

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 26 Número 80

9 de julho de 2018

ISSN 1068-2341

Instituições, Interesses, Ideias e Atores Sociais: Uma Análise do Pronacampo a Partir da Abordagem Cognitiva

Damiana de Matos Costa França



Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasil

Citação: França, D. M. C., & Farenzena, N. (2018). Instituições, interesses, ideias e atores sociais: Uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(80). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3376>

Resumo: O artigo trata da construção do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo) no período 2011 a 2014. São analisadas as ideias institucionalizadas que deram origem ao Pronacampo, os atores e os interesses envolvidos, a partir da abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, com maior aproximação à perspectiva de Bruno Jobert e Ève Fouilleux. São abrangidos o fórum de produção de ideias, no qual os atores constroem suas ideias de acordo com interesses, instituições e relações de poder, e o fórum de comunidades de política pública, espaço de negociação e institucionalização das ideias. O estudo evidencia que o Pronacampo apresenta referenciais diferenciados e que refletem representações de atores distintos. Portanto, o Pronacampo expressa um referencial de política híbrido, ao agregar interesses opostos.

Palavras-chave: políticas públicas; educação pública; educação do campo

Institutions, interests, ideas and actors: An analysis of Pronacampo based on a cognitive approach

Abstract: The paper examines the construction of Programa Nacional de Educação do Campo [National Program of Rural Education] (Pronacampo) between 2011 and 2014. It analyzes the institutionalized ideas that originated Pronacampo, the actors and the interests involved, based on the cognitive approach of public policies analysis, with a greater approximation with Bruno Jobert and Ève Fouilleux's perspective. It covers both the forum of ideas production, where the actors construct their ideas according to interests, institutions and power relations, and the forum of public policy communities, a space for organization and institutionalization of ideas. The study evidences that Pronacampo has differentiated references that reflect representations of distinct actors. Therefore, Pronacampo expresses a hybrid policy reference when aggregating opposite interests.

Keywords: public policy; public education; rural education

Instituciones, intereses, ideas y actores sociales: Un análisis del Pronacampo a partir del abordaje cognitivo

Resumen: El artículo trata de la construcción del Programa Nacional de Educação do Campo [Programa Nacional de Educación Rural] (Pronacampo) en el período de 2011 a 2014. Se analizan las ideas institucionalizadas que dieron origen al Pronacampo, actores e intereses involucrados, desde el enfoque cognitivo de análisis de políticas públicas, con más énfasis en la perspectiva de Bruno Jobert y Ève Fouilleux. Son incluidos el foro de producción de ideas, donde los jugadores construyen sus ideas de acuerdo con los intereses, las instituciones y las relaciones de poder, y el foro de comunidades de política pública, lugar de negociación y institucionalización de las ideas. El estudio muestra que el Pronacampo tiene diferentes puntos de referencia y que reflejan las representaciones de los diferentes actores. Por lo tanto, el Pronacampo expresa un marco político híbrido, una vez mezcla intereses opuestos.

Palabras-clave: políticas públicas; educación pública; educación rural

Introdução

Neste artigo procuramos analisar a construção do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo (2011–2014), a partir de algumas indagações: quais ideias vêm sendo disputadas e institucionalizadas? Quais referenciais orientaram a construção do Pronacampo e quais atores sociais participaram dessa elaboração? As questões levam a focar a atuação dos grupos de atores sociais e estatais, o papel das instituições e dos interesses na construção das ideias e as relações estabelecidas com a superação, com a reprodução e a produção das desigualdades educacionais.

A pesquisa que deu origem a este texto inscreve-se, portanto, na análise de políticas públicas. Utilizamos a abordagem cognitiva, com uma maior aproximação à perspectiva desenvolvida por Bruno Jobert e Ève Fouilleux. As construções teóricas desses autores, acerca das disputas em torno da produção de referenciais de políticas públicas, têm como foco as noções de fórum e arena. Nessa abordagem, o processo de construção das ideias, e como estas são institucionalizadas, é central.

De acordo com a abordagem cognitiva, as ideias (crenças, representações) são defendidas por grupos setoriais que influenciam a formulação das políticas públicas em geral. Segundo Douglas North (1991), as instituições são regras criadas pelos atores. Esse entendimento é compartilhado também por Ève Fouilleux (2003), que apreende as instituições como construções dos atores que representam suas ideias e interesses. Nesse sentido, as políticas públicas (e seus instrumentos) também são instituições. De acordo com Ève Fouilleux (2003), os instrumentos que compõem as

políticas públicas (e, neste caso, o Pronacampo) se constituem em regulamentos (técnicos e/ou sociais) que estruturam as relações sociais que envolvem o público beneficiário da política e o poder público. A autora compreende que os instrumentos de uma política pública não são neutros, pois carregam valores produzidos a partir do que é interpretado sobre os problemas sociais.

A abordagem cognitiva fundamentou nossa análise do processo de construção das ideias institucionalizadas no Pronacampo e do referencial de política pública para a educação do campo. O conjunto de ideias foi identificado a partir dos fóruns de produção de ideias e considerado no fórum de comunidades de política pública, e expressa o atual referencial que norteia a política pública para a educação da população residente no campo.

O artigo encontra-se organizado em três seções. Na primeira, é apresentado o Programa Nacional de Educação do Campo, os objetivos e a sua estrutura organizacional. A segunda expõe falas¹ e posicionamento de atores sociais e atores governamentais envolvidos na construção do Programa. Na terceira seção, são analisados os quatro fóruns que estiveram presentes na construção do Pronacampo, sendo três fóruns de produção de ideias – de educação do campo, científico e da comunicação política –, espaços de negociação institucionalizados e organizados onde os atores constroem suas representações, de acordo com interesses, instituições e relações de poder e com o referencial de política pública institucionalizado a partir das ideias disputadas e institucionalizadas.

Uma Política Pública de Educação para a População do Meio Rural

O Programa Nacional de Educação do Campo² foi instituído pela Portaria nº 86 de 2013, do Ministério da Educação (Brasil, 2013), dando sequência às diretrizes do Decreto nº 7.352/2010 (Brasil, 2010), que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). O Pronacampo tem por instrumento o apoio técnico e financeiro da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e à qualificação da oferta da educação

¹ Os trechos dos pronunciamentos e das entrevistas foram transcritos e identificados pela abreviatura do fórum de produção de ideias de que o entrevistado fazia parte: Fórum da Comunicação Política (FCP), Fórum Científico (FC), Fórum de Educação do Campo (FEC) e Técnico Governamental (TG). Os entrevistados foram técnicos governamentais, representantes de movimentos sociais, acadêmicos, pesquisadores e profissionais que debatem o tema da educação do campo. Os informantes citados representavam os seguintes espaços institucionais: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização Diversidade e Inclusão (Secadi), de janeiro de 2011 a março de 2013; representante da Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab) e membro da Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec) até 2013; representante da Comissão Nacional de Educação do Campo e secretário de Políticas Sociais da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag); representante da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais (DPECIRER/Secadi/MEC); o Coordenador-Geral de Políticas de Educação do Campo/Secadi/MEC em 2012. Esse último também foi responsável pela coordenação do processo junto à Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais; em agosto de 2014 (no momento em que participou da entrevista), ocupava a função de Coordenador Geral de Alfabetização (CGA), que pertence à Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (DPAEJA) da Secadi/MEC.

