

# A ESCOLARIZAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NAS ÁREAS DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO CEARÁ

*Lia Pinheiro Barbosa\**

*Sandra Maria Gadelha de Carvalho\*\**

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo apresentar o Projeto de Escolarização de Trabalhadores e Trabalhadoras em Áreas de Assentamentos Rurais no Ceará, desenvolvido pela Universidade Estadual do Ceará, por meio do **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA**. O referido projeto objetiva a escolarização, até a quarta série, de 4.600 jovens e adultos nas áreas de Reforma Agrária. Tendo como referencial teórico a pedagogia freiriana, o projeto acontece de forma integrada e em parceria com o INCRA-Ce, Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC), Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJAs) e o MST. Pretende-se, ainda, analisar alguns aspectos pertinentes ao projeto, a saber: qual o papel atribuído pelos movimentos sociais à Educação na Reforma Agrária? A proposta educativa realmente consubstancia o efetivo direito à educação ou as intercorrências terminam por minar estas conquistas? As propostas realizadas pelos parceiros têm concretamente se realizado na sala de aula?

**Palavras-chave:** Escolarização. Educação. Reforma agrária.

**Abstract:** The present study has as objective to present the project for Scholarship of Land Workers in Areas of Agricultural Settlements in Ceará, developed by the State University of Ceará, by means of the National Program of Education in the Agrarian Reformation (PRONERA). The project's objective is the scholarship, until the fourth degree, of 4.600 young and adults, in the areas of the Agrarian Reformation. Having as theoretic referential the Freirian Pedagogy, the project happens in an integrated form and in partnership with the National Institute for Settling and Agrarian Reform (INCRA-CE), Department of Basic Education of the State of Ceará (SEDUC), Young and Adults Scholarship Center (CEJAs) and the Landless Workers' Movement (MST). We intend, still, to analyze some pertinent aspects of the project, to know: Which is the role

---

\* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Professora Assistente da Faculdade de Educação de Cratús – FAEC, *campi* da Universidade Estadual do Ceará. Coordenadora Pedagógica do Projeto Escolarização I, do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. E-mail: lia.pinheirobarbosa@gmail.com.

\*\* Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Estadual do Ceará. Professora Adjunta da Universidade Estadual do Ceará. Coordenadora Geral do Projeto Escolarização I e II do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. E-mail: sandragade@yahoo.com.br.

attributed by the social movements to the Education in the Agrarian Reformation? The educational proposal really consubstantiate the effective right to education or intercurrences finishes up mining these conquests? The proposals carried out by the partners have been concretely carried through in the classroom?

**Keywords:** Education. Scholarship. Agrarian reformation.

## INTRODUÇÃO

A conquista do direito à educação e a melhoria dos índices educacionais nas zonas rurais têm sido uma luta empreendida pelos movimentos sociais, notadamente a partir do final da década de 90. Vários eventos, como o I Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária – ENERA (1997) e as duas Conferências Nacionais por uma Educação do Campo, em 1998 e 2004, têm contribuído para aprofundar o debate sobre que projeto educacional responde às especificidades dos povos do campo.

Nesse contexto, a pressão dos movimentos sociais do campo originou o **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA**, em 1998, cujo objetivo é fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a formação do desenvolvimento sustentável.

O PRONERA possibilita cursos de educação fundamental, média e superior para jovens e adultos, trabalhando com os princípios do diálogo, interdisciplinaridade, transdisciplinaridade e reflexão sobre a prática, sempre em parceria. Na Universidade Estadual do Ceará, a demanda apresentada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 2004, possibilitou a concretização de três projetos que foram conveniados com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA-Ce, em 27 de dezembro de 2005: **Escolarização de Trabalhadores Rurais nas Áreas de Assentamentos Rurais no Ceará – Projetos I e II**. Esses dois projetos objetivam a escolarização até a quarta série, de 4.600 jovens e adultos nas áreas de Reforma Agrária; **Formação de Educadores e Educadoras de Assentamentos Rurais em áreas de Reforma Agrária do Estado do Ceará – Magistério da Terra** – nível médio, a fim de oportunizar a conclusão do curso magistério, nível médio, a 240 educadores e educadoras de assentamentos e acampamentos rurais.

Tendo como referencial teórico a pedagogia freiriana, os três projetos acontecem de forma integrada e em parceria com o INCRA-Ce, Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC), por meio dos Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJAs) e do MST. Há mais de um ano as atividades dos três projetos vêm se desenvolvendo. Nos projetos de Escolarização I e II, as aulas tiveram início em abril de 2006.

Nesse percurso das lutas, alguns temas têm adquirido relevância: Qual o papel atribuído pelos movimentos sociais à educação na Reforma Agrária? A proposta educativa realmente consubstancia o efetivo direito à educação ou as intercorrências terminam por minar estas conquistas? As propostas realizadas pelos parceiros têm se concretizado na sala de aula? A partir das visitas aos assentamentos, de observações, conversas informais com todos os sujeitos dos projetos, bem como das questões que se colocam no período de capacitação, pode-se inferir que há muitas dificuldades por parte dos professores em concretizar os projetos idealizados pelos movimentos sociais e pela universidade. Todavia, a educação adquiriu um significado de conquista de direitos e de realização da Reforma Agrária. Nesse âmbito, torna-se essencial a viabilização de projetos produtivos à formação dos militantes e à sustentabilidade dos assentamentos.

