso da ação governamental na área da educação do campo às vicissitudes da agenda política.

No âmbito do PRONERA, apesar do incremento na execução física (público beneficiado) e orçamentária, em comparação com os cinco anos do Governo FHC, o financiamento do Programa continuou contando apenas com recursos destinados no orçamento da União ao MDA. O art. 18 do Decreto n.º 7.352/2010 traz a disciplina normativa da questão: *“As despesas da União com a política de educação do campo e com o PRONERA correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas, **respectivamente, aos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Agrário, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo, na forma da legislação orçamentária e financeira.**”* (grifo nosso).

Tabela 5: PRONERA – Execução Orçamentária e Física – 2003/2010

Exercício	Público Atendido (alunos)	Execução Orçamentária PRONERA (R\$)	Execução Orçamentária MEC (R\$)	Execução Orçamentária da União (R\$)
2003	63.280	13.200.000,00	18.037.000.000,00	384.447.011.298,34
2004	56.725	30.570.000,00	17.303.000.000,00	450.589.980.944,80
2005	74.576	36.235.542,00	21.023.000.000,00	527.324.577.831,00
2006	53.253	23.971.419,00	21.671.000.000,00	584.067.470.630,14
2007	54.989	46.750.287,00	27.580.000.000,00	658.884.416.834,55
2008	24.010	54.040.000,00	31.714.000.000,00	754.735.516.610,46
2009	18.774	26.706.589,00	40.525.000.000,00	775.406.758.514,85
2010	20.094	28.231.212,00	50.904.000.000,00	-

Fonte: PRONERA/INCRA, 2010.

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/.../Consolidacao_Contas_Publicas.xls

Procedendo-se a uma análise comparativa entre a média percentual de execução orçamentária do PRONERA em relação ao orçamento do MEC nos oito anos do Governo Lula, tem-se o percentual de aproximadamente 0,12%, correspondendo a um aumento de aproximadamente 50% em relação à mesma média do período 2000-2002 do Governo FHC. Já em relação à execução orçamentária total da União, a média percentual de recursos executados no PRONERA no período 2003-2009 corresponde a aproximadamente 0,00555%, representando um aumento de apenas de 25% em relação a média do período 2000-2002 do Governo FHC. Cabe ressaltar que a média de execução orçamentária da União no período 2003-2010 obteve um aumento de mais de 100% em relação à mesma média no período 2000-2002.

Cabe ressaltar que a referida ampliação orçamentária no PRONERA sofreu impacto também em função do reajuste dos valores máximos por aluno/ano, para cada uma das modalidades de cursos do PRONERA, por meio da publicação da Norma de Execução INCRA n.º 73 em junho de 2008. O

aumento dos valores máximos foi superior a 50% em todas as modalidades de cursos, conforme ilustra a Tabela 6. Para os Cursos de EJA (Ensino Fundamental) o reajuste chegou a 175% dos valores praticados no Governo FHC, em se tratando de cursos na Região Norte.

Tabela 6: PRONERA – Evolução dos Custos Aluno/Ano por Modalidade

Modalidade	Valores Máximos Aluno - 1998 a 2003 (R\$)	Valores Máximos Aluno - dezembro de 2010 (R\$)
Alfabetização	400,00	800,00 a 900,00
EJA (anos iniciais)	-	900,00 a 1.000,00
EJA (anos finais)	-	1.000,00 a 1.100,00
EJA Médio	-	3.800,00 a 4.000,00
Formação Continuada de Professores	2.500,00	
Formação Técnico Profissional (Nível Médio)	1.800,00	4.000,00 a 4.300,00
Superior/Pós Graduação	-	4.500,00 a 4.800,00

Fonte: BRASIL. MDA. **Manual de Operações do PRONERA**, 2001; BRASIL. MDA/INCRA. Norma de Execução n.º 73/2008

Conforme análise dos dados das Tabelas 7 e 8, em relação ao público atendido, enquanto no Governo FHC a média anual foi de aproximadamente 26.026 educandos beneficiados, no Governo Lula essa média anual subiu para aproximadamente 45.713, registrando nas modalidades alfabetização e escolarização de jovens e adultos (nível fundamental), a média anual de atendimento de 43.042 educandos e de 2.045 educandos no nível superior, modalidade de ensino que inexistia no âmbito do PRONERA nos cinco anos de Governo FHC.

5.4 - PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A principal mudança nas relações entre Governo Federal e Movimentos Sociais, no âmbito do PRONERA, guarda relação com o reconhecimento por parte da esfera governamental da legitimidade dos atores sociais organizados no campo para o debate e a discussão de ações no âmbito do programa de

governo em questão, ao contrário da tensão existente no período FHC, em que o PRONERA constituiu-se, de um lado, em uma conquista institucional na visão dos movimentos sociais e, de outro, instrumento compensatório de coesão e controle social por parte do governo.

No entanto, no Governo Lula, apesar da relação entre Estado e Movimentos Sociais no contexto do PRONERA não explicitar a tensão do confronto aberto entre projetos de sociedade antagônicos, a participação dos movimentos sociais ficou adstrita à discussão e incorporação das práticas político-pedagógicas e às parcerias na apresentação de propostas e projetos de cursos.

Esta contradição segue a esteira da análise de Tatagiba (2011, p. 177), quando a mesma explicita que

[...] em governos liderados pela esquerda os movimentos [...] tendem também a orientar a sua ação por uma disposição menos conflitiva e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação. Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido [...].

Nos oito anos de Governo Lula, houve uma aproximação simbólica entre Estado e sociedade, notadamente no que tange aos movimentos sociais de luta pela terra, reconhecidos como protagonistas das lutas sociais em prol da reforma agrária. No entanto, apesar da ausência de criminalização discursiva, a política de reforma agrária e de educação do campo manteve, na prática, a mesma orientação política que serviu de diretriz aos Governos de FHC, avançando, contudo, na tática de incorporar vários setores dos movimentos sociais na dinâmica institucional, com maior acesso a crédito e a recursos, por meios de convênios e outros instrumentos de parceria.

Nesse sentido, até a eleição de Lula, os movimentos sociais, notadamente o MST, trilharam uma diretriz de desenvolvimento de lutas a partir da exposição das grandes contradições relacionadas à hegemonia do agronegócio no campo. Com a reformulação da posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, o agronegócio promoveu a reestruturação no campo

brasileiro através da integração de latifúndio e indústria. Dessa forma, a reforma agrária de base desconcentradora se mostra inviável como possibilidade de organização produtiva dos trabalhadores nos atuais marcos político-econômicos hegemônicos.

