

A CONTRIBUIÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A EFETIVAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO CAMPO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA

ELOÍSA DIAS GONÇALVES¹

RESUMO: Historicamente, a educação dos povos do campo foi negligenciada, restringindo-se a poucos projetos de alfabetização. A partir da década de 1990, há uma articulação dos movimentos sociais do campo para promoção da educação no meio rural. O objetivo deste trabalho foi analisar de que forma o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) contribuiu para a efetivação do direito à educação e para a concretização dos objetivos fundamentais da República, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, além de apontar a importância que os movimentos sociais tiveram para a formulação e manutenção desse programa.

Palavras-chave: Educação do campo. Direito à educação. Políticas públicas. Pronera.

CONTRIBUTION OF SOCIAL MOVEMENTS FOR COUNTRYSIDE EDUCATION: THE EXPERIENCE OF NATIONAL EDUCATION PROGRAM VERSUS AGRARIAN REFORM

ABSTRACT: Historically, the education of the country people was neglected, restricted to mere projects regarding literacy. From the 90s, there is an articulation of rural social movements for the promotion of education in rural areas. The objective of this work was to analyze how Pronera (National Program of Education in Agrarian Reform) contributes to the effectiveness of the right to Education and to achieve the fundamental objectives of the Republic, established by the 1988 Federal Constitution, also pointing out the importance that social movements had for the creation and maintenance of this program.

Keywords: Country education. Right to education. Public policy. Pronera.

¹UniSociesc-Sociedade Educacional de Santa Catarina – Joinville (SC), Brasil; Doutoranda em Direito, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Paris, França. E-mail: dg.eloisa@gmail.com
DOI: 10.1590/ES0101-73302016137656

**LA CONTRIBUTION DES MOUVEMENTS SOCIAUX POUR L'ÉDUCATION
DANS LE MONDE RURAL: L'EXPERIÉNCÉ DU PROGRAMME NATIONAL
D'ÉDUCATION DANS LA RÉFORME AGRAIRE**

RÉSUMÉ: Historiquement, l'éducation des ruraux a été négligée, limitée aux projets d'alphabétisation. Depuis les années 1990, il y a une organisation des mouvements sociaux ruraux pour la promotion de l'éducation dans les zones rurales. L'objectif de cette étude était d'examiner comment le Programme National d'Éducation de la Réforme Agraire (Pronera) contribue à la réalisation du droit à l'éducation et des objectifs fondamentaux de la République, établis par la Constitution de 1988, tout en soulignant l'importance que les mouvements sociaux avaient pour le développement et le maintien de ce programme.

Mots-clés: L'éducation rurale. Le droit à l'éducation. Les politiques publiques. Pronera.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

Nos últimos anos foram desenvolvidas algumas políticas públicas educacionais de caráter compensatório para a população do campo. Essas políticas se fundamentam na ausência histórica de programas de educação voltados a esse segmento social. De acordo com Calazans, “só a partir de 1930 ocorreram programas de escolarização considerados relevantes para as populações do campo” (CALAZANS, 1993, p. 17), sendo que a maior parte deles se restringia à alfabetização.

Nesse quadro de negação do direito à educação foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), como política de educação do campo focada no desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária, proporcionando aos assentados acesso aos diversos níveis de escolaridade. Para tanto, estabelece parcerias com governos municipais e estaduais, instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais.

Em 2009, foi aprovada a Lei Federal nº 11.947, que vinculou definitivamente o Pronera ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, sob a execução do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); em 2010, foi editado o Decreto nº 7.352, que representa avanço para a consolidação do programa, pois transforma o Pronera em política pública permanente, integrante da política de educação do campo (art. 11). Além disso, o art. 13 desse Decreto amplia o rol dos beneficiários do programa, que anteriormente se restringia aos assentados e filhos de assentados da reforma agrária:

Art. 13. São **beneficiários** do PRONERA:

- I - população jovem e adulta das **famílias beneficiárias dos projetos de assentamento** criados ou reconhecidos pelo INCRA e do **Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNFC**, de que trata o § 1º do art. 1º do Decreto no 6.672, de 2 de dezembro de 2008;
 II - alunos de cursos de especialização promovidos pelo INCRA;
 III - professores e educadores que exerçam atividades educacionais voltadas às famílias beneficiárias; e
 IV - **demais famílias cadastradas pelo INCRA**. (Grifos da autora)

Os objetivos do Pronera são: oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento; melhorar as condições de acesso à educação do público do PNRA; proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos (INCRA, 2011).