² O Pronacampo foi construído por Grupo de Trabalho coordenado pelo MEC/Secadi, formado pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Universidade de Brasília (UNB) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atendendo a demandas de sistemas de ensino e de movimentos sociais (Brasil, 2013, p. 2).

básica e superior. É um programa de responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

A política encontra-se dividida em quatro eixos³ – Gestão e Práticas Pedagógicas, Formação Inicial e Continuada de Professores, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional, Infraestrutura Física e Tecnológica – que agregam programas criados e direcionados à educação da população residente no campo em períodos distintos. O programa foi vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e oferece um conjunto de ações disponibilizadas aos estados, municípios e Distrito Federal por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). O Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) possuem responsabilidades de implementação, monitoramento e avaliação do Pronacampo.

Movimentos e organizações sociais do campo são atores que ocupam um papel de fundamental importância na proposição de ideias para políticas públicas voltadas à educação da população do campo. No processo de formulação do Pronacampo, instituições e atores que representam essas forças vivenciam enfrentamentos com o Estado, mas também se encontram ao seu lado, presentes em instâncias governamentais (secretarias e conselhos, por exemplo), participando de alguns programas que compõem o Pronacampo.

O Pronacampo foi construído num contexto econômico orientado por um referencial mais amplo de política pública, regido por valores macroeconômicos neoliberais e marcado pela busca de um desenvolvimento com equidade social, tendo como foco principal o combate à pobreza. Nesse cenário, o Programa apresenta um referencial de política pública caracterizado por ideias e interesses distintos. Por um lado, direciona-se a atender movimentos sociais do campo ligados à agricultura familiar e, por outro lado, afina-se com ideias e interesses de grupos da agricultura empresarial (o agronegócio).

A política teve sua construção planejada e coordenada na esfera federal, mas propõe colaboração intergovernamental (entre entes federados), intragovernamental (entre agentes ou setores) e extragovernamental (com movimentos e organizações). Na constituição do Programa, podem ser identificados vetores da descentralização do sistema educacional brasileiro, pois o Pronacampo teve: 1) formulação na esfera federal; 2) os estados e municípios como principais encarregados pela implementação; 3) o protagonismo de movimentos sociais de trabalhadores do campo na luta por políticas públicas e na difusão de suas ideias e interesses; 4) a atuação intensa de atores e instituições privadas na implementação de ações; 5) a participação de universidades federais entre os seus executores.

O Pronacampo é fruto de longo processo colaborativo, iniciado a partir da luta de movimentos sociais, e institucionalizado pela Secadi⁴. Nos textos da política, é afirmada a intenção de valorizar cooperações que incluam uma pluralidade de atores governamentais, sociais, do setor público e do setor privado. O programa integra, em suas ações, políticas de educação específicas já existentes e políticas de educação geral que passaram por adequações; também reuniu políticas públicas de outros setores e de outros ministérios.

³No âmbito do MEC, o Pronacampo envolve: a Secretaria de Educação Superior (Sesu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

⁴A Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec) foi instituída pela Portaria MEC nº 1.258 de 19 de dezembro 2007. A Conec foi instituída no âmbito da Secadi/MEC com atribuição de auxiliar o Ministério na formulação, implementação e acompanhamento da política de educação do campo.

Apresenta, pois, arranjos institucionais complexos. A participação de diferentes setores⁵ (e de algumas ações específicas) e a existência de uma coordenação federativa na construção do Pronacampo expressa a cobrança de contrapartidas a serem cumpridas pelos entes. A integração entre setores é parte da ideia de buscar o enfrentamento de problemas históricos em relação à educação da população que vive no meio rural, e fica evidente na ação do Governo Federal na formulação e no lançamento do Pronacampo.

Os programas⁶ reunidos no Pronacampo foram, em sua grande maioria, formulados para as escolas urbanas e depois direcionados para escolas localizadas no campo. Enfatizamos aqui uma das ações, o Pronatec⁷, o qual, construído para atender às necessidades da educação profissional no núcleo urbano, foi implementado como modelo para a educação profissional no meio rural; o Pronatec Campo foi concebido para atender interesses amplos, da agricultura familiar e do agronegócio.

Em termos de políticas originalmente destinadas à educação básica do campo, foi reformulado o programa direcionado para escolas do campo com classes multisseriadas, uma vez que cerca de 50% das escolas localizadas no campo possuem essa tipologia – o Escola Ativa transformou-se em Escola da Terra. Comporta, também, programas que foram formulados com a participação ativa dos movimentos e organizações sociais do campo e programas oriundos de outros setores.

O Pronacampo, na qualidade de política pública, pode ser compreendido como um conjunto de medidas, regras e instrumentos que envolvem aspectos normativos, intelectuais, financeiros e materiais. Assume o significado de política como ação pública, ou seja, *policy*, o que remete à complexidade de relações, de conflito e de consenso, que abrangem os ciclos de emergência, formulação e implementação da política pública.

Envolve, em sua construção, vários atores com interesses diversos (e até contraditórios) e ideias que são mediadas por atores sociais e instituições. A existência da política depende da construção de uma *estrutura de sentido*, capaz de abarcar a mobilização de conhecimentos e valores na efetivação dos objetivos traçados pelos atores sociais do contexto estatal e privado. Desse modo, compreender o Pronacampo requer a identificação das fronteiras entre o público e o privado e entre o social e o estatal. Ou seja, a constituição de uma política pública abarca ações, disputas e

⁵ O Pronacampo estabeleceu, em sua constituição, a perspectiva de articulação interna no MEC. De outra parte, na perspectiva da intersetorialidade, envolveu, além do MEC: o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC) e os Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs).

⁶ (1) Gestão e Práticas Pedagógicas – PNLD Campo, Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE), Mais Educação Campo, Escola da Terra; (2) Formação de Professores – cursos de Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), PDE Interativo; (3) Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Tecnológica – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), EJA Saberes da Terra; (4) Infraestrutura Física e Tecnológica – construção de escola, Inclusão Digital, PDDE Campo, PDDE Água, Luz para Todos, Transporte Escolar.

⁷ Este programa faz parte do Ministério da Educação (MEC), que coordena os recursos financeiros a ele destinados. O número de matrículas em 2013, do Pronatec Campo, via Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), foi de 37 mil. O Pronatec Campo, oferecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), contabilizou 8 mil matrículas. De acordo com os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, no ano de 2013 o Pronera recebeu R\$ 29,2 milhões, enquanto o Senar recebeu R\$ 57 milhões para as ações relacionadas à educação profissional. O sistema S abarca uma considerável quantia dos recursos públicos e ocupa uma posição de destaque no programa.

negociação (Muller & Surel, 2002) e, por isso, torna-se importante identificar movimentos nas ideias e nas ações.