Como parte deste processo, evidenciaram-se os vínculos dos governos do PT com os setores estratégicos da classe dominante, conforme demonstra a desigualdade de investimentos entre agronegócio e reforma agrária, a liberação das sementes transgênicas, a expansão da fronteira agrícola, a permanência dos atuais índices de produtividade. Nesse sentido, de forma majoritária, a luta pela reforma agrária, se realizada também como instrumento de enfrentamento do projeto hegemônico redundaria em crítica direta ao Governo Lula, o que, afora exceções, não ocorreu de forma majoritária.

Nesse sentido, o Governo Lula, em números absolutos, conferiu um incremento financeiro nos programas e políticas agrários, mas em termos relativos não alterou a correlação de forças de forma a inverter, pela via da participação dos movimentos sociais, a lógica do projeto de desenvolvimento para o campo brasileiro.

No que tange ao PRONERA, à semelhança do que ocorreu em outros programas das áreas sociais, apesar da positiva inflexão no sentido de incorporar à questão da educação do campo na agenda política, a participação dos movimentos sociais contribuiu para o amadurecimento político e teórico das práticas e experiências dos cursos, sem, no entanto, alterar a tendência de subsidiariedade das ações do Programa.

O Manual de Operações de 2004 prevê, na composição da Coordenação Pedagógica Nacional, a participação de apenas dois representantes de movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais ao passo que conta com dez representantes do Governo (incluindo-se neste número cinco representantes das Universidades). No Colegiado Executivo Estadual mantêm-se a participação dos movimentos sociais também com dois representantes.

Nesse sentido, não há no Governo Lula alterações significativas do ponto de vista normativo institucional que confirmem maior compartilhamento de

poder decisório entre as representações sociais e Governo no âmbito da discussão, fiscalização e avaliação do Programa. Apesar do amadurecimento e aprofundamento das relações entre movimentos sociais, INCRA e Universidades, (SANTOS, 2011; JESUS e MOLINA, 2011), o arcabouço de normas que conferem a disciplina do Programa continua restringindo a atuação dos Movimentos Sociais às parcerias para a execução dos projetos educacionais, expressando, assim, uma continuidade no perfil geral de incorporação da participação de acordo com a estratégia neoliberal de gestão das políticas sociais.

O Decreto n.º 7.352/2010, editado já no final do Governo Lula, menciona a participação da sociedade civil no âmbito do PRONERA apenas no art. 17, que trata superficialmente da Comissão Pedagógica no que tange às suas finalidades, deixando a cargo de ato da Presidência do INCRA a definição da composição e atribuições da mesma. Em suma, o referido Decreto - que apesar das suas limitações no âmbito da legitimidade político legislativa é o instrumento que confere uma mínima disciplina normativa ao Programa - apenas tangencia a questão da participação da sociedade civil no âmbito do PRONERA.

Do ponto de vista da democratização do espaço e da deliberação institucional, o significado político da “participação” da sociedade civil no PRONERA, ao longo do Governo Lula, continuou reduzido à execução, incorporando a ênfase gerencialista e empreendedorista que incentiva a participação pela via da parceria para auxílio ao Estado na execução das suas ações e não pela via da partilha efetiva de poder decisório e de controle. Dessa forma, não foram criadas, pela via legal, instâncias institucionais de discussão e decisão sobre financiamento, gestão e avaliação do PRONERA.

Apesar da relação entre a coalizão de governo e os movimentos sociais não estar marcada pelo confronto – pelo menos não com o mesmo tensionamento que ocorria nos Governos FHC - o caráter da participação no Programa não sofreu grande alteração de formato político institucional. Paralelamente, os próprios movimentos sociais continuaram a pautar as suas

demandas em esferas de discussão que não perpassaram a estrutura orgânica do Programa, a exemplo da II Conferência Nacional de Educação do Campo.

A ausência de incorporação institucional da participação como elemento inerente à caracterização das políticas públicas abre espaço para comportamentos corporativistas, pois, na medida em que não há regras claras sobre o exercício e a composição da participação no Programa, os atores sociais tendem a pressionar pelo atendimento particular às suas bases sociais. Conforme analisa Munarim (2006, p. 17),

por vezes esses sujeitos sociais, ao buscarem educação pública como tarefa do Estado, resvalam a comportamentos ou impulsos corporativistas. Ou seja, ao mesmo tempo em que se pautam pelos princípios republicanos da busca do atendimento igual e universal por parte do Estado, buscam também formas de atendimento particular aos interesses de formação de sua base social específica.

Assim, sintetizando a análise do PRONERA no Governo Lula, pode-se afirmar que a eleição de um Governo de composição de centro-esquerda abriu a possibilidade de uma maior mobilização dos setores organizados em torno do projeto de educação do campo para intervenção no espaço governamental, em direção à consolidação de uma política pública que efetivasse as demandas históricas por acesso à educação pelos povos do campo.

No entanto, a condução da política agrária no Governo Lula revelou o comprometimento com a conciliação de classes, na medida em que não criminalizava os movimentos sociais como ocorria no Governo FHC, porém continuava priorizando as políticas públicas direcionadas ao agronegócio e esvaziando a diretriz de reforma agrária calcada na desconcentração fundiária.

A condução do PRONERA não foi diferente. Apesar da inflexão positiva expressa no diálogo com o MEC, através da SECAD e do GPTEC, do proporcional incremento de recursos em relação à média de execução orçamentária do governo anterior e da ampliação dos níveis de ensino e perfil do público beneficiário do Programa, o PRONERA continuou desvinculado do MEC, sendo operacionalizado no INCRA de forma subsidiária e normatizado através de Manual de Operações até o final do ano de 2010.

Com a edição do Decreto n.º 7.352/2010, apesar de formalmente suprida a lacuna legislativa que punha em risco a continuidade do programa, persistiram o caráter de programa desvinculado do MEC e a lacuna normativa em relação à constituição de esferas públicas institucionais de participação da sociedade civil, para discussão e deliberação sobre financiamento, execução e controle social do Programa.

6 – O PRONERA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO

Os estudos sobre política pública de matriz norte-americana assentaram-se no pressuposto de que em governos democráticos, aquilo que o Estado executa ou deixa de executar pode ser formulado cientificamente e analisado teoricamente (SOUZA, 2006, p. 22). Nesse sentido, a análise das políticas públicas, no campo da ciência política, visa à compreensão do modo e dos motivos pelos quais os governos optam por determinadas ações em determinados momentos.