Sendo assim, o presente artigo visa refletir sobre as questões mencionadas acima, apresentando como vem sendo desenvolvido o **Projeto de Escolarização dos Trabalhadores e Trabalhadoras** nas Áreas de Assentamentos Rurais no Ceará.

#### 1 ENTENDENDO O PAPEL DO ESTADO: ASPECTOS DA REFORMA POLÍTICA

Sabe-se que a história política brasileira é marcada por diferentes momentos em que o Estado é tomado pelas classes dominantes como instrumento de repressão a qualquer tentativa de participação popular ativa na obtenção de conquistas sociais.<sup>1</sup>

Desde 1950,<sup>2</sup> coube ao Estado brasileiro a suprema tarefa de gerar condições para a internacionalização do mercado interno, desempenhando importante papel no crescimento econômico do país. Todavia, concomitante ao crescimento econômico brasileiro, observou-se uma desigual distribuição de renda no Brasil, o que findou por limitar o exercício da cidadania no cotidiano nacional.

Assim sendo, um dos principais motivos de agravamento dos antagonismos sociais presentes no país constituía o fato de o Estado brasileiro sempre estar a serviço de interesses particulares, principalmente da acumulação capitalista privada, obstaculizando o efetivo protagonismo das massas populares e assegurando o controle político nas mãos das classes economicamente dominantes, nacionais ou estrangeiras.

Ademais, as elites brasileiras, sejam da fração agro-exportadora ou mesmo da burguesia industrial, não lograram desenvolver a concepção e

<sup>1</sup> O movimento de retenção da participação popular pode ser visto desde a independência brasileira, no enfrentamento das rebeliões liberais, na 'legislação social' desenvolvida durante o Estado varguista, durante a implantação do projeto nacional-desenvolvimentista do governo Kubitschek e nos governos militares, ápice da repressão política.

<sup>2</sup> Década que legitima o processo de industrialização do país iniciado no governo de Getúlio Vargas.

execução de um projeto político verdadeiramente nacional, aberto ao diálogo entre os segmentos sociais e representantes dos governos, que contivesse mecanismos de viabilização de um espaço público democratizado, propício ao debate em torno dos principais anseios político-econômicos sentidos pela sociedade política e sociedade civil. A tradicional ausência desse projeto político comprometeu, sobremaneira, a consolidação de uma política de base democrática e a crença na legitimidade da representação política por meio dos partidos políticos, do Estado nacional e de suas instituições.<sup>3</sup>

Essa questão perpassa toda a história política do país. E, nas duas últimas décadas do século XX, nas administrações de Fernando Collor de Melo<sup>4</sup> e Fernando Henrique Cardoso, observou-se, no âmbito da gestão política e econômica do Brasil, a efetivação de medidas contidas no próprio Consenso de Washington, com destaque para a privatização de empresas estatais. Tais mudanças, de ordem estrutural, reduziram significativos direitos sociais adquiridos por meio das lutas populares, os quais se encontram legitimados na Constituição de 1988.

Evidente que as decisões de ordem política e social estabelecidas são conseqüências diretas dos rumos tomados pelo processo de globalização econômica corrente em âmbito mundial. Entretanto, pesquisadores latino-americanos<sup>5</sup> consideram que o cenário político dos anos 90 foi permeado por um discurso político e uma *práxis* econômica que impulsionou claramente as nações a enquadrarem-se na sistemática da ‘aldeia global’, condição necessária para participação no processo de desenvolvimento e pós-modernização mundial.

Diante destas prerrogativas do chamado neoliberalismo, diferentes Estados, dentre eles o Brasil, iniciam o processo de inserção nas novas demandas do mercado financeiro, intencionando, em primeira instância, atingirem as metas previstas para serem considerados países desenvolvidos. A assunção do pleno desenvolvimento político e econômico destes países, no cenário em questão, implicou uma incompatibilidade entre a manutenção de uma elevada taxa de crescimento econômico, a equidade social e o pleno exercício da democracia e cidadania, sobretudo na América Latina.

---

<sup>3</sup> Como se verá adiante, somente ao final da década de 80 e durante os anos 90, por meio de uma intensa complexificação das aspirações políticas da sociedade civil, é que se observará uma participação política mais efetiva no interior dos espaços públicos. A análise desenvolvida por Evelina Dagnino (2002) evidencia o novo caráter assumido pelo Estado nacional, a sociedade civil e, mesmo, o empresariado durante esse momento histórico.

<sup>4</sup> A eleição de Fernando Collor de Melo à Presidência da República demarca o início do processo de neoliberalização da política brasileira. Todavia, a tentativa de implementação do projeto neoliberal no país encontrou fortes resistências no campo popular e, surpreendentemente, entre o empresariado nacional, principal segmento atingido com as primeiras medidas neoliberais. O *impeachment* de Fernando Collor representou, simbolicamente, toda uma rejeição nacional à possível consolidação do projeto político neoliberal no Brasil.