Para concretizá-los, o Pronera desenvolve projetos de educação de jovens e adultos, de formação continuada de professores de áreas de reforma agrária e de formação profissional de nível técnico ou superior para jovens e adultos de áreas de reforma agrária.

De acordo com Rolf Hackbart, ex-presidente do Incra, nos 10 primeiros anos de existência “o Pronera alfabetizou, escolarizou, capacitou e graduou cerca de 500 mil jovens e adultos atendidos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária” (HACKBART, 2008, p. 12). A Tabela 1 apresenta o número de beneficiários nos diferentes ramos de projetos do Pronera.

Os projetos vinculados ao Pronera devem levar em consideração “a diversidade cultural, os processos de interação e transformação do campo, a gestão democrática, o acesso ao avanço científico e tecnológico voltados para o desenvolvimento das áreas de Reforma Agrária” (INCRA, 2011, p. 22), além de seguir os princípios do diálogo, da práxis, da transdisciplinaridade e da equidade.

Tabela 1

Número de beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

Modalidade	1998 a 2002	2003 a 2010
Educação de jovens e adultos	99.531	299.277
Médio e superior	1.874	46.891
Especialização	–	461
Total de alunos	101.405	346.629
Instituições parceiras	45	65

Fonte: INCRA, 2010.

Outra peculiaridade refere-se à exigência da pedagogia da alternância. Tal metodologia foi regulamentada pela Resolução CNE/CEB n.º 01/2006 e caracteriza-se pela alternância entre etapas de estudos desenvolvidos nos centros de formação (“tempo-escola”) com tempos de estudos desenvolvidos na comunidade, ou seja, nos assentamentos (“tempo-comunidade”). Isso evita que os estudantes percam o contato com a realidade do campo, além de possibilitar o retorno, aos assentamentos, dos conhecimentos adquiridos.

As características assumidas pelos projetos do Pronera devem-se ao fato de ele integrar a política de educação do campo, que vem se constituindo enquanto pedagogia que considera as especificidades dos povos do campo. Assim, não se trata apenas de uma política com local de atuação definido. Há princípios, metodologia e intencionalidades próprias no desenvolvimento desse processo educativo.

A identidade da educação do campo incorpora discursos e práticas educativas que interpelam os sujeitos do campo, exige uma educação que afirma suas identidades, que problematiza, questiona e afirma a realidade do campo das suas práticas (BATISTA, 2007, p. 182).

Educação do Campo é um conceito em movimento como todos os conceitos, mas ainda mais porque busca apreender um fenômeno em fase de constituição histórica; por sua vez, a discussão conceitual também participa deste movimento da realidade. Trata-se, na expressão do Professor Bernardo Mançano, de uma disputa de “território imaterial”, que pode em alguns momentos se tornar força material na luta política por territórios muito concretos, como o destino de uma comunidade camponesa, por exemplo. (CALDART, 2008, p. 70)

Apesar dos limites encontrados para definir “educação do campo”, Caldart destaca três momentos distintos, mas simultâneos, que integram esse conceito: a educação do campo é **negatividade**, é denúncia da inferioridade com que são tratados os trabalhadores do campo e luta contra a precariedade das escolas do campo e contra a dificuldade de acesso à educação. Contudo, é também **positividade**, com propostas e práticas concretas de como fazer a educação. Ainda, a educação do campo é **superação**, um projeto de transformação social e emancipação humana (CALDART, 2008).

O Pronera é uma política pública que pretende efetivar — dentro da perspectiva da educação do campo — o direito à educação da população residente no campo, direito este que a Constituição de 1988 consagrou como fundamental. Mas para que se compreenda o papel que a educação alcança no atual ordenamento jurídico não basta que se analise os dispositivos constitucionais que se reportam diretamente à educação. É preciso entender o contexto que informa essas normas. Assim, é fundamental analisar o tipo de Estado que se pretende construir, e quais são suas prioridades.