A Educação do Campo, desde a segunda metade dos anos 1990, passou a ser pauta em espaços de discussão que foram sendo institucionalizados e com a incidência de distintos atores, ideias e interesses, dentro e fora do âmbito estatal. Acreditamos que isso tornou o debate rico, na luta pela Educação do Campo, e também permitiu alargar e direcionar os muitos olhares para o meio rural brasileiro, que convive com realidades e modelos educacionais distintos. No cenário educacional, temos a presença das escolas do campo, vinculadas aos movimentos sociais e com propostas pedagógicas peculiares, como também muitas escolas públicas desvinculadas desse contexto, que representam uma parcela quantitativamente superior (isoladas, unidocentes com classes multisseriadas), localizadas no meio rural e que não possuem ligação com os movimentos e organizações sociais do campo. Essas escolas encontram-se mais distantes da luta, da trajetória e das práticas do Movimento Nacional da Educação do Campo⁸.

A Educação do Campo encontra-se envolta por relações de poder e disputas de interesses no tocante às ideias que compõem as suas políticas e no enfrentamento da luta por terra. Nessa realidade, não deixa de ser reconhecido que houve um aumento no número de políticas públicas de cunho social, que a educação do campo passou a fazer parte dos projetos das secretarias de educação em estados e municípios brasileiros e também ganhou maior robustez no cenário das universidades.

Instituições, Ideias, Atores e Interesses: Marcas Presentes

O Pronacampo, na condição de um complexo espaço agregador de políticas públicas direcionadas à população do campo, apresenta interesses e ideias ligadas à superação da miséria no campo e à superação da desigualdade, a partir da promoção de uma igualdade de oportunidades no contexto da agricultura familiar. Para a Presidenta Dilma Rousseff, em entrevista quando da sua implantação, o Pronacampo seria responsável por retirar a população do meio rural da miséria, como um meio para forjar um futuro melhor:

[...] Dentro da nossa estratégia de combate à miséria, junto com o Bolsa Família, a nossa busca ativa, este programa é um dos eixos estratégicos porque aposta não só em retirar as pessoas das condições de miséria a que foram condenadas durante décadas, mas implica sobretudo em garantir que as gerações futuras terão um outro tipo de horizonte de oportunidades à sua frente. [...]. Eu acho que esse papel do Pronacampo é estratégico, sem isso, nós não teremos de fato condições de transformar o Brasil numa grande nação. (Rousseff, Portal Brasil, 20 mar. 2012)

O entrelaçamento interministerial que constitui o Pronacampo é citado pela Presidenta Dilma Rousseff:

[...] esse programa também terá a contribuição de vários ministérios [...] e será fundamental para o nosso programa Brasil sem Miséria, [...], importante para o MAPA, Ministério da Agricultura, [...] muito importante para o Ministério do Desenvolvimento Agrário [...] que, na agricultura familiar, esse programa tem um

⁸ O Movimento Nacional da Educação do Campo envolve algumas organizações e movimentos sociais, entre eles: o MST, o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento dos Atingidos pelas Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), a Resab, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Contag, sindicatos de trabalhadores rurais e federações estaduais ligados à Contag. Além disso, participam, ainda, centros de pesquisa, organizações variadas e outros segmentos da sociedade.

espaço imenso, e vai ser um dos grandes responsáveis pela garantia de oportunidades iguais para as crianças e os jovens desse país. (Rousseff, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo)

Na fala do Ministro da Educação à época, Aloizio Mercadante, fica demarcada e reafirmada a ideia de “fixar o homem no campo” de forma repaginada ou reformulada, quando é enaltecido o estímulo a que “esses jovens e famílias permaneçam [no campo]”:

[...] O campo é o grande responsável pela melhora das contas externas e é um equívoco não dar prioridade para a educação no campo como aconteceu durante toda a nossa história. É muito mais inteligente para o Brasil estimular que esses jovens e famílias permaneçam no campo em vez de serem acomodados nas periferias das grandes das cidades como vem acontecendo. (Mercadante, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo)

O Pronacampo presta o serviço de manutenção da “ordem social” nas comunidades urbanas, impedindo o seu crescimento através da migração rural, que tende a ser um problema para a cidade. O Programa é confirmado como um fator de mudança que, com suas ações, contribui para amenizar as disparidades de renda no Brasil, traz o crescimento e, com isso, salvaguarda e atrela o desejo, o sonho e as possibilidades de realizações das crianças e jovens do meio rural.

A Presidenta fala também da formação do docente no meio rural como algo estratégico para o Brasil. Uma educação de qualidade significa “ter uma qualidade de formação similar ao professor da zona urbana”:

[...] uma outra coisa eu julgo fundamental, que é a qualidade do professor. A garantia que o professor, na situação de um professor de uma escola multisseriada ou não no campo brasileiro, tem de ter uma qualidade de formação similar ao professor da zona urbana. E isso é estratégico para o nosso país. É assim que nós asseguraremos educação de qualidade. (Rousseff, 20 mar. 2012. Cerimônia de lançamento do Pronacampo)

Historicamente, o meio rural tem sido retratado nas políticas públicas como território onde as desigualdades econômica, social e educacional permanecem vivas, conservadas e, de certa forma, se reproduzindo. O direito à educação, por si só, não basta, como reconhece a própria Presidenta da República, e ainda confirma a necessidade da realização da Reforma Agrária e acesso aos direitos básicos, entre eles o acesso à água, ao saneamento básico e à energia. Apesar de os direitos serem enfatizados nas políticas públicas, a sua negação persiste fortemente no meio rural do País.

Um dos entrevistados na pesquisa que deu origem a este texto, assim fala do surgimento do Pronacampo:

Após a eleição da Presidenta Dilma Rousseff, e o balanço das ações do governo federal na educação, constatou-se a necessidade de um aprofundamento das ações de educação do campo, visando resgatar as dívidas históricas com as populações do campo. *O então Ministro da Educação, Fernando Haddad ‘encomenda’ à SECADI um programa específico para educação do campo.* Em outras palavras, era pôr em prática o Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo, visando à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo. Mais do que isto, o PRONACAMPO representa o reconhecimento, por parte do poder público, das demandas históricas da educação do campo, que remetem à Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, 1998, às deliberações das Conferências Nacionais de Educação do Campo,

1998 e 2004, e da Conferência Nacional de Educação – CONAE, 2010. (TG, 2014, entrevista) [grifo nosso]

De acordo com o entrevistado, o Pronacampo foi construído para cumprir o Decreto nº 7.352/2010, que contempla reivindicações de movimentos sociais do campo. Ele cita ainda os atores que fizeram parte da elaboração do Pronacampo e aponta a Secadi como essencial no processo. Segundo outro entrevistado, o Pronacampo traz um novo conceito de educação e recursos que têm por objetivo resolver dilemas históricos que afetam a efetividade do direito à educação da população do meio rural:

A decisão de elaborar o Pronacampo surge [...] superando o descaso do Estado brasileiro em relação à efetivação do direito à educação dos sujeitos do campo e quilombolas. Assim, o programa teve como foco afirmar uma nova concepção de educação e a busca de soluções para os problemas enfrentados pelos sistemas de ensino na oferta dessas modalidades, contemplando recursos para sua expansão e qualificação. (03 FCP, 2014, entrevista)

Ainda nesse contexto, outro ator entrevistado fala de escolhas presentes na formulação do Pronacampo, dando ênfase ao foco no desenvolvimento sustentável e na superação das práticas da chamada educação rural, orientação defendida pelos movimentos sociais do campo. O depoente afirma que:

[...] Segundo a atual perspectiva, a construção de uma política educacional pública se faz a partir das especificidades culturais, sociais e econômicas das populações a fim de atender as demandas dos sujeitos que vivem no campo e comunidades quilombolas, sendo estratégica para um desenvolvimento sustentável. Também, o projeto educacional estabelecido no âmbito do Pronacampo supera o elitismo impregnado na formação cultural brasileira, que define o campo como um lugar do atraso, que não requer boas estruturas de ensino. (FC, 2014, entrevista)

A conquista de recursos financeiros, a implementação e a permanência de uma gestão democrática e a transversalidade nas ações públicas foram alguns acontecimentos apontados como mais favoráveis no movimento de formulação do Pronacampo. Sobre os pontos mais delicados na constituição dessa política pública, um entrevistado assim se manifestou:

Além de assegurar recursos específicos para essas modalidades, a dificuldade de gestão para sua efetivação permanece, considerando, especialmente, a necessidade de superar as velhas concepções e práticas relacionadas à educação do campo e quilombola, que historicamente conduzem a sua desestruturação e às alternativas de transportar estudantes para as zonas urbanas. [...] A concepção e a prática da transversalidade das políticas públicas são recentes e, muitas vezes, os diferentes órgãos constroem suas ações sem pensar a diversidade. Isso dificulta a construção de programas específicos, pois estas questões devem ser pensadas desde a concepção de uma política (de formação, por exemplo) e não se constituir como uma adaptação. (TG, 2014, entrevista)

A Secadi e o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007, foram destacados como acontecimentos mais favoráveis à construção do Pronacampo pela mesma entrevistada:

Destacam-se a criação da Secadi, como um espaço específico para a elaboração e articulação das políticas educacionais voltadas à inclusão e à diversidade, bem como a implantação do PAR, a partir de 2008, que instituiu ferramentas de gestão necessárias

à articulação e cooperação entre os entes federados para a consecução dos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação. (TG, 2014, entrevista)

O Pronatec Campo foi programa concebido para instituições urbanas e adaptado para a escola que se encontra no campo sem a participação ou apreciação dos movimentos sociais. Uma entrevistada assim se posiciona sobre a formulação do Pronacampo e o Pronatec Campo:

[...] nossa posição tem sido crítica, pois muitas das ações propostas não foram formalizadas no Programa lançado em março de 2012, conforme o entendimento dos legítimos representantes dos movimentos sociais do campo. Um exemplo é o Pronatec Campo que até o momento continua distante dos princípios da educação do campo [...] na prática, essa grande ação, ou tenta incluir os camponeses no Pronatec urbano ou os qualifica para o agronegócio. Essa tem sido uma das profundas reflexões na comissão. Esperávamos que o Pronatec Campo viesse a fortalecer a agricultura familiar e, conseqüentemente, a Agroecologia. (FEC, 2014, entrevista)

A fala aponta para o movimento da definição do Pronatec Campo, processo este que não tem o aval dos movimentos sociais, algo recorrente quando se trata do histórico dos programas direcionados à população do meio rural. A entrevistada também se posiciona em relação à educação profissional oferecida e chama a atenção para “o direito de ir e vir”, através do qual ainda enfatizamos que a política não traz em si a presença do direito de escolha, direito, aliás, que se encontra ausente em todas as políticas públicas pensadas e/ou direcionadas à população do campo ao longo da história:

[...] defendemos a qualificação dos camponeses e camponesas integrada à escolarização e não apenas treinamento para o mercado de trabalho. Todos têm o direito de ir e vir. Por isso, são livres para ficar no campo ou sair para a cidade. Mas para que possa fazer opção é preciso que, estando no campo, não lhes seja negado o direito aos bens e serviços públicos, como educação e saúde. Como se sabe, muitos saem do campo porque não lhes são dadas as condições de lá viver. (FEC, 2014, entrevista).

Diante da implementação dos programas que compõem os quatro eixos que estruturam o Pronacampo, e seu efetivo desenvolvimento, a entrevistada o classifica como “quase invisível” ao citar um exemplo:

[...] o Pronacampo, cujas ações, em muitos lugares, como na Paraíba, [...] são quase invisíveis, a não ser pela presença do Mais Educação. Não conheço ações assim conjuntas como era de se esperar, salvo melhor juízo, porque não sei como ocorre no resto do país. Essa reflexão é feita no coletivo da Executiva da Resab e nas suas entidades. Faltou mesmo uma grande mobilização para implementação das ações do Pronacampo, comprometendo a interação do poder público-governamental com os movimentos sociais e sindicais do campo. (FEC, 2014, entrevista)

De acordo com o depoimento, o Pronacampo e algumas ações que constituem seus eixos foram recebidos com boas expectativas. O Programa foi entendido como um momento importante para a população do meio rural no tocante à sua educação escolarizada, mas houve, também, expectativas frustradas no decorrer da implementação.

As falas de atores governamentais e de atores sociais, aqui colocadas, relevam um Pronacampo de ideias e interesses díspares defendidos por grupos com posicionamentos contrários. A luta e a ação dos movimentos sociais fizeram com que a temática da Educação do Campo

passasse a fazer parte da agenda política do País por meio de ação reguladora do Estado, com legislação específica para a Educação do Campo, formulação de políticas públicas singulares, um espaço no Ministério da Educação, a institucionalização na Secadi e a criação da Comissão Nacional de Educação do Campo.

As falas apresentam uma uniformidade de posicionamentos ao considerarem o Pronacampo como uma ação necessária e importante no contexto educacional da população que reside no meio rural. Em sentido oposto, as falas de atores governamentais também refletem o interesse do Plano Plurianual (2012–2015), que prima por seguir o referencial global determinado pelo mercado no contexto da construção das políticas públicas. Essa escolha está presente no Pronatec, que propõe uma educação vinculada à construção de um desenvolvimento focado na produtividade, na competitividade e na inovação tecnológica. Outro elemento importante no contexto de construção do Pronacampo é o reconhecimento de que a educação do campo no Brasil alcançou alguns avanços, porém, a desigualdade educacional no acesso e permanência persistem, separando estudantes pela condição socioeconômica e pelo local onde residem. Nessa desvantagem de oportunidades educacionais, intervém a questão territorial, ou seja, o lugar onde vivem crianças e jovens.

Diante das falas, consideramos que o presente cenário da educação no meio rural brasileiro demanda políticas públicas que contribuam para a redução das desigualdades, o que compreendemos numa perspectiva de justiça social.