<sup>5</sup> Tomamos como referencial teórico as discussões empreendidas por Atilio Borón e outros autores (1999), cuja referência bibliográfica encontra-se ao final do presente artigo.

Isso porque, as mudanças conjunturais empreendidas na década de 90 eram seguidas por um processo de reestruturação significativa do Estado, o que implicava diretamente no conjunto de prioridades estabelecidas na gestão pública. Entretanto, outro aspecto importante merece destaque, a saber, a emergência de uma sociedade civil mais heterogênea em suas demandas.

Ao analisarmos o processo de extenuação do Estado, ao final da década de 70 e início da década de 80, observamos, concomitantemente, a complexificação da sociedade civil brasileira, sobretudo pelo crescimento de sua densidade organizacional. Como resultado, observamos “um profundo processo de reordenamento social” (DINIZ; AZEVEDO, 1997, p. 179), que reflete uma multiplicidade de interesses emergentes e que não mais estão contidos na esfera institucional da administração pública, mas que se expandem por meio de diversos segmentos presentes na sociedade civil e, também, no segundo setor, requerendo do Estado um padrão mais flexível, descentralizado e democrático em suas ações.

No legado histórico brasileiro, visualiza-se a construção de um Estado patrimonial, cujas relações políticas são permeadas, tradicionalmente, por práticas de clientelismo, mandonismo e elitismo. Em alguns casos a dinâmica vem fomentando o desenvolvimentismo, porém, regida sob uma base política autoritária e excludente, deslegitimando a construção de um espaço público verdadeiramente democrático, voltado à consolidação dos direitos sociais, políticos e civis.

Essa tradição política extremamente excludente mostrou seu ápice na administração de Getúlio Vargas e durante os governos militares, palco de uma burocratização dos serviços sociais, combinada com uma situação de dependência sindical e forte repressão às tentativas de inserção política de vários segmentos da sociedade civil.

Após vinte e um anos de negação política a amplos setores sociais, observam-se, pela primeira vez na histórica política brasileira, avanços em relação à observância dos direitos sociais e políticos, possibilitando o exercício da cidadania ativa em relação a alguns setores sociais. Na verdade, constitui ações decorrentes, muitas vezes, de uma prática política mais ousada por parte dos segmentos organizados da sociedade civil, rumo à construção de uma nova ordem social e de legitimação do espaço público enquanto instância de diálogo e participação.

Direcionar o olhar às peculiaridades presentes, buscando tecer a igualdade social em meio a um campo de tensões e conflitos, possibilita compreender o próprio anseio intelectual em construir arcabouços teóricos capazes de analisar criticamente o atual esvaziamento político de várias das instituições públicas e a necessidade de construção de uma nova institucionalidade, capaz de ancorar um projeto político que dê vazão ao pleno exercício da cidadania social e política.

Não raro, a exaltação de um espaço público não-estatal no Brasil vem acompanhada de um discurso que deslegitima o papel político-econômico do Estado na condução das políticas públicas, utilizando argumentos que apresentam a administração estatal como ineficiente na condução de soluções políticas aos inúmeros problemas sociais existentes.

Destina-se, então, a execução de serviços sociais como saúde, educação, profissionalização, habitação, dentre outras áreas pertinentes à esfera político-social, às organizações do chamado terceiro setor ou iniciativa privada. Porém, muitas vezes as ações desenvolvidas por esses sujeitos não contemplam o potencial político transformador que, em essência, possuem.

Sendo assim, o Estado assume uma dupla função: primeiramente, incorpora um papel gerencial na condução das políticas públicas. Por conseguinte, ao se tornar um gerenciador do espaço público, fragmenta as ações desenvolvidas entre seus vários setores, transparecendo, com isso, que não está sendo democratizado. Essa dupla funcionalidade do Estado cria a falsa idéia da desqualificação estatal frente a sua ação política. Entretanto, o que se observa, muitas vezes, é uma terceirização de suas atividades para aqueles “setores confiáveis”, reproduzindo, por fim e de forma camuflada, a política centralizadora e excludente do Estado.

No Brasil, a questão da reforma do Estado restringiu-se à dicotomia Estado-mercado, legitimando, de certa forma, a essência neoliberal de contração do setor público e supervalorização da “mão invisível do mercado” como principal alocador de recursos. E as mudanças correntes em âmbito internacional, proporcionaram condições favoráveis a este enfoque, sobretudo por evidenciar, como principal argumento, a hipertrofia estatal e o excesso com gastos públicos no cerne da crise do Estado.

Durante a última década, os governos dos países latino-americanos adotaram este diagnóstico como justificador da ineficiência estatal, acreditando que a única saída existente seria o enxugamento da máquina burocrática e a redução da capacidade de intervenção do Estado.