Os objetivos do Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo período na história brasileira. Pondo fim ao regime ditatorial que perdurou por mais de vinte anos, a Carta Magna afirma o compromisso em se constituir como Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus mais destacados fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

De acordo com o Preâmbulo da Constituição, o Estado Democrático que está sendo instituído é

destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (BRASIL, 1988).

Trata-se de uma ruptura intencional com o modelo clássico de Estado Liberal, baseado na não interferência do Estado na economia e na garantia da liberdade em sua dimensão negativa, ancorada nos direitos civis e políticos. Esse modelo, fruto das revoluções burguesas na França e nos Estados Unidos, passou por uma crise após a 2ª Guerra Mundial e as diversas violações de direitos por ele legitimadas.

[...] o Estado Democrático de Direito é aquele que se pretende *aprimorado*, na exata medida em que não renega, antes incorpora e supera, dialeticamente, os modelos *liberal* e *social* que o antecederam e que propiciaram seu aparecimento no curso da História. (MENDES, 2008, p. 149)

Além de reconhecer no Preâmbulo a garantia ao exercício dos direitos sociais, e de alçar a dignidade da pessoa humana a fundamento do Estado, a Constituição Federal, em seu art. 3º, estabelece os objetivos fundamentais da República, *verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Esse dispositivo deixa claro que a nova ordem constitucional não se limitará a assegurar a liberdade e a igualdade formais, pois reconhece a situação de

desigualdade social vivenciada no país, partindo dela para “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. De acordo com Thiago Lima Breus, o art. 3º da CF/88 é uma cláusula transformadora, “que explicita a contradição entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la” (BREUS, 2007, p. 97).

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana. (SILVA, 2009, p. 105-106)

Assim, na nova ordem constitucional, o Poder Público deve voltar suas atenções para a promoção de uma igualdade real entre os diversos cidadãos, dando a todos condições de exercer plenamente seus direitos.

A premissa de que haveria uma igualdade jurídica abstrata é substituída pelo inverso desta afirmação e pela confirmação de que as desigualdades devem encontrar, na Constituição e nas leis, instrumentos de libertação e não de opressão (MALISKA, 2001, p. 171).

Para assumir esse novo papel, coerente com as determinações da Constituição, o Estado deve considerar as especificidades dos diversos segmentos sociais e os processos históricos de exclusão vivenciados no país. E é a partir desse reconhecimento que as medidas legislativas e administrativas — e as políticas públicas de uma forma geral — devem partir.

O princípio inscrito no art. 3º, III e parcialmente reafirmado no art. 170, IV prospera, assim — ainda que isso não seja compreensível para muitos — no sentido de, superadas as desuniformidades entre os flancos moderno e arcaico do capitalismo brasileiro, atualizá-lo. Aqui também atua como fundamento constitucional de reivindicação, da sociedade, pela realização de políticas públicas. Suas potencialidades transformadoras, por outro lado, são, no entanto, evidentes. (GRAU, 2006, p. 219)

Dessa forma, uma vez que a Constituição de 1988 reconhece, de um lado, a desigualdade existente na sociedade brasileira, e, de outro, os direitos sociais, torna-se imperiosa a adoção de medidas, pelo Estado, que estejam de encontro com a promoção da igualdade e a garantia dos direitos. Afinal, como remarca Freire Junior (2005, p. 27), “A Constituição do Estado Democrático de Direito tem a pretensão de se fazer normativa e não meramente simbólica”.

Nesse sentido, visando à implementação da igualdade material, inerente a um Estado Democrático de Direito, o Pronera é uma política pública que busca resgatar a direção dada pela Constituição de 1988 à sociedade brasileira, pois parte da situação de desigualdade social e marginalização para propor a efetivação de um direito social fundamental: o direito à educação. Esse tipo de política deve ser destacado e incentivado, justamente porque recupera as diretrizes e garantias constitucionais.