A justiça social está diretamente associada à justa distribuição de recursos e oportunidades e ao reconhecimento recíproco. Essa abrangência é defendida por Nancy Fraser (2002), que entende a justiça social numa perspectiva bidimensional, composta por justiça distributiva (que luta contra a privação no tocante ao setor econômico, desigualdades e diferenciais de classe) e por justiça cultural (que combate o desrespeito, o imperialismo cultural e hierarquias de estatuto). O conceito de justiça, assim entendido, requer políticas combinadas de redistribuição e de reconhecimento, de modo a combater, respectivamente, as desigualdades de classe decorrentes da estrutura econômica da sociedade e as hierarquias de valor cultural que posicionam certos grupos como inferiores.

No contexto do direito à educação para a população do campo, a justiça social envolve diretamente a distribuição igualitária de oportunidades e de recursos no campo econômico, assim como o reconhecimento das populações do campo em suas particularidades e em sua condição de parceiros plenos nas interações sociais. Com base nisso, a justiça social está circunscrita pelos campos de possibilidades da democracia, da participação social e do direito de fazer escolhas. Nesse sentido, o direito abrange igualdade de condições de acesso e permanência na escola, assim como de acesso ao conhecimento veiculado por essa. A forma de acesso à educação e aos bens públicos tem se diferenciado ao longo do percurso da história do Brasil, penalizando a população do campo. A concepção do direito à educação encontra-se ligada ao reconhecimento das especificidades que fazem parte da formação social e cultural da população do campo, sendo inseparável dos direitos humanos de forma geral e dos processos de produção da sua existência.

A Institucionalização das Ideias no Programa Nacional de Educação do Campo

A abordagem cognitiva de análise das políticas públicas permitiu compreender o decurso da construção das ideias institucionalizadas no Pronacampo e o referencial de política pública para a educação do campo. A partir do estudo desenvolvido por Ève Fouilleux (2000) e Catia Grisa (2012), as ideias são entendidas como “[...] designando um conjunto de representações, grades de análise e esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos” (Fouilleux, 2000, p. 278, *apud* Grisa, 2012, p. 53). Essa perspectiva de análise

busca uma articulação entre ideias, instituições e interesses. Os interesses são construções sociais que estão ligados às crenças e representações acerca da realidade e do mundo. As instituições são compreendidas como quadros normativos que compõem as interações sociais, do que são exemplos componentes do sistema político (constituição, leis, ministérios, secretarias, conselhos, instituições exógenas) e instrumentos da política pública (normas, manuais, instituições endógenas; Fouilleux, 2011).

A partir da proposta de Fouilleux, são perceptíveis as etapas de elaboração do Pronacampo e os diferentes atores responsáveis pela produção das ideias. A produção das ideias envolve negociações e disputas entre os fóruns, processos que constituem a construção de uma política pública (de um “referencial central”; Fouilleux, 2000). O termo referencial central, de Ève Fouilleux (2003, 2000), se refere às ideias e representações que são hegemônicas em determinado fórum. O grupo de ideias dominantes em um fórum determina os objetivos e orienta os debates entre os atores. No processo de produção do referencial, Fouilleux (2011) aponta para a existência de atores que intervêm como representantes do fórum e suas ideias são apresentadas como referencial dominante.

Segundo Ève Fouilleux⁹, “[...] o referencial central da política pública é definido como resultante de uma controvérsia que empresta e reutiliza as ideias oriundas dos debates travados por referenciais de natureza diferentes (Fouilleux, 2000, *apud* Grisa, 2012, p. 63). Para a autora, o referencial central permite explicar as diferenças e as contradições presentes em uma política pública, mostrando a complexidade que envolve a sua construção. Para Fouilleux, o referencial constitui-se numa

[...] fotografia da política em certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública. (Fouilleux, 2003, p. 43)

De acordo com Fouilleux (2003), os diferentes atores lutam para firmar sua visão ao referencial. Assim, o referencial é alvo de combinações entre os atores das trocas políticas, sendo possível ocorrer mudanças (inclusões, recortes) diante das relações de poder e das intenções políticas dos atores que compõem o fórum de comunidades de política pública. Tendo por base a posição teórica da autora, podemos dizer que a elaboração do Pronacampo se deu a partir de negociações políticas entre o fórum de comunidades de política pública e os fóruns de produção de ideias. Os atores disputam os “referenciais centrais” relacionados aos fóruns de produção de ideias.

Para Jobert (1995), o fórum se constitui em um espaço de debate das políticas públicas. E o espaço de negociação das políticas públicas é denominado de “arena”. De acordo com Fouilleux (2003, 2000), essa diferença entre fórum e arena torna-se perceptível quando ocorrem transformações, no que tange aos instrumentos e à construção de uma nova política pública, nas políticas públicas. Segundo Fouilleux, as mudanças acontecem nas políticas públicas diante do rompimento do compromisso firmado entre os atores no fórum de comunidades de política pública. Nesse cenário se configura o espaço de “arena” que será finalizado quando um outro compromisso for estabelecido.

No fórum de comunidades de políticas públicas, as ideias são escolhidas, nesse espaço ocorrem as negociações e as disputas em torno das ideias que serão institucionalizadas, ou seja, transformadas em políticas públicas. O fórum de comunidades de políticas públicas estabelece e

⁹ Apontando outra perspectiva, Muller (2008) enfatiza que as mudanças do referencial setorial são resultantes do ajuste global/setorial. As políticas públicas passam por transformação porque o referencial setorial procura ajustar-se a transformações ocorridas no referencial global.

mantém o compromisso entre atores, ideias e os diversos interesses e estratégias de legitimação. Os fóruns estão ligados entre si através da troca de recursos (as ideias) e relações de poder (Lagroye, 1985, *apud* Fouilleux, 2011, p. 99). Nesse sentido,

[...] a exportação/importação de ideias pode ser vista como produto dos imperativos dos atores nos fóruns de produção de ideias (selando alianças fundadas em sua ‘tradução’) e de uma necessidade governamental em manter os compromissos políticos e em legitimar seu papel público de tomada de decisões. (Fouilleux, 2011, p. 98-99)

Na mesma linha, Fouilleux esclarece que:

[...] no fórum político, o principal interesse do ator central e estruturalmente dominante, o chamado ‘formulador de políticas públicas’, é melhorar a sua própria legitimidade, mantendo o intercâmbio político a fim de permanecer no poder. Manter o curso do intercâmbio político significa manter o equilíbrio entre numerosos, inter-relacionados e complexos intercâmbios políticos que definem um sistema de regulação global. Isto implica produzir regras (políticas públicas), mas também discursos. (Fouilleux, 2011, p. 99-100)

Ainda de acordo com Fouilleux, as ideias produzidas nos fóruns passam por um processo de aceitação e identificação entre pares, no interior de cada fórum, para depois chegarem ao debate político e ao processo institucionalização. Ela enfatiza que:

A seleção, a aceitação e o reconhecimento, como parte do referencial cognitivo dominante em seu fórum original, são um ponto crucial para que uma ideia seja exportada para o fórum político. Mas este é apenas o primeiro passo que envolve o processo de seleção de ideias. O fato de que novas ideias devam ser importadas para o debate da comunidade política antes de serem institucionalizadas é certamente uma condição necessária para a mudança, mas com certeza não suficiente [...] as condições para que uma ideia, uma vez importada para o debate político, seja institucionalizada, se associam basicamente ao balanço do poder nos intercâmbios políticos em jogo em determinada comunidade política. (Fouilleux, 2011, p. 98)

Tratando-se da política aqui analisada, o fórum de comunidades de políticas agrega atores que compõem uma elite administrativa (coletivo de burocratas, especialistas, assessores parlamentares) que atua no setor da educação. Esses sujeitos compartilham ideias com relação à educação do campo. As interações e trocas de ideias se processam de forma discordante, por representarem distintos interesses e instituições, que não compartilham dos mesmos referenciais. Esse espaço foi fundamental na seleção de ideias que foram desenvolvidas e adotadas nas políticas públicas no contexto do Pronacampo.