A dicotomia presente nas análises desenvolvidas por estudiosos do papel político-econômico do Estado desconsidera a estreita relação existente entre a reforma do Estado e a consolidação da democracia. O resultado direto é um maior conflito no interior da esfera pública, sobretudo nas tentativas de diálogo entre Estado e sociedade civil para institucionalização de um espaço político mais democratizado. Conforme Diniz e Azevedo (1997, p. 199),

Se a visão maximalista, ainda presa à matriz estadocêntrica, implica o imobilismo e a preservação do status quo, a posição minimalista, ao reduzir a reforma ao enxugamento do Estado, pode conduzir ao aumento da ineficiência pela mutilação do aparelho estatal. Por outro lado, é preciso escapar da rigidez derivada da dicotomia racionalidade governativa versus imperativos democráticos, marcada pela oposição entre a lógica concentracionista e discricionária do poder estatal e a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático.

As múltiplas interfaces do Estado, seja em consonância com o mercado ou em discordância com a sociedade civil, estão diretamente relacionadas com a concepção do tipo de democracia que se almeja construir. Um fator que não pode ser desconsiderado consiste no leque de elementos que compõem a atuação da sociedade civil rumo a uma aproximação com o Estado.<sup>6</sup>

A heterogeneidade presente na sociedade civil, principalmente nas décadas de 80 e 90, momento em que se processa a democratização do país, evidencia o nível de complexidade atingido no âmbito da esfera pública, nas tentativas de diálogo com o Estado.

Ressalve-se que a afirmação desse caráter da sociedade civil é um aspecto positivo no processo de construção democrática, sobretudo por contrapor-se a toda uma tradição política homogeneizadora, que concebe a sociedade civil como um segmento em constante oposição ao Estado.<sup>7</sup>

Salutar também é o caráter fragmentado e contraditório do processo de democratização, demonstrando que a aproximação entre sociedade civil e Estado não acontece linearmente, mas por meio de um conjunto de avanços e retrocessos no centro das principais questões políticas e sociais, sobretudo pela presença de interlocutores portadores de propostas diferenciadas.

O cenário político contemporâneo expõe, portanto, uma redefinição dos marcos conceituais do Estado e sociedade civil. Não há mais espaço para análises reducionistas que insistem em apresentar a sociedade civil como alternativa aos desacertos político-sociais do Estado. A configuração política mundial porta consigo uma maior flexibilização da esfera pública, *locus* de encontro entre as duas instâncias supracitadas.<sup>8</sup>

Os espaços públicos tornam-se instâncias fundamentais na regulamentação da democracia, por se constituírem em instrumentos catalisadores de consensos em meio a conflitos. É a oportunidade da sociedade civil expressar sua complexidade de interesses, ao mesmo tempo em que apresenta uma via dialógica ao Estado e mercado.

Certamente, trazer tais questões para o âmbito da reforma do Estado implica apresentar projetos políticos distintos (DAGNINO, 2002): 1) um projeto político de redução gradativa do papel do Estado, sobretudo no que concerne à garantia dos direitos sociais, civis e políticos, delegando à sociedade civil a responsabilidade pela atenuação da exclusão social; 2) Um pro-

<sup>6</sup> Ressalve-se que, nesse embate, o Estado é compreendido como *locus* do conflito, sobretudo na consecução de projetos políticos.

<sup>7</sup> Essa concepção da sociedade civil fez-se muito presente nas décadas de 70 e 80, período marcado pelo autoritarismo dos governos militares e a luta pela abertura política.

<sup>8</sup> Exemplos para esse novo caminho dialógico entre Estado e sociedade civil, no interior dos espaços públicos, são as experiências com o Orçamento Participativo, a atuação das Organizações Não-Governamentais, os Fóruns Temáticos da sociedade, dentre outras experiências presentes nos Estados brasileiros.

jeto político de participação incluyente, construído sobre uma base democrática e capaz de concatenar os interesses do Estado, do mercado e da sociedade civil.

Todavia, o intuito da presente análise consistiu em demonstrar que propor uma reforma da administração pública não significa a criação de barreiras políticas entre o Estado e a sociedade civil. Ao contrário, implica compreender que a construção de um país verdadeiramente democrático perpassa o contexto da vida social e política nacional.

Necessita-se romper com qualquer iminência de autoritarismo em âmbito estatal, integrando amplos setores sociais às principais discussões de ordem político-econômica. Em outros termos, promover uma socialização da participação política que, conseqüentemente, culmine na democratização da economia social.

Tais reflexões devem, necessariamente, considerar que a natureza da intervenção estatal existente no Brasil e nos demais países latino-americanos não assume um caráter socialista ou mesmo keynesiano. Ao contrário, funciona para os segmentos de interesses específicos, monopolistas e dominadores, favorecendo a esfera privada, o que fundamenta o programa de privatizações, flexibilizações, dentre outras medidas tomadas, sobretudo, durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Embora a tradição do pensamento político da esquerda nacional acredite que as propostas apontadas para a transformação do Estado seguramente não contemplam a universalização dos direitos de cidadania e democracia, mas objetivam sua submissão à lógica excludente do mercado, não se pode afirmar que constituam medidas neoliberalizantes.