Direitos fundamentais sociais

Inicialmente, deve-se definir qual a acepção de direitos fundamentais adotada ao longo desse trabalho, diferenciando-a de outras expressões que são comumente apresentadas como seus sinônimos, como a de direitos humanos. Para tanto, toma-se o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet:

[...] o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, 2001, p. 33) (Grifos da autora)

A concepção de direitos fundamentais é marcadamente histórica. Conforme as alterações sociais, o rol de direitos fundamentais modifica-se, pois surgem novas situações, que trazem consigo novas problemáticas e, conseqüentemente, a afirmação de novos direitos. Além da historicidade, José Afonso da Silva (2009) aponta como características dos direitos fundamentais a inalienabilidade (são direitos intransferíveis, pois não são de cunho patrimonial), a imprescritibilidade (podem ser exigidos sempre) e a irrenunciabilidade (é possível não exercê-los, mas não se pode renunciá-los).

No século XX, vivenciou-se uma grande ampliação dos direitos considerados fundamentais, devido, sobretudo, às condições miseráveis em que se encontravam diversos cidadãos, a despeito dos direitos que lhes eram formalmente assegurados.

Essas desigualdades, que puniram durante décadas a massa de trabalhadores, serviram como condições sociais objetivas para o surgimento da categoria de direitos sociais como direitos humanos, pois tinham a ver com a própria sobrevivência do indivíduo,

prisioneiro das engrenagens da economia liberal. Os direitos sociais vieram a servir como instrumento político e jurídico que serviu à democratização do sistema econômico e social da sociedade liberal. (BARRETTO, 2003, p. 128)

A maior parte da população brasileira é excluída do exercício real dos seus direitos, pois se faz necessária a presença de condições materiais para que os próprios direitos civis e políticos, assegurados no Estado Liberal, possam ser efetivados. A reivindicação dos direitos sociais resultou na sua positivação em diversas Constituições no século passado. Esses direitos caracterizam-se por sua dimensão positiva, que exige uma ação estatal para que sejam efetivados, principal marca distintiva em relação aos direitos civis e políticos. “Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado” (SARLET, 2001, p. 51).

Os direitos sociais, ao lado dos direitos econômicos e culturais, são direitos que ensejam uma prestação positiva por parte do Estado, para que seja assegurada a igualdade material dos indivíduos. “Pelo princípio da igualdade material, assim desenvolvido, o Estado se obriga, mediante retificação na ordem social, a remover as injustiças encontradas na sociedade” (BARRETTO, 2003, p. 129).

Os direitos sociais foram afirmados como direitos fundamentais em um momento posterior ao da consolidação dos direitos civis e políticos. Mas a distinção entre esses direitos não se limita ao momento de sua positivação. Abarca também o próprio caráter e o tipo de prestação que eles demandam, especialmente do Estado.

Os direitos sociais, econômicos e culturais são considerados direitos da segunda dimensão¹. Segundo Sarlet,

os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária (SARLET, 2001, p. 52).

Ressalta-se que esses direitos não se limitam aos direitos a prestações, existindo direitos sociais, econômicos e culturais que não demandam uma prestação positiva do Estado. Como exemplo, cita-se o direito à greve e a limitação da jornada de trabalho.

Houve, contudo, um longo processo para que esses direitos fossem considerados verdadeiros direitos fundamentais, ao lado dos direitos civis e políticos, sem estarem em uma posição inferior. Nesse sentido, importante expor o raciocínio formulado por Sarlet, que comprova a fundamentabilidade desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro:

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua

vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático, enquadrando-se na categoria das normas de eficácia contida. (SARLET, 2001, p. 71)

Ao dispor que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988), indene de dúvida que o §1º do art. 5º da Constituição de 1988 contribuiu para retirar o caráter meramente programático a que eram relegadas as normas referentes aos direitos fundamentais de segunda dimensão. Isso porque o referido dispositivo trata os direitos fundamentais de forma genérica, sendo que a interpretação mais coerente com a ordem constitucional é considerar que todos os direitos fundamentais (civis, políticos, sociais, econômicos, culturais) possuem, doravante, aplicação imediata.

Ressalta-se que entre os direitos de primeira e segunda dimensão há uma relação de interdependência e complementariedade. Os direitos sociais são essenciais para que haja possibilidade de efetivação dos direitos civis e políticos a todos os cidadãos. “A plenitude de igualdade e capacidade entre todos os atores participantes do processo deliberativo exige a implementação de uma multiplicidade de condições materiais pelo Estado” (BREUS, 2007, p. 195). Ao mesmo tempo, para que haja democracia não basta garantir os direitos sociais, econômicos e culturais, se não for possível exercer os direitos civis e políticos.