Conforme análise de SOUZA (2006, p. 26), pode-se compreender a política pública,

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações [...]. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Entretanto, a ação ou omissão do Estado, a sua intervenção na realidade social, através do que se convencionou chamar de políticas sociais, não ocorre de forma aleatória. Em geral, a ação estatal na área social, nos marcos dos Estados capitalistas, visa responder a demandas da sociedade apresentadas como problemas e insatisfações em relação, principalmente, ao modo de produção e distribuição dos bens e direitos. Dessa forma, como explicita Santos et. al. (2007, p. 823)

isto ocorre porque a sociedade, de alguma maneira, manifesta algum tipo de insatisfação com os atos de produzir e distribuir quando realizados pelo mercado, em particular o ato de distribuir. [...] Sendo a ação do Estado voltada para atender a uma insatisfação manifestada pela sociedade ou desinteresse ou incapacidade do capital, então a mesma só tem qualquer sentido se a finalidade última for eliminar a insatisfação manifesta.

No entanto, necessário é ressaltar que as principais questões sociais pautadas perante o Estado a exigir respostas do mesmo - a exemplo da pobreza, da exclusão em relação aos mais variados direitos e das

desigualdades sociais – são inerentes ao sistema de produção capitalista, com especificidades históricas e regionais. Nesse sentido, diferentes estágios do desenvolvimento capitalista conformam variações nas questões sociais trazidas à agenda dos governos (SANTOS et.al, 2007).

É necessário também agregar no esquema conceitual de política pública a ampliação referente à noção de conflitos e mediações. Na medida em que a política pública constitui-se nas ações ou omissões do Estado, em direção a determinados objetivos, para resolver determinadas insatisfações sociais, a consideração dos interesses em jogo ganha destaque. Nesse sentido, conforme análise de Di Giovanni (2010),

o conceito de políticas públicas tem que ser ampliado, alargado. Inicialmente, a compreensão de políticas públicas era simplesmente uma intervenção do Estado em uma situação que a sociedade considerava problemática. Embora seja verdade que toda política pública seja uma intervenção estatal, esse conceito se amplia porque o conceito tem que incorporar do que resulta a política pública – e a política pública é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e sociedade.

A concepção mais recente de política pública ampliou ainda a noção de intervenção estatal para abarcar também a instrumentalização de nova forma de exercício do poder (DI GIOVANNI, 2010) notadamente nas sociedades que incorporam a participação democrática não apenas como procedimento de intervenção em processos eleitorais, mas também nas concepções deliberativa – através da intervenção nas decisões de governo - e discursiva - através da constituição de espaços de debates e exposição de opiniões e interesses do mais variados setores organizados ou não na sociedade civil.

A ampliação da noção de política pública aqui explicitada é resultado da permanência da luta de classes e disputa de projetos, estando intimamente ligada com a reivindicação de partilha do poder social, traduzida na implementação de políticas públicas, ainda que nos marcos da hegemonia do Estado capitalista. De acordo com Marialva (2011, p. 20),

existe na esfera do aparelho do Estado espaço para a luta de classes - expressada sob a forma de lutas sociais – dando origem a programas que melhoram as condições de vida dos trabalhadores.

Este modelo conflitualista de Estado permite apontar que *Welfare State* se manifesta a partir da capacidade de pressão da classe trabalhadora,

Dessa forma, incorporando a contribuição de diversos autores, a exemplo de Teixeira (2002 apud SANTOS, 2007), Santos (2011), Bucci (2006) e Souza (2006) podemos considerar, nos limites desse estudo, que a política pública constitui-se na definição de ações e diretrizes de ações do poder público que envolve atores governamentais e não governamentais, com vistas à realização de certos objetivos mediante o atingimento de determinados resultados no âmbito da distribuição de bens e direitos, através da mediação dos interesses e correlação de forças entre os diversos atores sociais e campos de poder.

A par da tipologia tradicional, formulada por Lowi, (1964; 1972 apud SOUZA, 2006, p. 28) que classifica as políticas públicas em distributivas, regulatórias redistributivas e constitutivas⁷, a análise do caráter do PRONERA, a ser realizada neste capítulo, assenta-se na tipologia, enunciada por Aith (2006) e Oliveira (2011), os quais apresentam diferenciações que permitem subdividir as políticas públicas em políticas de estado e de governo, relacionando-as com o perfil das políticas públicas sociais, implantadas no Brasil nas últimas duas décadas.

A análise de uma política pública segundo a referida tipologia pode enfocar variados aspectos. Para os objetivos deste trabalho serão analisados os seguintes aspectos: a continuidade – abrangendo o padrão de financiamento; articulação interinstitucional e incorporação da participação social; influência na mobilização orgânica da máquina burocrática estatal. Para

⁷ Conforme explicita SOUZA (2006, p. 28), “para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros. São em geral políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”.

tanto, utiliza-se elementos da análise descritiva do PRONERA nos Governos FHC e Lula já realizada nos capítulos anteriores.

Partindo-se da síntese conceitual explicitada, pode-se caracterizar o PRONERA enquanto política pública, de caráter pontual, através da coordenação e execução de ações de escolarização, visando à garantia do direito à educação de jovens e adultos das áreas de reforma agrária, pautadas na especificidade da educação do campo.

No que tange aos interesses e aos atores sociais envolvidos, cabe ressaltar que a tendência majoritária adotada pelos Governos brasileiros pós ditadura militar – notadamente os Governos FHC e Lula, que servem de marco temporal orientador da análise deste trabalho – orientam-se pela tendência majoritária de sobreposição do caráter focalista ou residual sobre o caráter universalizante das políticas públicas sociais, tendência esta que mantém relação direta com o padrão de desenvolvimento econômico do país (FREITAS, 2005). Segundo destaque de Rocha (2007, p. 52),

é dessa forma que o *Estado Mínimo* tem sua materialidade nas áreas sociais, quando este se volta tão somente para a implementação tópica de algumas políticas sociais de cunho *compensatório*, para atender exclusivamente a determinados grupos sociais que se encontram em estado de extrema pobreza, visando amenizar a miséria que os rodeia. Por outro lado, esse Estado não deixa de fazer algumas concessões aos grupos sociais que representam perigo à classe que se encontra no poder.