Na verdade, o pleno exercício da democracia está diretamente relacionado à constituição de uma simbiose da política como interesse público. Essa é uma tarefa que se impõe às forças políticas avançadas e que requer da sociedade civil um alto poder de organização e articulação no sentido de fazer valer nossas árduas conquistas sociais.

E, certamente, estão sendo construídos canais de diálogo no seio da sociedade civil para que esse processo seja legitimado. Isto demonstra que as mudanças correntes no âmbito da sociedade denotam as transformações sociais que vêm ocorrendo no próprio país: há um desgaste da política tradicional, de práticas clientelísticas.

Observa-se, durante uma década, a tessitura de um padrão administrativo diferenciado no país. Significa dizer que a eficácia do Estado não está restrita à eficiência da máquina burocrática ou no aperfeiçoamento dos mecanismos técnicos de governabilidade. A reforma do Estado implica uma melhoria das condições de *governance*<sup>9</sup> do aparelho estatal, aperfeiçoando seus canais de comando e coordenação e redefinindo, sobretudo, suas rela-



ções com a sociedade civil, proporcionando meios de articulação em torno das políticas sociais.

As próximas linhas destinam-se a apresentar o **Projeto de Escolarização de Trabalhadores e Trabalhadoras** em áreas de assentamentos rurais do Ceará, focalizando a análise em torno dos limites e perspectivas das parcerias implementadas entre Estado e sociedade civil. Pretende-se demonstrar o importante debate na inclusão da cidadania como estatuto dos direitos e as relações que daí se processam, muitas vezes, mediadas pelas parcerias na esfera do Estado.

## 2 AS PARCERIAS E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MEIO RURAL

A reforma que se processou no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998 e de 1999 a 2002), reduziu a inserção do Estado na promoção das políticas públicas sociais, conforme discutido anteriormente. A transposição para a sociedade civil de funções públicas resultara em compreensões distintas da esfera pública não-estatal. Considerando-se que parte dessa esfera é concretizada pelas parcerias, estas também podem ser visualizadas por prismas diferentes. Souza (2002, p. 188) avalia que parceria se torna “uma terminologia que faz parte do vocabulário tanto dos movimentos sociais (que reivindicam participação e verbas para a realização de projetos) quanto das instâncias governamentais (que sugerem participação da comunidade como meio de garantir a realização de projetos)”.

Todavia, como se tem dado esda participação? Os parceiros decidem igualmente sobre o que pretendem construir e como? Nesdas relações, que noção de público é concretizada? Até que ponto, sob o discurso da garantia de direitos, desresponsabiliza-se efetivamente o Estado de garanti-los?

E quanto à garantia do direito à educação para jovens e adultos, que repercussões as vivências das parcerias têm produzido? Há especificidades em relação ao meio rural, onde é mais restrito o acesso a esse direito?

Di Pierro (2000), ao analisar três grandes programas governamentais de EJA,<sup>10</sup> concretizados por meio de parceria, na década de 90, reflete sobre as óticas diferenciadas de público que podem se consolidar nessas relações. Declara a autora que Bresser Pereira, ao propor um Estado pequeno e forte para a “promoção do desenvolvimento”, contrapondo-se ao modelo keynesiano, concebe que as atividades que não lhes são exclusi-

<sup>9</sup> Entenda-se por *governance* “(...) a capacidade governativa em sentido amplo, isto é, a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. (VIEIRA; BREDARIOL, 1998, p. 31).

<sup>10</sup> A autora enfoca o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), o Programa Alfabetização Solidária (PAS) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

vas<sup>11</sup> sejam terceirizadas, privatizadas ou **publicizadas**, sendo assumidas por organizações sociais. O que resultou, segundo a autora, “*no estatuto de instituições públicas não estatais*,”<sup>12</sup> as organizações civis de direito privado sem fins lucrativos, que venham a estabelecer **parcerias** com os organismos governamentais” (DI PIERRO, 2000, p. 270). Nesse caso a autora denuncia que a noção de público não estatal é meramente econômico-instrumental, ficando reduzido o cidadão à condição de consumidor, à medida que são subtraídos nessa relação requisitos que legitimam a ação “pública estatal”, tais como transparência, participação social no controle da qualidade dos serviços e formulação de diretrizes das políticas.

No âmbito dessa concepção, as parcerias restringem a ação dos movimentos sociais, organizações não-governamentais – ONG’s, entre outros, a execução de programas ou projetos, que muitas vezes, sequer atendem a seus interesses mais prementes.

Na outra concepção de sentido público não estatal, Di Pierro (2000, p. 270) esclarece que a reforma do Estado deve ser “numa perspectiva ético-política que propugna sua desprivatização e subordinação à racionalidade societária, mediante a ruptura do monopólio estatal da esfera pública e o alargamento dos espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais”.