O capítulo da Constituição de 1988 que se refere aos direitos sociais conta com seis artigos, sendo que o primeiro deles (o art. 6º da CF/88) apresenta a seguinte listagem: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Sarlet (2001) ressalva que há outros direitos sociais garantidos ao longo do texto constitucional.

O direito à educação

O direito à educação ganhou destaque nos últimos anos, tornando-se indispensável para a superação da desigualdade social. A educação, considerada tanto na sua dimensão formal quanto não formal, exerce um papel essencial para o desenvolvimento das potencialidades humanas e da consciência social, bem como para o processo de formação política dos indivíduos. Alçada pela Constituição Federal de 1988 ao *status* de direito fundamental social, exige-se a intervenção do Estado para sua efetivação:

O direito à educação é típico direito de prestação em sentido estrito (prestação fática, direito fundamental social). Entre os direitos sociais, o direito à educação e o direito à saúde assumem características especiais, uma vez que a Constituição de 1988 definiu ambos como dever do Estado. (MALISKA, 2001, p. 153-154)

De acordo com o art. 205 da Constituição, a educação é direito de todos, de forma que “esse direito é informado pelo princípio da universalidade” (SILVA, 2009, p. 312). Esse dispositivo também prescreve as finalidades do processo educacional: “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Para Marli da Costa, isso revela que “antes de a pessoa ser considerada cidadã ou trabalhadora, a ela deve ser ofertada uma educação que favoreça o seu crescimento enquanto ser humano” (COSTA, 2006, p. 1703).

Não é demais lembrar a importância que a educação exerce sobre a vida das pessoas, sobretudo contemporaneamente, em que ela é necessária para a formação de diversos âmbitos da vida humana. “Como direito relacionado à ‘dignidade da pessoa humana’ e à liberdade, a educação é direito social que visa ao pleno desenvolvimento humano” (BARUFFI, 2009, p. 106).

Além disso, o acesso à educação é essencial para o fortalecimento da democracia, pois por meio dele são disponibilizadas importantes ferramentas para uma análise crítica da realidade, que possibilite a reivindicação de seus direitos.

Observa-se que não é possível que seja pensada, de forma não harmônica, a existência de uma democracia e de um Estado que possibilitem ao cidadão condições mínimas para que seja educado, alimentado, respeitado em sua integridade física e moral. Se o mundo, hoje, fala em democracia como sendo o regime mais adequado à sociedade moderna, deve, necessariamente, ter também presente que, sem um Estado que propicie condições para a emancipação de seus cidadãos, não se pode nem pensar em democracia. (MALISKA, 2001, p. 56-57)

O art. 206 da Constituição traz os princípios que baseiam o ensino, como a garantia de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988). Esse princípio deve ser analisado em conformidade com os demais preceitos constitucionais, inclusive aqueles que estabelecem os objetivos da República. Assim, a igualdade para o acesso e permanência na escola não deve ser abordada apenas em sua dimensão formal. Por isso, as desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira devem ser consideradas no momento de formulação das políticas educacionais.

Ao prever como princípio da educação o “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”, o inciso III do art. 206 serve de suporte para a constituição da educação do campo, com a construção de uma pedagogia própria, que corresponda à identidade dos povos do campo. “Pode-se afirmar que é a escola um dos

ambientes mais propícios para a educação plural, que respeita o direito do outro, educação da tolerância” (MALISKA, 2001, p. 181).

A Constituição Federal também estabeleceu a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. De acordo com Sarlet, trata-se de um direito público subjetivo, ou seja, “equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente” (SILVA, 2009, p. 313).

Cada nível de ensino recebeu um tratamento específico da Constituição. Enquanto o ensino básico é obrigatório, foi garantida a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” e o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais, como o direito à educação, exigem do Poder Público uma prestação positiva para a sua efetivação. São as políticas públicas elaboradas pelo governo que cumprem esse papel. O processo de elaboração dessas políticas envolve diversos atores sociais e está diretamente relacionado com a pressão exercida pela sociedade para a concretização de seus direitos.

A função das políticas públicas

A maior parte dos direitos fundamentais sociais é composta por direitos prestacionais, que “têm por objeto conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática” (SARLET, 2001, p. 261). As políticas públicas “são os instrumentos de que dispõe o Estado, na forma da Administração Pública, para a realização dos Direitos Fundamentais sumariados na Constituição” (BREUS, 2007, p. 203).