Por outro lado, a existência de movimentos sociais organizados em torno de um projeto de consolidação da democracia social e política, notadamente os movimentos em prol da reforma agrária, confere um grau de disputa contra-hegemônica no seio das ações do Estado capitalista brasileiro, permitindo avanços – mas também continuidades - no sentido de construção de políticas públicas direcionadas à ampliação de direitos e partilha de poder social. “Políticas públicas se definem, se implementam, se reformulam ou se extinguem com base na ação e no acúmulo de organização da classe dominante ou da classe trabalhadora, de acordo com maior ou menor capacidade de homogeneização da sociedade em disputar a ação do Estado (MARIALVA, 2011, p. 26).

Dessa forma, a criação do PRONERA enquanto política pública de acesso à escolarização diferenciada para as áreas de reforma agrária representou o resultado da mediação de interesses e correlação das forças políticas em atuação no contexto do Governo FHC, bem como a sua continuidade no Governo Lula, traduzindo-se, de um lado, em conquista resultante da mobilização de movimentos sociais e demais setores da sociedade civil envolvidos na defesa do projeto de Educação do Campo, no contexto da luta pela reforma agrária e, de outro, em instrumento do Governo FHC para redução do descontentamento social e provimento de novas modalidades de integração e controle sobre estes setores, ofertando-lhe ações do Estado enquanto benefícios ideológicos e econômicos.

6.1 - O ASPECTO CONTINUIDADE NO PRONERA

No que tange à continuidade – ou temporalidade -, as políticas públicas de Estado em geral perpassam por mais de uma gestão governamental em face da estabilidade normativa e institucional que as tornam insuscetíveis de grandes alterações perante a mudança de agenda, enquanto que as políticas de governo – ainda que perpassem mais de um governo - estão mais sujeitas a quebra de continuidade, não só no que tange à própria existência da política, como também ao seu financiamento, decorrente da mudança do projeto político estruturante da ação estatal e, conseqüentemente, das alterações na agenda pública ao nível federal.

A política de Estado pode se diferenciar da política de governo, na medida em que uma política de Estado exige uma continuidade, deve ser perene e não pode ser quebrada ao sabor da troca de governantes. [...] Já as políticas de governo destinam-se à consecução dos objetivos constitucionais mais diversos, podendo variar de governo para governo, desde que dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e sempre voltadas à consecução de objetivos constitucionais. [...] As políticas de governo podem, inclusive, ser interrompidas e substituídas por outro tipo de política voltada à consecução do mesmo objetivo anterior (AITH, 2006, p. 237-238).

Nesse sentido, as políticas de Estado em geral possuem normatização constitucional e infraconstitucional que lhes confere estabilidade de funcionamento - nas fases de formulação, execução, controle e avaliação - e de disciplina orçamentária e financeira, garantindo certa estabilidade de financiamento e instâncias executivas, deixando a discricionariedade mais voltada para o conteúdo das ações.

Analisando-se o aspecto da continuidade pelo viés da disciplina orçamentária e financeira, durante o Governo FHC e a quase totalidade do Governo Lula, o PRONERA, em face da fragilidade normativa, não possuía garantias normativas em relação ao aporte destes recursos. Até mesmo o início das ações do PRONERA, em 1998, foi dificultado pela ausência de mecanismos que garantissem os recursos financeiros para sua operacionalização.

Paralelamente, a desvinculação do PRONERA em relação ao MEC, que se constituiu em uma opção do governo FHC – não modificada pelo Governo Lula -, foi utilizada como argumento para inviabilizar a garantia de rubricas para o Programa no orçamento do governo federal. Conforme destaca Marialva (2011, p. 57), após o ano de criação do PRONERA,

a dificuldade em conseguir liberação dos recursos financeiros para manter os projetos educativos permaneceu devido a uma série de justificativas por parte da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), entre elas: “que o Programa deveria transitar pelo MEC e não pelo Ministério Agrário”. Após a recusa em liberar os recursos financeiros, os integrantes da Comissão Pedagógica Nacional e militantes do Setor de Educação do MST passaram a negociar junto a Câmara dos Deputados com partidos de esquerda a efetivação do Programa. E por uma emenda parlamentar o PRONERA foi inserido no Orçamento Geral da União.

Tais fatos, que perpassaram o cotidiano do PRONERA durante o Governo FHC, aliados às ocupações de 14 superintendências regionais do INCRA - como forma de pressão para a liberação de recursos para o início dos projetos àquela época - e aos constantes contingenciamentos de recursos, reforçam o aspecto da descontinuidade, uma vez que àquela época inexistiam garantias legais no que tange à previsão e destinação de recursos

orçamentários ao Programa, reafirmando o caráter de política compensatória de governo expresso pelo PRONERA.

A inflexão positiva a ser destacada acontece ao final do Governo Lula. Apenas com o Decreto n.º 7.352/2010 é que foi assegurada, em âmbito normativo, a obrigatoriedade de destinação de recursos ao Programa, conforme as disposições do art. 18:

As despesas da União com a política de educação do campo e com o PRONERA correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas, respectivamente, aos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Agrário, observados os limites estipulados pelo Poder Executivo, na forma da legislação orçamentária e financeira.

6.2 - ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PRONERA

O aspecto da continuidade, anteriormente abordado guarda íntima relação com a forma como as políticas públicas são institucionalizadas em decorrência da maior ou menor articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo, e entre estes e a sociedade. Articulando-se com a análise trazida por Oliveira (2011, p. 329),

considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

No que tange à articulação interinstitucional e à incorporação de uma esfera pública no desenho institucional do Programa, apesar da enunciação do princípio da parceria entre INCRA, Universidades e Movimentos Sociais e da diretriz de gestão colegiada, na prática a história do PRONERA demonstra a contradição entre os discursos e documentos governamentais e as ações efetivas. Tal afirmação é corroborada pela reformulação de perfil centralizador

pela qual passou o Programa no ano de 2001, conforme ressalta Marialva (2011, p. 64):

Com a alteração em 2001 da estrutura de gestão do PRONERA, um novo modelo foi implementado de maneira centralizada, ou seja, conforme o Manual de Operações de 2001, o PRONERA passa a ser dirigido pela Coordenação Geral de Projetos Especiais do Sistema Nacional do Desenvolvimento do INCRA. Nesse momento os movimentos sociais foram excluídos de participação nas tomadas de decisões das ações do programa. Foram reduzidas também a participação das Universidades, sendo decidido que apenas uma representaria todas as outras do país. Para Andrade e Di Pierro (2004) essas mudanças na gestão do PRONERA estão ligadas a postura política do governo FHC frente às demandas dos movimentos sociais, em particular o MST.