As ideias que compõem o Pronacampo foram consideradas pelo consenso do grupo político que constituía o fórum a partir dos valores e interesses em disputa. O fórum de comunidades de políticas tem um papel fundamental no acolhimento das ideias do fórum, por exemplo, a atuação de burocratas (diretores e coordenadores que compõem a Secadi), atores internos e externos que possuem influência sobre os processos de produção do Pronacampo. Tais atores divulgam informações para os diferentes níveis (instâncias superiores e inferiores), e, na organização da estrutura regulatória do Pronacampo, procuram ajustar o entendimento sobre o processo e a atuação dos representantes dos movimentos e organizações sociais e instituições públicas e privadas. Os atores que compõem a Secadi regulam as relações e os diálogos entre os atores no âmbito da formulação e implementação e também concentram as informações. O Pronacampo foi constituído

em um contexto político favorável, que representava um contínuo de mudanças nas políticas públicas no cenário da educação do campo, que já vinha ocorrendo desde o início dos anos 2000.

A institucionalização do Pronacampo foi determinada por escolhas estratégicas, por ações cognitivas e normativas, ideias que construíram o seu referencial. Nesse processo, conforme já mencionado, o conjunto de ideias foi identificado a partir dos fóruns de produção de ideias e considerado no fórum de comunidades de políticas públicas. É suposto que essa seleção e posterior institucionalização foram estabelecidas em meio a relações de poder, por arranjos políticos e institucionais. Nesse movimento, muitos atores (professores, estudantes, pais, gestores escolares) não foram visibilizados e considerados, possivelmente devido às relações de poder e às disputas em torno da produção de ideias.

Com base no estudo desenvolvido por Fouilleux (2011), identificamos, no Pronacampo, a existência de três fóruns de produção de ideias, apresentados na Figura 1.

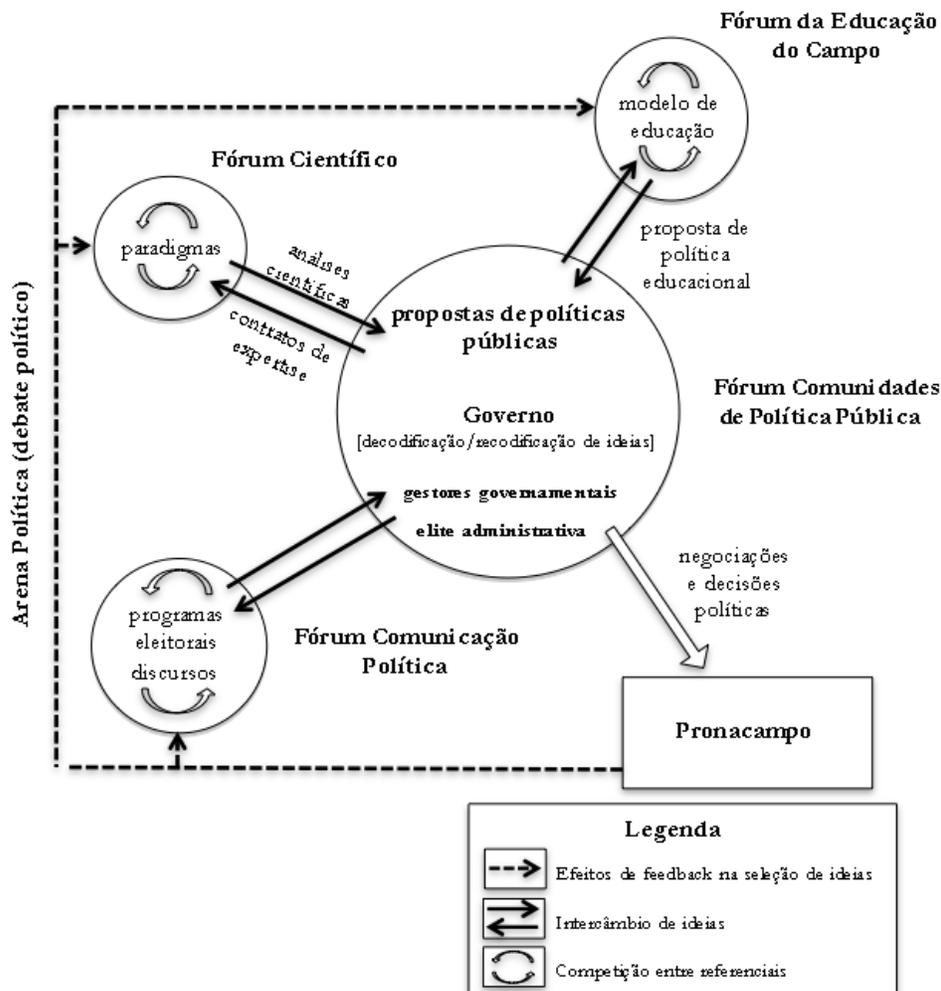


Figura 1.

Fluxo de ideias na institucionalização do Pronacampo.

Fonte: Construído pelas autoras a partir de Fouilleux (2011) e Grisa (2012).

No Pronacampo, os fóruns de produção de ideias representam espaços em que as ideias são produzidas. São compostos da seguinte forma: fórum científico, fórum da comunicação política, fórum da educação do campo. Os fóruns constroem distintas ideias sobre as políticas, que estão de acordo com os interesses, instituições, relações de poder e identidades presentes em cada qual. Os três fóruns de produção de ideias, com participação na construção do Pronacampo, são a seguir caracterizados.

a) Fórum científico: agrega especialistas envolvidos com temáticas referentes à educação do campo. Os estudiosos elaboram relatórios, análises e avaliações que servem de referência e influenciam a construção do Pronacampo e de políticas públicas recentes, direcionadas para a educação da população do campo no Brasil. Também fazem parte desse espaço especialistas de organizações internacionais, entre elas a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

e a Cultura (Unesco), a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e o Banco Mundial. Algumas dessas organizações assumem uma posição importante na elaboração de políticas públicas, assim como na institucionalização de suas ideias, por apresentarem uma influente atuação política e financeira.

b) Fórum da comunicação política (também denominado fórum da retórica política ou da interlocução política por Fouilleux): este fórum é formado por grupos político-partidários que concorrem a eleições. Os atores aqui disputam o poder político. A conquista do poder está atrelada a coalizões e à rivalidade entre os partidos, além de candidatos em busca dos votos. Os programas eleitorais e os discursos dos candidatos e de seus partidos se expressam a produção de ideias nesse espaço.

c) Fórum da educação do campo: esse espaço é representado por movimentos sociais do campo (como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), organizações sindicais (como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) e organizações não-governamentais. Os atores que representam esses movimentos lutam para manter sua posição no espaço público e assegurar a concepção de como deve ser a educação da população camponesa.