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2002, p. 241)

Eros Roberto Grau expõe, com clareza, a relação existente entre os objetivos traçados pela Constituição e a imperiosidade das políticas públicas:

Constituição dirigente que é, a de 1988 reclama — e não apenas autoriza — interpretação dinâmica. Volta-se à transformação da sociedade, transformação que será promovida na medida em que se reconheça, no art. 3º — e isso se impõe —, fundamento à reivindicação, pela sociedade, de direito à realização de políticas públicas. Políticas públicas que, objeto de reivindicação constitucionalmente legitimada, hão de importar o fornecimento de prestações positivas à sociedade. (GRAU, 2006, p. 215)

Assim, para que os direitos sociais adquiram sua máxima eficácia é necessário que o poder público promova políticas. Ao contrário do que ocorre com os direitos de primeira dimensão, não basta a garantia formal desses direitos para que eles sejam concretizados. “Desse modo, é possível entender que se deve ao Estado Social o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a estender a todos os indivíduos os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais” (SCHIER, 2002, p. 71).

Um importante aspecto a ser considerado é a prevalência do caráter político nas decisões a respeito da criação de políticas públicas. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci adverte que

adotar a concepção de políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas (BUCCI, 2002, p. 241).

Ainda que a Constituição de 1988 preveja, com minúcias, algumas políticas que devam ser implementadas, resta ao poder público uma grande margem para determinar de que forma serão alocados os recursos estatais, essenciais para a efetivação dos direitos sociais. “O campo das políticas públicas é, historicamente, o ambiente da discricionariedade administrativa” (DAL BOSCO, 2009, p. 228). Assim, a demanda e a pressão social são essenciais para o estabelecimento de políticas públicas que realmente atendam às necessidades sociais.

A luta travada pelos movimentos sociais e pelas universidades para inclusão da educação do campo na agenda política nacional é um exemplo da importância exercida pela mobilização social para o estabelecimento de políticas públicas. O PRONERA é fruto dessa pressão e dessa luta, como será demonstrado a seguir.

A contribuição dos movimentos sociais para a formulação de políticas públicas: a experiência do PRONERA

Há diversos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1988, cabendo ao poder público decidir de que forma irá efetivá-los, quais as políticas públicas que irá adotar. Essa escolha, que em geral é discricionária, é resultado de um processo político em que diferentes segmentos sociais buscam a realização dos seus direitos e, até mesmo, de seus interesses privados.

Por exigirem recursos estatais que são limitados, há grande disputa para implantação de uma política em detrimento de outras. E para que uma demanda tenha sucesso é necessária muita pressão. Essa pressão pode ser econômica, como a que exercem os grandes detentores de capital no país, que visam o aumento de

seus lucros com a intervenção estatal. Mas pode também ser uma pressão política e social, como a realizada pelos movimentos sociais².

[...] torna-se impossível pensar que a formulação das políticas públicas é pensada unicamente a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra, como querem os funcionalistas. Se assim fosse, as políticas públicas seriam definidas tendo como parâmetro unicamente o bem comum e este seria entendido como de interesse de todos os segmentos sociais. Esse entendimento nega a possibilidade do aparecimento de uma dinâmica conflitiva, envolvendo uma correlação de forças entre interesses de diferentes segmentos sociais ou classes. (BONETTI, 2007, p. 56)

Assim, há verdadeira luta pela distribuição dos recursos e pelo tipo de políticas públicas que serão adotadas, especialmente porque o Poder Executivo apoia-se na discricionariedade administrativa para decidir a qual interesse atenderá.

Os movimentos de origem popular vêm se destacando enquanto propulsores de políticas públicas, reivindicando que os recursos estatais sejam destinados a medidas que contribuam para a erradicação da pobreza, a superação das desigualdades sociais e a efetivação dos direitos fundamentais, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, destaca-se a luta pela educação do campo, consolidada a partir da década de 1990.

A educação do campo no Brasil ocorreu de forma precária, com poucos recursos, estrutura deficitária e, em geral, limitada ao processo de alfabetização. Além disso, a educação formal a que tinham acesso os povos do campo não considerava, em geral, a sua realidade. Partia do modelo de vida urbano, colocando o campo em uma situação de inferioridade.