Nessa vertente, a noção de público incorpora a ação da sociedade civil em decisões acerca de que programas e projetos lhe interessam, controlando-os e avaliando-os, não raro, ocasionando espaços para conflitos que requerem consensos negociados, ou seja, poder-se-ia, desta forma, ampliar a publicização do aparato estatal. Nesse caso, as parcerias propiciam a efetiva participação da sociedade civil, resguardando-se sua autonomia e conferindo maior inserção política nas diretrizes sócio-econômicas nacionais.

Dessa forma, segundo a noção de Estado e de público que se focaliza, tem-se também uma concepção de parceria diferenciada e até mesmo dicotômica, concluindo-se que pode ser visualizada como uma relação com o aparato estatal para promoção ou constituição da sociedade civil, de programas e ou projetos, resguardando-se sua autonomia ou em condições de subalternidade.

Em sua investigação Di Pierro (2000) concluiu que, dos três programas supracitados, somente o PRONERA, então em seu início<sup>13</sup> tenderia a

<sup>11</sup> A concepção de exclusividade comporta um debate em que é preciso avaliar quem decide e por quê e o que é exclusivo do Estado.

<sup>12</sup> Reproduz-se aqui a designação de Bresser Pereira, a qual Di Pierro (2000) menciona, porém numa perspectiva gramsciana de Estado ampliado, não seriam *instituições públicas não governamentais*?

<sup>13</sup> O PRONERA foi instituído pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em 1998, por meio da Portaria nº 10/98, com uma gestão tripartite entre representantes governamentais, dos movimentos sociais do campo e das universidades.

se inscrever na segunda perspectiva de parceria, uma vez que as demandas que o originaram foram balizadas em debates públicos nacionais e a gestão tripartite permite aos parceiros avaliar, controlar, formular suas ações.

### 3 A ORIGEM DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA

Reconhece o Manual (BRASIL, 2004, p. 7): “o PRONERA nasceu em 1998 da luta dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais pelo direito à educação com qualidade social”.

É apresentado como “um programa de educação de trabalhadores (as) das áreas de Reforma Agrária” com o objetivo geral de fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, permanecendo assim o caráter de viabilidade econômica dos assentamentos como relevante em sua justificativa.

O PRONERA traz dois traços distintos, a saber, a pressão dos movimentos populares de trabalhadores rurais para a sua consecução, o que é de certa forma inédito no campo das políticas sociais nacionais, não pelo fato da pressão em si, mas por se conseguir uma resposta efetiva junto ao governo, no caso o Programa, em que os demandantes têm participação garantida na elaboração, acompanhamento e avaliação das atividades com assento em todas as instâncias deliberativas do Programa. E, em decorrência, sua implementação em parceria, embora esta característica não lhe seja exclusiva.

O manual destaca, ainda, como princípio operacional e metodológico, a parceria enquanto “condição para a realização das ações do PRONERA” (BRASIL, 2004, p. 13). Ressalta que é por meio da gestão participativa que ocorre uma construção coletiva na elaboração dos projetos e nomeia os principais parceiros: movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, INCRA, as instituições públicas de ensino e as instituições comunitárias sem fins lucrativos, podendo-se agregar outros, segundo a necessidade de cada projeto nos Estados e Municípios. O princípio da *parceria* faz-se presente na gestão do Programa desde o início, uma vez que os colaboradores compunham várias instâncias deliberativas, como pode ser observado no quadro seguinte:

Quadro - Estrutura de gestão do PRONERA

Âmbito	Instância	Nº	Composição	Atribuições
Nacional	Direção Executiva.	5	Uma coordenadora nacional do programa e equipe técnica composta por quatro servidores do INCRA.	Define com os demais colegiados a gestão política e pedagógica. Planeja, implementa, acompanha e avalia as ações dos projetos em execução nos estados e regiões, supervisionando atividades gerenciais nas áreas financeiras, técnica e apoio administrativo; integra os parceiros e o PROGRAMA com o conjunto das políticas de educação e demais Ministérios e poderes públicos. Apóia e orienta os colegiados executivos estaduais.
	Colegiado Executivo (reuniões mensais).	13	Direção executiva mais os membros da Comissão Pedagógica Nacional.	Analisa a programação operacional e de gestão pedagógica proposta pela Direção Executiva e analisa o planejamento dos projetos custeados pelo Programa.
	Comissão Pedagógica Nacional (reuniões mensais).	8	Quatro professores universitários representantes das Instituições de Ensino Superior das regiões Norte, Nordeste, Sudeste/Sul e Centro-Oeste. Dois representantes dos movimentos sociais (MST e CONTAG). Um representante do Min. da Educação e um do Min. do Trabalho.	Coordena atividades didático-pedagógicas; define os indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação; desenvolve, discute e avalia as metodologias e instrumentos pedagógicos, bem como acompanha as ações do Programa nos Estados e Municípios, articulando -o aos ministérios e poderes públicos. Apóia e orienta os colegiados executivos estaduais; emite parecer técnico sobre propostas de trabalho e/ou projetos.
Estadual	Colegiado Executivo Estadual		Representantes da Superintendência Regional do INCRA; Instituições Públicas e Comunitárias de Ensino parceiras do Programa; movimentos sociais e rurais, sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, do Governo do Estado e de governos municipais.	Mobilizar, orientar, acompanhar e avaliar atividades do projeto e promover parcerias.