Os fóruns de produção de ideias encontram-se ancorados em referenciais que norteiam seus interesses, suas reflexões e os posicionamentos particulares em cada um.

No fórum de comunidades de políticas públicas ocorre a institucionalização das diferentes ideias produzidas nos fóruns de produção de ideias. As ideias são transformadas em instrumentos que compõem a política pública. Depois que as ideias são institucionalizadas, ocorrem discussões e debates, nos fóruns de produção de ideias, em torno do que foi institucionalizado. A presença da supremacia de determinadas ideias e a sua institucionalização em políticas públicas têm relação com a participação simultânea de atores (defendendo suas ideias) nos fóruns de produção de ideias. Esse movimento fortalece e torna predominantes ideias repetidas nos diversos fóruns de produção de ideias.

O fórum da educação do campo constrói representações sobre as políticas educacionais para a população do campo e defende um referencial que apresenta o modelo de educação (concepções e práticas) defendido para os trabalhadores do campo como uma categoria social. O fórum da educação do campo vem, num movimento de luta, buscando participar e intervir na construção de políticas públicas de educação do campo desde a década de 1990, participação esta mais permeável nas instâncias governamentais a partir do ano de 2003.

O fórum científico elabora suas ideias de forma constante e se estrutura com base em um referencial central, que procura apresentar um modelo na busca da solução para os problemas na área da educação, algo de cunho paradigmático. O fórum científico constitui-se por atores que realizam análises e debatem o contexto da educação oferecida à população do campo e à necessidade da construção de políticas públicas para esse setor. Alguns desses atores atuam também nos fóruns da comunicação política e da educação do campo.

O fórum da comunicação política procura consolidar sua posição (discurso) diante de um assunto. Essa ação ocorre nos períodos de eleições, de mobilização social, e apresenta um referencial doutrinário regido por um conjunto de regras e normas. Nesse fórum, alguns representantes técnicos e gestores públicos reconheciam a importância de uma política pública de educação e de seu aspecto diferenciado para a população do campo. Além de os representantes do fórum da educação do campo apoiarem o principal partido da coalizão governamental (Partido dos Trabalhadores), também receberam apoio dos representantes do fórum da comunicação política; outro aspecto favorável foi a movimentação dos atores nos diferentes fóruns de produção de ideias, o que fez com que algumas ideias se tornassem predominantes no fórum de comunidades de política pública.

O fórum de comunidades de política pública agrega representantes dos fóruns científico e da educação do campo, como também de técnicos governamentais. Esses atores (representantes) são

responsáveis por transmitir as ideias e realizar as adaptações que foram utilizadas na elaboração da política pública Pronacampo.

O fórum de comunidades de política pública e o fórum da educação do campo vivenciam uma relação marcada por negociações que envolvem trocas políticas, o reconhecimento de seus representantes, a elaboração de políticas públicas, a criação dos arranjos político-institucionais, a participação em espaços consultivos e deliberativos, o que inclui também contestação sobre a política e oferta de apoio político. Os representantes do fórum de educação do campo, do qual fazem parte o MST e outros movimentos sociais do campo, assim como os estudiosos da temática, expressam conceitos sobre o modelo de educação do/no campo, política pública, projeto de desenvolvimento rural, reforma agrária, e disputam ideias sobre os mesmos. O documento *Por uma Educação do Campo* (Kolling, Cerioli & Caldart, 2002) apresenta, de modo paradigmático, as interpretações sobre educação do campo e o posicionamento político desses atores. Algumas das ideias construídas pelo fórum de educação do campo, e presentes no referido documento, encontram-se nas normativas da institucionalização do Pronacampo. Por exemplo, a participação desses atores é evidente na utilização do próprio termo “educação do campo” nos documentos normativos relativos à educação direcionada à população camponesa.

O fórum de comunidades de política pública e o fórum científico mantém um vínculo que envolve solicitações de análises e pesquisas científicas. Essas demandas atribuídas a determinados especialistas no tocante às políticas públicas de educação do campo, no contexto da relação Estado/sociedade, se constituem como atividades remuneradas financeiramente. Vários especialistas (atores de instituições acadêmicas) fizeram parte desse processo de construção, a destacar o desenvolvimento de conceitos de análises dos programas que foram agrupados no Pronacampo e estudos sobre a situação quantitativa e qualitativa da escolaridade da população residente no meio rural.

No início dos anos 2000, mais precisamente no ano de 2002, o fórum da comunicação política passou por uma transformação, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Nesse cenário, os atores dos movimentos sociais e suas ideias ocuparam espaço no fórum da comunidade de política para a institucionalização de suas ideias. Esse processo também foi marcado por mudanças no “referencial global” (Muller, 2008). No ano de 2003 houve mudanças no referencial global, mas isso não representou uma quebra total de concepções e práticas implementadas no governo anterior. Ressaltamos, todavia que, a partir de 2003, “novos atores e novas ideias” passaram a atuar no fórum da comunicação política.

Os debates sobre a construção do referencial de política pública do Pronacampo (definição dos beneficiários, os objetivos, os instrumentos e suas institucionalidades) ocorreram com a participação dos representantes dos fóruns de produção de ideias. A negociação de interesses e de ideias a serem institucionalizadas pelo fórum da comunicação política teve a participação das ideias dos fóruns científico e da educação do campo. Essa construção também envolveu momentos de críticas levantadas pelo fórum da educação do campo. Após negociação e seleção, as ideias dos fóruns de produção de ideias foram institucionalizadas pelo fórum de comunidades de política pública. Esse processo envolveu conflitos e negociações em torno do referencial de política pública institucionalizado. O Pronacampo se apresenta como uma política pública construída no nível nacional, em que a circulação das ideias ocorreu principalmente entre os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunidades de política pública, sendo possível entender por que não aparecem fronteiras entre estes.

No cenário do Pronacampo, a expressão “educação do campo” encontra-se em disputa e traz a ideia da fixação do homem ao campo, de melhorias na vida no campo, de fortalecimento e criação de um campo como grande estrutura produtiva, com a presença e a utilização de tecnologias voltadas à produção, com o objetivo de manter a posição do País no mercado externo. As ideias que

norteiam o setor agropecuário e que sustentam o Pronacampo como uma política pública para a população do campo, estão ligadas ao contexto econômico, associado a metas de desenvolvimento agrícola.