Dessa forma, a articulação interinstitucional e social necessária à caracterização da política pública de Estado expressou-se no PRONERA pela confluência perversa exposta por Dagnino (2004). Durante o Governo FHC, a utilização da noção de parceria, descentralização e participação não traduziu na prática em distribuição e compartilhamento de poder, mas tão somente em transferência das responsabilidades pelas ações de escolarização das quais o Estado paulatinamente tentava se desobrigar. Nesse sentido, a desvinculação do PRONERA do MEC refletiu-se na não garantia das condições institucionais e orçamentárias necessárias à execução do Programa enquanto política estruturante de educação do campo para jovens e adultos assentados.

Já a utilização da parceria através de convênios e termos de cooperação para operacionalização do Programa – instrumentos eventuais, sujeitos à conjunção de esforços e vontade político-institucional – constituiu-se em instrumento de afastamento da obrigatoriedade de oferta regular e periódica de cursos para o público beneficiário, visando ao atingimento de metas estabelecidas como resultado da confluência ou conflito dos interesses em jogo. A expansão da descentralização do Programa, no caso do PRONERA, esteve centrada no repasse de responsabilidades executórias para instituições mais próximas dos beneficiários, o que não foi acompanhado nem pela descentralização orçamentária nem pela descentralização do poder deliberativo.

Para Krawczyk e Vieira (2008 *apud* MARIALVA, 2011, p. 66),

a descentralização da gestão, em particular a da educação, foi uma das orientações da reforma na América Latina. Advindas do modelo de Gestão e Qualidade Total, a participação e a co-responsabilização foram utilizadas como estratégias para o processo de descentralização da gestão, que culminou com o repasse de responsabilidades para as instituições e à sociedade civil no que concerne ao provimento de recursos financeiros, materiais e humanos, assim como, na amenização de problemas sociais, minimizando a responsabilidade do Estado sem, entretanto, configurar uma transferência efetiva de poder. Inversamente, o processo de descentralização da gestão deu-se [...] *paralelamente a um processo de centralização do poder de decisão e de controle nos governos nacionais*

Na gestão Lula, a participação dos movimentos sociais nas decisões no âmbito do PRONERA se restringiram ao nível de execução dos projetos e à discussão das propostas político pedagógicas dos cursos, permanecendo, portanto, o forte controle das decisões ao nível federal, esvaziando, assim, o sentido de participação popular que poderia ser intensificado na Gestão Estadual do Programa, através dos Colegiados Estaduais.

Além disso, a instituição do PRONERA através de Portaria Ministerial e a evolução da sua disciplina normativa através de Manual de Operações denotam a fragilidade, tanto no Governo FHC como no Governo Lula, no que tange às condições normativas e institucionais para a sua permanência enquanto política pública educacional de Estado nas áreas de reforma agrária.

No Governo Lula, em que pese a edição do Decreto n.º 7.352, já no final do ano de 2010, constituir-se em supressão da lacuna legislativa que fragilizava o Programa, a disciplina do PRONERA no âmbito do referido texto normativo limitou-se ao caráter enunciativo, deixando a cargo de atos da Presidência do INCRA a definição e caracterização normativa de importantes espaços de gestão do Programa, a exemplo da Comissão Pedagógica.

Através da edição do Decreto n.º 7.352/2010, o Estado brasileiro, na gestão Lula, apenas tangenciou a disciplina das formas e instâncias de participação da sociedade civil no âmbito da referida política pública, deixando a disciplina de importantes mecanismos de partilha de poder no âmbito da política pública a cargo do juízo de discricionariedade da burocracia governamental, neste caso, por meio de Portarias, Instruções ou Resoluções a

serem editadas pela Presidência do INCRA, função de livre nomeação e exoneração e, portanto, suscetível às vicissitudes da mudança da agenda governamental.

Ainda que o Decreto Presidencial n.º 7.352/2010, possa constituir um avanço no sentido de disciplinar o PRONERA em âmbito normativo, a sua própria natureza de documento legislativo centrado na iniciativa e atuação exclusiva do Chefe do Poder Executivo também denota a fragilidade do processo de discussão normativa, que sequer contou com a participação ampliada do Poder Legislativo, conforme se verifica quando da aprovação de outros instrumentos normativos, a exemplo das leis orgânicas que disciplinam as políticas públicas nas áreas de saúde (Lei n.º 8.080/90), educação (Lei n.º 9.394/96), assistência social (Lei n.º 8.742/93) e previdência social (Lei n.º 8.213/91).

6.3 - GRAU DE MOBILIZAÇÃO ORGÂNICA DA MÁQUINA BUROCRÁTICA NO PRONERA

Em relação ao grau de incorporação orgânica no aparelho burocrático estatal, as políticas de Estado caracterizam-se pelos objetivos de consolidação da organização política e dos princípios estruturadores do Estado democrático de Direito, bem como pela garantia da soberania nacional. Conforme destaca Aith (2006, p. 235),

dentro desse quadro pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo.

Outro aspecto que permite distinguir as políticas de governo das políticas de Estado é a sua focalização, podendo ser políticas pontuais, voltadas à proteção e promoção aos direitos humanos, dotadas de uma maior flexibilidade na mobilização da estrutura organizacional do Estado e de maior

especificidade em seus objetivos, permitindo o aumento da eficácia e efetividade das ações de proteção e promoção de direitos, através de adaptações e rearranjos na estrutura estatal já existente (AITH, 2006, p. 236).

A formulação e a execução do PRONERA, nos períodos analisados, sequer perpassaram pela estrutura organizacional do MEC, órgão governamental na esfera federal que possui a atribuição constitucional de coordenação, articulação, normatização e execução das políticas educacionais.

O PRONERA desde a sua criação até o final do Governo Lula esteve vinculado ao MEPPF e ao INCRA, estruturas governamentais que não possuem atribuição geral nem especialidade técnica para a execução de políticas educacionais, ainda que específicas para as áreas de reforma agrária.

A atuação do MEC no PRONERA, foi nula durante o Governo FHC e, durante o Governo Lula, limitou-se à composição da Comissão Pedagógica Nacional, através da participação de um representante do referido órgão. Essa circunstância – juntamente com a coexistência com outros programas que compartilharam a semelhança de objetivos, a exemplo do FUNDESCOLA, do Escola Ativa, do Proformação e do Programa Alfabetização Solidária – também contribui para situar o PRONERA enquanto política de governo, pela incipiência da participação e estruturação orgânica da principal agência estatal encarregada da formulação, coordenação e execução de políticas educacionais.