### 3.1 O PRONERA NA UECE: ESCOLARIZAÇÃO DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS EM ÁREAS DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO CEARÁ

O Ceará destacou-se na constituição do Programa, pois foi um dos cinco primeiros estados em que a Universidade Federal (UFC), Estadual do Ceará (UECE) e do Vale do Acaraú (UVA) apresentaram projetos, em 1998. Em julho de 2004, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

(MST) apresentou à UECE demanda para novos cursos. Desde então, constituiu-se grupo de trabalho com professores da Universidade, representantes do MST e do INCRA – CE, que resultou na apresentação e posterior aprovação, em abril de 2005, dos seguintes projetos:

1) Projeto de Formação de Educadores e Educadoras de Assentamentos Rurais em área de Reforma Agrária do Ceará. Trata-se de um projeto de formação de 240 professores de nível médio, com habilitação em Educação de Jovens e Adultos para atuação na educação do campo. É coordenado pela UECE e referenciado em grade curricular da escola pública estadual do Instituto de Educação do Ceará (IEC), com duração prevista para quatro anos e carga horária de 4.000 horas-aula;

2) Projetos de Escolarização de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Assentamento Rural do Ceará: I – Centro-Norte e II – Centro-Sul. São ações de escolarização, até a quarta série do Ensino Fundamental, de 4.600 jovens e adultos assentados no Estado do Ceará, que se desenvolverão durante dois anos (2006/2007), garantindo-se, ao final, sua certificação pelos Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA), da Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC). Os três projetos acontecerão de forma integrada tendo em vista que parte dos educadores e educadoras dos projetos de escolarização estará cursando o magistério de nível médio, no Projeto de Formação.

No caso abordado neste artigo, o objetivo maior do **Projeto de Escolarização de Trabalhadores e Trabalhadoras** em áreas de assentamentos rurais consiste em contribuir para o processo de escolarização e organização social dos assentados e assentadas, oferecendo instrumentos necessários à compreensão e transformação da realidade do campo, de forma a impulsionar o desenvolvimento auto-sustentável. Ademais, objetivam-se, ainda:

- proporcionar o acesso aos assentados e assentadas à pós-alfabetização, até a quarta série do I segmento do Ensino Fundamental;
- promover a formação dos coordenadores(as) locais e dos bolsistas universitários, qualificando-os para uma atuação que dinamize as relações e os processos sócio-educativos nas áreas de Reforma Agrária;
- produzir materiais didático-pedagógicos de apoio ao processo educativo;
- propiciar formação em serviço a educadores de EJA, contemplando as Diretrizes Operacionais para uma Educação Básica do Campo;

- fortalecer no processo educativo a noção de coletivo, tendo em vista o acúmulo de forças para a construção da Reforma Agrária e de um novo modelo de desenvolvimento;
- articular as práticas educativas escolares às vivências cotidianas, por meio de experiências extra-salas que reflitam o modo de vida e a cultura dos povos do campo.

Ao se analisar a parceria realizada entre o Estado e a sociedade civil organizada na implementação de políticas públicas, observam-se alguns entraves significativos que impedem o êxito almejado na legitimação de novas práticas da cidadania. No caso estudado, alguns limites merecem destaque.

Na significação de público para as políticas sociais, está embutida a noção de parceria. A pergunta que se faz é: até que ponto a concretização do Programa permite essas ações?

Os programas de extensão da UECE são realizados pela sua Pró-Reitoria de Extensão que, por sua vez, terceirizou as operacionalizações de seus programas de extensão a uma fundação privada, utilizando-se, pois, do conceito de uma extensão que possa gerar dividendos à universidade. A sistemática em que foi construído o PRONERA - UECE, ao contrário, não condiz com pagamentos de empresas terceirizadas que atuem na universidade. Configura-se, portanto, um grande conflito, pós-assinatura do convênio, de concepções de extensão universitária entre um dos fragmentos do Estado e movimentos sociais.

Sobre algumas informações que precisam ser analisadas com acuidade por todos os parceiros envolvidos no PRONERA, tornou-se prática comum, para órgãos como a UECE e o setor de contabilidade do INCRA, a concentração delas, deixando uma dúvida: ou esses parceiros ainda estão aprendendo a tratar de tais documentos importantes para a boa execução do programa ou não expõem todos os dados que detêm.

A construção de parceria mostra-se processual, para quem ou além das assinaturas de convênios. Quando os movimentos buscam as universidades, já procuram mediadores como professores ou alunos com quem têm vínculos de confiança para elaboração dos projetos; após a aprovação e ao se firmarem os contratos de trabalhos as relações com novas instituições ainda estarão por serem construídas.

Ao se identificarem protagonistas aliados e antagonistas, dão-se inter-relações contraditórias que também são flutuantes, ou seja, em determinados momentos podem os aliados se tornarem antagonísticos. Isso depende muito do confronto das lógicas institucionais com os movimentos sociais.