O Pronacampo, por meio do programa Pronatec Campo, reflete dois referenciais: um tem sintonia com a agricultura familiar e o modelo agroecológico e, o outro, com o agronegócio e seus pacotes tecnológicos, estabelecendo o chamado empreendedorismo rural, com a finalidade de associar o pequeno produtor ao grande produtor agrícola. No contexto do Pronacampo, o Estado parece assumir uma função de mediador de interesses distintos: de um lado, os movimentos sociais do campo e, do outro, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil), que traz para o Pronacampo os interesses do agronegócio, defendendo as ideias de empreendedorismo (produtividade e da lucratividade).

Essa circunstância representa uma escolha política de ação pública no tocante às instituições, aos seus interesses e às ideias que a fundamentam, além de representar uma definição de referencial econômico a ser seguido no país, que influencia o tipo de educação que está sendo oferecida pelo Estado à população que reside e tenta sobreviver no meio rural. No Pronacampo, a relação entre o público e o privado é marcada pela forte participação do setor privado no eixo da educação profissional/Educação de Jovens e Adultos; o espaço do setor privado se mantém de forma ampliada através do Pronatec.

Na institucionalização do Pronacampo, o Pronatec Campo configurou-se como arena no fórum de comunidades de política pública. Os fóruns de produção de ideias, em especial o fórum de educação do campo, manifestaram-se contrários a esse programa. O referencial de política pública apresentado no Pronacampo procurou aproximar-se do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e do movimento nacional *Por uma Educação do Campo*, assim como de setores privados que atuam na formação da população do campo a favor do agronegócio.

O Pronacampo apresenta, em sua constituição, uma mistura (hibridização) de instituições, atores, ideias e interesses. Na sua construção, é perceptível uma disputa entre dois polos que travam lutas por legitimação de ideias e interesses sobre a educação no campo e, conseqüentemente, no campo brasileiro. Desse modo, o Pronacampo reúne ideias dos dois grupos. As instituições e atores que apoiam o agronegócio contam com uma grande representação política no Congresso Nacional; seu referencial de desenvolvimento¹⁰ encontra-se associado à imagem da geração de riquezas no campo a partir do uso de tecnologias associadas a uma maior produção e produtividade. O programa Pronatec Campo, desse modo, reproduz uma dualidade educacional e mantém ideias e interesses presentes em antigos programas educacionais direcionados à população residente no campo, e que contribuíram para manter desigualdades sociais. Assim, a escola do meio rural não estaria direcionada para a produção de conhecimento e o estudante não tem o direito de escolha respeitado. Por conseguinte, temos uma escola voltada para uma formação em busca da produtividade e para a assistência social, com uma formação mínima.

Essa característica contribui para a produção, manutenção e reprodução das desigualdades no sistema escolar. O Pronacampo agrega disputas em torno de projetos políticos conflitantes

¹⁰ A agricultura camponesa se coloca numa posição contrária a esse tipo de desenvolvimento defendido pela agricultura empresarial. Essa oposição é representada pela Via Campesina e se configura numa articulação de movimentos camponeses contra o modelo do agronegócio. A Via Campesina é constituída pelos seguintes movimentos: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e Movimento de Mulheres Camponesas (MMC).

presentes no meio rural, que envolvem concepções de agricultura, de projetos de campo e de educação pública para a população do campo.

Considerações Finais

O Pronacampo é fruto de negociação e diálogos entre os representantes do fórum da educação do campo e do fórum da comunicação política, com a contribuição do fórum científico, e demonstra uma confluência de ideias de grupos opostos. Esse processo também se apresenta como uma ação marcada por uma maior participação na relação entre o Estado e a sociedade civil, demonstrando aprofundamento democrático, em que o poder do Estado é de certa forma compartilhado com a sociedade na construção de políticas públicas, ao contrário de períodos anteriores.

O Programa é guiado por um referencial híbrido e contraditório, que coloca a educação da população residente no campo como caminho para diminuir os índices de pobreza no campo, elevando os níveis de escolarização, diante de uma desigualdade educacional que se arrasta por décadas. Nesse sentido, o Programa reforça a permanência no meio rural, com a preparação de crianças, jovens e adultos para sobreviverem no campo. Essas especificidades aparecem no Pronacampo, marcado pela disputa político-cultural entre projetos de política pública de educação da população do campo.

O Pronacampo se constitui como resultado da negociação de ideias e interesses de cada fórum. O Programa apresenta um referencial de política pública que busca conciliar elementos de políticas públicas educacionais já existentes, apresenta conceitos criados e defendidos pelo movimento *Por uma Educação do Campo* e também assume uma formação profissional voltada para atingir maior produtividade no setor agrícola, propagada por organizações e setores privados que defendem o agronegócio.

O referencial defendido pelo movimento *Por uma Educação do Campo*, de nosso ponto de vista, aproxima-se da concepção bidimensional de justiça social de Fraser (2002), já explicitada neste texto. Por um lado, reivindica redistribuição igualitária no âmbito econômico, em prol de populações do campo historicamente marcadas pela pobreza, exploração e espoliação. Por outro lado, e de modo combinado, postula uma política de reconhecimento, com argumentos relativos a especificidades culturais a serem valorizadas, a fim de que as populações do campo obtenham igualdade de estatuto na vida social.

O Pronacampo encontra-se constituído por ações planejadas, por razões institucionais e por movimentos cognitivos e normativos. Com essa análise, esperamos, também, ter tratado da complexidade da construção das políticas públicas a partir de uma abordagem que busca articular interesses, instituições e ideias.

Referências

- Brasil. (2010, 4 de novembro). Decreto nº 7.352, de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.
- Brasil. (2013, 1 de fevereiro). Portaria nº 86, de 1 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF.
- Fouilleux, E. (2000). Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la politique agricole commune. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 277-306.
- Fouilleux, E. (2003). *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Fouilleux, E. (2011). Analisar a mudança: Políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 19(1), 88-125.
- Fraser, N. (2002). A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 7-20.
- Grisa, C. (2012). *Políticas públicas para a agricultura familiar no brasil: produção e institucionalização das ideias* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ.
- Hall, P. A., & Taylor, C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223.
- Jobert, B. (1995) Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: Esquisse d'un parcours de recherche. In A. Faure, G. Pollet, & P. Warin (Orgs.), *La construction du sens dans les politiques publiques: Debats autour de la notion de référentiel* (pp. 13-24). Paris: Éditions L'Harmattan.
- Kolling, E. J., Cerioli, P. R., & Caldart, R. S. (2002). *Por uma educação do campo: Educação do campo, identidade e políticas públicas*. Brasília, DF: Articulação nacional Por Uma Educação do Campo, Coleção Por Uma Educação do Campo, n. 4.
- Muller, P. (2008). *Les Politiques publiques*. Paris: PUF.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *Análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.

Sobre as Autoras

Damiana de Matos Costa França

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

damianamcf@yahoo.com.br

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS – Brasil.

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

nalufarenzena@gmail.com

Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS – Brasil.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 26 Número 80

9 de julho 2018

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez Romero** (Universidad Autónoma de Sonora, México), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Executive Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev, Israel

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University