Nesse sentido, o PRONERA envolveu um processo de normatização e mobilização da estrutura da máquina pública elementar, portanto, mais sujeito à flexibilidade das mudanças de agenda política no âmbito do Poder Executivo, na medida em que foi vinculado a um órgão que incorporou o Programa de forma complementar às políticas de desenvolvimento de assentamentos de reforma agrária, sequer mobilizando recursos humanos e estrutura organizacional especializados para a operacionalização do mesmo. Nesse sentido, apresenta-se como política social pontual e compensatória de promoção do direito à educação.

Conforme análise de Rocha (2007, p. 61), o PRONERA, na esteira das políticas públicas de caráter social, configura uma política de governo na

medida em que se configura como uma ação paliativa que só foi materializada mediante o acirramento do conflito, como estratégia de controle da classe dominada – neste caso os movimentos sociais de luta pela terra. Exemplo disso é o restrito elenco de objetivos, o baixo grau de abrangência territorial e a previsão de atuação focada no público beneficiário jovem e adulto, não absorvendo, por exemplo, a demanda por escolarização infantil nas áreas de assentamentos de reforma agrária.

7 – CONCLUSÃO

A criação do PRONERA, em 1998 constitui-se em conquista que se insere no espectro das lutas dos movimentos sociais pela reforma agrária no Brasil, articuladas com a mobilização de setores da sociedade civil envolvidos com a reivindicação de um projeto político pedagógico de educação do campo.

A Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo constituiu um marco para a inclusão da questão da educação do campo na agenda do Governo FHC, o qual se mostrava refratário às demandas dos movimentos sociais, principalmente no que tange à reforma da estrutura fundiária do país e à alteração do modelo hegemônico de desenvolvimento centrado no agronegócio.

Em meio ao choque de interesses e projetos antagônicos, o PRONERA surgiu como uma conquista dos movimentos sociais e como uma solução de governo que visava apaziguar o questionamento do projeto neoliberal em curso.

Nesse sentido, a opção do Governo FHC traduziu-se na configuração de um Programa visando ao atendimento focalista dos mínimos sociais, centrando as ações do PRONERA na escolarização e alfabetização apenas de jovens e adultos e formação de educadores nas áreas de reforma agrária, evidenciando a estratégia de simples compensação, quando os indicadores oficiais da educação rural à época explicitavam que a questão social a ser enfrentada demandava a garantia de atendimento universalizante e a mudança no perfil hegemônico orientador das políticas sociais educacionais no referido período.

Não obstante a ampliação, em valores absolutos, das ações, dos níveis de ensino, do público atendido e do montante de recursos executados no Governo Lula, o PRONERA segue incorporando a diretriz geral da política social neoliberal que se assentou no processo de contração do gasto público, expresso não somente pela incipiente destinação de recursos orçamentários em relação aos orçamentos anuais do MEC, como também pelos sucessivos contingenciamentos em sua execução orçamentária no período 1999-2002.

Sob o aspecto da continuidade, até a edição do Decreto n.º 7.352/2010, o PRONERA se caracterizou como uma política pública de governo, pois, apesar de perpassar por mais de uma gestão governamental, foi disciplinado - desde a sua criação até o penúltimo mês do segundo mandato do Governo Lula - através de Portarias Ministeriais e Autárquicas e Manuais de Operações, instrumentos normativos suscetíveis a alterações e supressões decorrentes da mudança da conjuntura e correlações de forças políticas, através do juízo de discricionariedade do MEPF ou da Presidência do INCRA. Esta fragilidade normativa impactou inclusive na garantia de rubricas orçamentárias para o Programa, notadamente no Governo FHC, prejudicando assim a constituição do PRONERA enquanto uma política de Estado estruturante e permanente.

A diretriz de contenção do gasto público, de perfil neoliberal, implicou na baixa incorporação do PRONERA na estrutura institucional do governo federal durante o período analisado, uma vez que o Programa não foi incorporado à estrutura administrativa do MEC. O PRONERA, desde a sua criação, foi absorvido de forma “artesanal” e subsidiária pelo MDA/INCRA, estruturas governamentais que não possuem como missão institucional a execução de políticas educacionais e onde sequer foram destinados recursos humanos com especificidade técnica para a operacionalização do Programa

No INCRA, autarquia que operacionaliza o PRONERA desde 2001, o Programa insere-se na esfera complementar das ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico das famílias dos assentamentos rurais. Nesse sentido, caracteriza-se como política de governo que visa à garantia de direitos de forma pontual, inserido na estrutura governamental já existente, evidenciando a carência da articulação da ação estatal na área de educação de jovens e adultos com outros Programas educacionais semelhantes.

A baixa articulação interinstitucional do PRONERA, enquanto aspecto de política de governo, expressa-se na sua trajetória de criação e consolidação fortemente centrada no Poder Executivo, explicitando um processo de tomada de decisões relativamente restrito, na medida em que não envolveu a participação de outras instâncias do Estado, a exemplo do Poder Legislativo.

Apesar da criação do PRONERA ter partido da mobilização social e se constituído em conquista para os setores organizados em prol da educação do campo, evidenciando uma inflexão positiva no que tange ao poder de influência e de garantia de recursos para setores contra-hegemônicos na agenda e orçamento governamental, a gestão participativa e a parceria, como princípios orientadores do Programa, adquiriram conteúdo e prática de contornos neoliberais.

A participação dos movimentos sociais, tanto no Governo FHC como no Governo Lula, esteve circunscrita à discussão de projetos políticos pedagógicos dos cursos na Comissão Pedagógica Nacional e à mobilização do público beneficiário, não se traduzindo em real compartilhamento de poder decisório, na medida em que não foram criados espaços institucionais colegiados com poder de discussão e deliberação sobre o conteúdo do Programa, a definição das metas, a forma de exercício do controle social, a exemplo do que se verifica em outras áreas da política social, nas quais o processo de disciplina normativa da participação social perpassou pelos Poderes Executivo, Legislativo, além de outras instâncias não governamentais.

O princípio da parceria no PRONERA, apesar de enunciar um avanço político no sentido da possibilidade de ampliação da coordenação e operacionalização das ações do Programa de forma descentralizada, na prática significou, quando muito, a transferência de responsabilidades governamentais para instâncias mais próximas dos beneficiários. As diretrizes administrativas são estabelecidas pelo INCRA de forma centralizada, destituindo os demais parceiros estaduais de autonomia para discussão e deliberação acerca da adequação das normas aos contextos regionais.