As relações entre os parceiros importam em conflitos de várias naturezas. Podem estar relacionados aos papéis que cada um se auto-atribui e aos outros, o que não raro extrapola o que estipula o Manual de Operações, pois são negociações que emergem no desenvolvimento das ações. Rela-

ciona-se a forma de cumprimento destes papéis que pode acontecer com base em decisões consensuadas ou impostas, evidenciando confiança mútua ou não e ainda lógicas próprias de cada envolvido.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pouco depois do início das aulas do projeto de escolarização desenvolvido pelo PRONERA – UECE nos assentamentos de Reforma Agrária do Ceará, o MST iniciou algumas sondagens com seus educadores sobre as dificuldades que os educandos enfrentariam para permanecer no projeto de escolarização.

Alguns fatores já conhecidos e outros específicos foram levantados. Dentre eles, a necessidade do uso de lentes corretivas, as distâncias que alguns educandos teriam de fazer a pé a fim de chegarem às escolas, as chuvas que tornam os caminhos intrafegáveis, no que se refere a senhores e senhoras de mais de sessenta anos, o cansaço físico que se aprofunda nas épocas de colheita ou, até mesmo, as “assombrações” a que alguns educandos diziam estarem sujeitos nas noites do sertão.

No início das aulas, pouca ou nenhuma vez foi citado pelos educadores que um possível descrédito ao PRONERA – UECE estaria ocasionando a queda na frequência escolar ou o total abandono de educandos. Ressalte-se o fato de as aulas terem-se iniciado distante dos direitos que apregoava o PRONERA, pois nenhum tipo de material didático ou permanente (leia-se: carteiras, lousas, lampiões etc.) havia sido entregue, bem como não havia prazos para o pagamento de educadores.

Foi assim o início nos primeiros dias de abril de 2006. Foram assim os cinco meses consequentes que ajudariam alguns educandos a construir uma nova dificuldade acerca de sua permanência no programa: a descrença neste, afinal o que lhe é de direito estava e está sendo violado por causa de uma “mal explicada burocracia” na máquina estatal. Um estado de “descrença” paira sobre o PRONERA – UECE, mas não o inviabiliza. Como deixa bem claro uma dirigente nacional a respeito do (des)ânimo no MST: “nosso povo é um povo que não perde a esperança”.

Salienta-se, principalmente, o “desacreditar” dos educandos, pelo fato de serem eles os atores a que o programa se dirige diretamente no alcance de sua primeira meta, ou seja, escolarizar 4.600 educandos. Mas, o descrédito no programa atingiu professores universitários, coordenadores locais, bolsistas universitários e outros indivíduos envolvidos no processo (militantes, familiares, comunidade).

A expressão “mal explicada burocracia” está entre aspas porque não se sabe se existe um lento e normal processo de averiguação de dados do programa, que passa por vários setores da universidade, ou se há uma op-

ção política de torná-los lentos para que se fragilize sua estrutura de funcionamento. Tal questionamento é respaldado pela posição ambígua demonstrada nas atitudes da administração da universidade a respeito do PRONERA – UECE.

Para efeito de exemplos, cita-se duas situações. A primeira diz respeito à assinatura do Reitor da universidade no convênio que implementa o PRONERA – UECE, acatando as resoluções definidas pelos movimentos sociais, professores da instituição e INCRA, bem como afirmando, em evento público (SBPC), a importância de se ter um programa dessa magnitude na UECE. A segunda situação é a atitude do ex-Pró-Reitor de Planejamento, ao afirmar que o PRONERA não traz dividendos para a universidade e, por isso, está em oposição à atual política de extensão da UECE, deixando bem claro que, se ocorresse uma leitura mais atenta das diretrizes do PRONERA, antes da assinatura pelo Reitor, o programa não estaria na política de extensão universitária.

*A priori*, isto não deixa claro se existe uma opção política, por parte do Reitor e Pró-Reitor de enfraquecer as ações do PRONERA. Todavia, a dubiedade no discurso da administração superior cria um campo tenso e cheio de incertezas sobre a eficácia projetada na assinatura de um convênio que subscreve o empenho de todos os envolvidos no programa a fim de escolarizar 4.600 jovens e adultos e áreas de Reforma Agrária do Ceará.

Dado o exposto, considera-se que a estrutura do Estado não se reorganizou para a relação de parcerias com os movimentos sociais. Isto implica a urgente necessidade de se retomar o debate em torno da ampliação dos espaços públicos para participação efetiva da sociedade civil e de um pensar em torno da ação pública conferida ao Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Manual de operações*, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. ed. ver. e atual. Brasília, 2004.

DI PIERRO, Maria Clara. *As políticas de educação básica de jovens e adultos do Brasil do período de 1985/1999*. 2002. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Eduardo. *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: UNB, 1997.



SOUZA, Maria Antônia de. As relações entre o Movimento Sem terra (MST) e o Estado: programas de alfabetização de jovens e adultos no Paraná. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIEIRA, L.; BREDARIOL, C. *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record, 1998.