Além disso, o modelo de parceria INCRA/Universidades/Movimentos Sociais - aliado à fragilidade da articulação com vistas à disciplina legislativa do PRONERA - não estabeleceu obrigações explícitas a serem cumpridas pelos poderes públicos estaduais e municipais, os quais participam com ações pontuais de cessão de instalações, mas não se comprometem com a articulação e continuidade do Programa no âmbito dos seus sistemas de ensino. Dessa forma, o eixo político do PRONERA, pela via governamental,

perpetua a tendência histórica de tratamento da educação de jovens e adultos no Brasil, de forma subsidiária, compensatória e focalizada, na contramão da constituição de uma política de Estado que atenda efetivamente à diretriz constitucional de garantia de universalização do direito à educação.

A edição do Decreto n.º 7.352/2010, o qual dispôs sobre a Política de Educação do Campo e sobre o PRONERA, superou parcialmente a fragilidade normativa que se expressava na inexistência de garantias legais à continuidade do Programa e que o caracterizava, sob o aspecto da permanência, enquanto política pública de governo. No entanto, justamente por tratar-se de Decreto, cuja iniciativa e poder de aprovação estão centrados na Chefia do Poder Executivo, permanece posicionando o Programa enquanto política de governo, sob o aspecto da articulação interinstitucional e social, necessárias ao fortalecimento do PRONERA e sua caracterização enquanto política pública de Estado.

No que tange ao fortalecimento dos mecanismos democráticos de deliberação no âmbito da política pública, o Decreto não avançou na constituição de instâncias formais de participação e deliberação da sociedade civil, prevendo a participação dos Movimentos Sociais apenas na Comissão Pedagógica, deixando, ainda assim, a cargo da Presidência do INCRA a edição de atos normativos que disciplinem a sua composição.

Cabe ressaltar também que o referido Decreto não avançou no sentido de incorporar o PRONERA à estrutura do MEC como forma de efetivamente articulá-lo à política de educação do campo, persistindo a sua vinculação ao INCRA/MDA, e, conseqüentemente, o caráter de subsidiariedade do Programa enquanto ação pública de educação nas áreas de reforma agrária. Em decorrência, o seu público beneficiário permanece restrito apenas à população jovem e adulta beneficiária da política de reforma agrária e do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Nesse sentido, não obstante o enfoque e análise de outros aspectos caracterizadores do PRONERA enquanto política pública, a serem realizados em trabalhos futuros, a utilização da análise de elementos trazidos por Aith (2006) e Oliveira (2011), permite afirmar que, apesar de constituir-se em uma

importante conquista dos movimentos sociais em relação ao poder de influência na agenda governamental, o PRONERA ainda caracteriza-se, sob os aspectos da articulação interinstitucional e incorporação orgânica na estrutura governamental, como uma política de governo compensatória. O aspecto da continuidade, parcialmente suprido pelo Decreto n.º 7352/2010 abre, no entanto, uma perspectiva de continuidade da luta política e institucional pela efetivação do Programa enquanto política educacional de Estado nas áreas de reforma agrária.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado Nação e a Emergência da Regulação Supranacional. **Revista Educação e Sociedade**, CEDES-Unicamp, ano XXII, n.º 75, p. 15-32, Ago 2001.

ALTH, Fernando. **Políticas Públicas de Estado e de Governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos**. In: BUCCI, M. P. D. (org.). Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

ANDRADE, Luciane Almeida Mascarenhas. **Desafio da parceria na implementação do PRONERA: o caso do projeto alfabetização cidadã no noroeste paraense**. Natal, 2009, 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://bdtd.bczm.ufrn.br/tesesimplificado//tde_arquivos/9/TDE-2010-04-26T235106Z-2551/Publico/LucianeAMA.pdf. Acesso em: 01 jun 2012.

ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. **PRONERA em perspectiva: dados básicos para uma avaliação**. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 01 de jun 2012.

_____. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Relatório de Avaliação Externa do Programa**. São Paulo, Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2004.

ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete.; MOLINA, Monica Castagna. **Por Uma Educação do Campo**. 4ª edição, Petrópolis, Editora Vozes, 2009.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 3ª edição, São Paulo, Cortez, 2001.

BRASIL. INCRA/MDA. **Manual de Operações do PRONERA**, Brasília-DF, 2001.

_____. **Manual de Operações do PRONERA**, Brasília-DF, 2004.

_____. **Manual de Operações do PRONERA**, Brasília-DF, 2011.

_____. **Plano Nacional de Educação, Lei n.º 10.172/2001**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2012.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> Acesso em: 17 jun. 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas de Estado e Políticas de Governo: o caso da saúde pública. In: BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 247-266.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do Movimento Sem Terra**. 3ª edição, São Paulo, Expressão Popular, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, 2007.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: JACCOUD, L. et. al. (orgs.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, IPEA, 2005, p. 182-260.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política Agrária no Governo Lula: esvaziamento da Reforma Agrária. In: SYDOW, E.; MENDONÇA, M. L. (orgs.) **Direitos Humanos no Brasil 2006 - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo, 2006 p.37-44.

_____. Política Agrária do Governo FHC: Desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, S. **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. 2ª edição, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009 a, p. 195-225.

CARVALHO FILHO, José Juliano et al. Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: Boletim de Políticas Sociais, Brasília, IPEA, p. 155-223, 2009 b.

COHN, Amélia. As Políticas Sociais no Governo FHC. **Tempo Social - Revista Sociologia**. Universidade de São Paulo, V.11(2), p. 183-197, out. 1999 (editado em fev. 2000).

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de Ciudadanía Y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización**. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, p.95-110, 2004.

DALLARI, Sueli Gandolfi. A Importância da Formalização da Política para a Garantia do Direito à Saúde do Doente Mental. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.16 n.12, p. 4596-4598, Dec. 2011

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, NEEP-UNICAMP, n.82, 2009.

_____. Entrevista. **Jornal do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro**, n. 27, mar/abr 2010. Disponível em: <<http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>> Acesso em: 03 jul 2012

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, Focalização e Parceria: Uma Análise das Tendências nas Políticas Públicas de Educação de Jovens e Adultos. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, V.27, n.2, p. 321-337.

DIAS, Ilzeni Silva; ROCHA, Helianane Oliveira. **A Implantação da Política Pública Compensatória: Proposições e Impactos do PRONERA no Estado do Maranhão**.

Disponível em: <<http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais/GT13/Helianane%20Oliveira%20Rocha%20e%20Ilzeni%20Silva%20Dias.pdf>>. Acesso em: 30 mai 2012.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. Ciclos de Reformas de Políticas Públicas em Ambiente de Consolidação da Democracia: A Experiência Brasileira Recente de Reforma dos Programas Sociais. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, NEPP-UNICAMP, n.º 63, 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano; ARROYO, Miguel Gonzalez. **A Educação Básica e o Movimento Social do Campo**. Brasília, Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, Coleção Por Uma Educação Básica do Campo, n.2, 1999.

FREITAS, Helana Célia de Abreu. **A Formação da Rede de Educação de Assentados da Reforma Agrária: o PRONERA**. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cd alasru2006/21%20GT%20Helana%20C%C3%A9lia%20de%20Abreu%20Freitas.pdf>> Acesso em 04 jun 2012.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. **Desenvolvimento e Políticas Sociais no Brasil Considerações sobre as Tendências de Universalização e Focalização**. Cascavel, UNIOESTE, 2005. Disponível em: <<http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf>>. Acesso em: 02 jul 2012

GASQUES, José Garcia. Produtividade Total dos Fatores e Transformações da Agricultura Brasileira: análise dos dados dos Censos Agropecuários. In: Gasques, J.G et al. (orgs.). **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, IPEA, 2010.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. **São Paulo em Perspectiva**, n.º 18(2), 2004, p. 95-103.

JESUS, Sonia Meire S. A. de; MOLINA, Monica Castagna. Contribuições do PRONERA à Educação do Campo no Brasil. In: SANTOS, C. A.; MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A. de. (orgs.). **Memória e História do PRONERA – Contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**

para a Educação do Campo no Brasil. Brasília-DF, MDA/INCRA, 2011, p. 29-61.

KOLLING, Edgard et al. **Por uma Educação Básica do Campo.** 3ª edição, Brasília, Fundação Universidade de Brasília, 1999.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa.** In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, IPEA, p. 33-42, 2011.

LENZI, Lúcia Helena Correa. **“Eu Não Desisti”: Os Sentidos da Escolarização Retratos por Estudantes Adultos do Campo.** 2010. 293f. Tese (Doutorado em Educação). UFSC, Florianópolis.

MARIALVA, Maria Elcineide de Albuquerque. **Política Pública na Educação de Assentados(as) da Reforma Agrária.** 2011. 180f. Dissertação (Mestrado em Educação). Unicamp, Campinas. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000847492&fd=y> Acesso em: 30 jun 2012.

MOLINA, Monica Castagna. **A Contribuição do PRONERA na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável.** Brasília, 2003. Tese (Doutorado em Educação) UnB, Brasília. Disponível em: <http://www.unbcds.pro.br/publicacoes/monicamolina.pdf>. Acesso em: 18 jun 2012.

_____. A Constitucionalidade e a Justiciabilidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. In: SANTOS, C. A. **Educação do Campo – Campo-Políticas Públicas-Educação.** Brasília, INCRA/MDA, 2008, p. 19-32.

MOREIRA, Telma Maria.; RAMOS, Marise Nogueira.; SANTOS, Clarice Aparecida.(orgs). **Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo.** Brasília, Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Grupo Permanente de Trabalho de educação do Campo, 2004.

MORISSAWA, Mitsue. **A História da Luta pela Terra e o MST.** São Paulo, Expressão Popular, 2001.

MUNARIM, Antonio. Elementos para uma Política Pública de Educação do Campo. In: MOLINA, M. C. (org.). **Educação do Campo e Pesquisa – Questões para Reflexão**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

MUNARIM, Antonio et al. Política Pública e Educação do Campo: a articulação entre o estado e a sociedade. In: AUED, B. W; VENDRAMINI, C.R. **Educação do Campo – desafios teóricos e práticos**. Florianópolis, Insular, 2009, p. 53-65.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Política de Reforma Agrária no Brasil. In: MENDONÇA, M.L; SYDOW, E. (orgs.). **Direitos Humanos no Brasil 2009**. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010. Disponível em: <<http://br.boell.org/downloads/relatorio-DH-2009.pdf>>. Acesso em 28 abr 2012.

_____. **A Natureza do Agronegócio no Brasil**. Brasília-DF, Via Campesina, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões sobre a atual Agenda Educacional Brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, CEDES-Unicamp, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 04 jun 2012.

ROCHA, Helianane Oliveira. **A Educação do Campo no Espaço das Lutas Políticas dos Movimentos Sociais: Análise e Contribuição da Formação dos(as) Educadores(as) do MST no Maranhão via o PRONERA**. 2007. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão, São Luís. Disponível em: <http://www.tedebr.ufma.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=169>. Acesso em: 01 jun 2012.

SANTOS, Clarice Aparecida dos. **O PRONERA e as Políticas Públicas de Educação do Campo – Uma Reflexão em Perspectiva para Subsidiar o Futuro**. In: SANTOS, C. A. dos; MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. S. A de. (orgs.). **Memória e História do PRONERA – Contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária para a Educação do Campo no Brasil**. Brasília-DF, MDA/INCRA, 2011 p. 313-334.

SANTOS, Reginaldo Souza et. al. Compreendendo a Natureza das Políticas do Estado Capitalista. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, vol. 41, n. 5, set/out 2007

SILVA, José G. da. **O Que é Questão Agrária?** São Paulo, Brasiliense, 1980

_____. Os Desafios das Agriculturas Brasileiras. In: GASQUES, J.G et al. (orgs.). **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília, IPEA, 2010.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas et. al. A Pós-Graduação e o desenvolvimento sócio-econômico: análise das políticas governamentais para a educação. In: **XIII SEMEAD – Seminários em Administração**, set. 2010. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/13semead/resultado/trabalhosPDF/322.pdf>> Acesso em 22 ago. 2012.

SILVA, Pedro Luis Barros. Reforma do Estado e Política Social no Brasil – Êxitos, Problemas e Desafios de Coordenação Governamental. **Cadernos de Pesquisa**. Campinas, NEPP-Unicamp, n.º 31, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul/dez 2006.

SUBIRATS, Joan. Definición del Problema. Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de Los Poderes Públicos. In: SARAIVA, E. FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea** Vol.1. Brasília, ENAP, 2006.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A Questão dos Atores, Seus Repertórios de Ação e Implicações para o Processo Participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, IPEA, 2011, p. 171-186.

VIA CAMPESINA et. al. Balanço das medidas do Governo Lula (2002-2006) em relação à agricultura camponesa e à reforma agrária no Brasil. In: MENDONÇA, M. L.; SYDOW, E.; (orgs.) **Direitos Humanos no Brasil 2006** - Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo, 2006, p.45-52.