Mas a articulação de movimentos sociais em torno da luta pela valorização do campo como espaço digno de vida contribuiu para uma nova abordagem da relação existente entre o campo e a educação. “A idéia central é: não se trata apenas de melhorar a escola ou ampliar cursos profissionalizantes, mas modificar a lógica do uso e do acesso ao conhecimento no campo brasileiro” (MOLINA, 2003, p. 23).

Sobretudo na década de 1990, os movimentos sociais começaram a promover iniciativas educacionais próprias, voltadas às especificidades do campo. Paralelamente, passaram a tencionar o governo para a promoção de políticas públicas e de leis em sintonia com a concepção de educação do campo que essas experiências foram forjando.

Não havia uma preocupação específica do Poder Público com a educação do campo, sendo que na legislação referente à educação esse tema era tratado apenas

secundariamente. A despeito disso, Andrade e Di Pierro ressaltam que “ao reconhecer a diversidade sociocultural e o direito à igualdade e à diferença, preconizando uma formação básica que contemple as especificidades regionais e locais, a LDB abriu espaço à inovação pedagógica no meio rural” (ANDRADE, DI PEIRRO, 2011, p. 8).

Todavia, a referência à educação do campo foi muito limitada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), não sendo suficiente para atender às necessidades das escolas do campo. Nesse contexto, foi organizado o I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera), em julho de 1997.

O eixo de reflexão do Enera eram problemas econômicos, sociais e educacionais de acampamentos/assentamentos. Analisou-se da educação infantil à educação de jovens e adultos. As principais conclusões mostraram que apesar do descaso e do abandono do governo federal, efervesciam experiências, frutos de concepções pedagógicas desenvolvidas na luta pela Reforma Agrária pelos militantes do MST. (MOLINA, 2003, p. 49)

De acordo com Molina, que participou do Enera como coordenadora do Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília (UnB), durante o encontro os movimentos sociais e os educadores do campo propuseram às Instituições de Ensino Superior a construção de uma rede nacional para enfrentar os problemas do analfabetismo nos assentamentos da reforma agrária. “Começou-se a montar a estrutura do que seria o Pronera, constituindo-se a Comissão Pedagógica, que discutiu e elaborou o conteúdo do manual a destinar às universidades os objetivos do Programa” (MOLINA, 2003, p. 51).

Esse sucinto resgate histórico é revelador da importância alcançada pelos movimentos sociais para a promoção de políticas que visam a concretização dos direitos fundamentais, como o direito à educação, inclusive da população do campo. “Política pública institucionalizada por demanda coletiva, o Pronera carrega em si grande aprendizado, por meio de parceria. É, sem dúvida, uma política pública construída de baixo para cima” (MOLINA, 2003, p. 47).

Uma grande conquista da luta pela educação do campo foi a aprovação das “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo”, em 2001 — mesmo ano em que fora aprovado o Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001). Tais diretrizes foram estabelecidas por conta da ausência de um tratamento minucioso sobre a educação do campo no Plano Nacional da Educação.

Demandas dos movimentos sociais diante da persistência de omissões, lacunas ou do tratamento inadequado das necessidades educativas singulares à população do campo nas políticas educacionais conduziram o Conselho Nacional de Educação a emanar, em fins de 2001, Diretrizes Operacionais

para a Educação Básica nas Escolas do Campo. As Diretrizes derivaram do Parecer 36/2001 elaborado pela relatora Edla de Araújo Lira Soares, que contemplou reivindicações e acolheu sugestões dos movimentos sociais. (ANDRADE, DI PEIRRO, 2011, p. 11)

Para Bernardo Mançano Fernandes,

A aprovação das Diretrizes representa um importante avanço na construção do Brasil rural, de um campo de vida, onde a escola é espaço essencial para o desenvolvimento humano. [...] Um país moderno é aquele que tem um campo de vida, onde os povos do campo constroem as suas existências. (FERNANDES, 2002, p. 62-63)

A relatora do Parecer que serviu de base para as Diretrizes, Edla de Araújo Lira Soares, fez um resgate histórico de como a educação de campo fora abordada até então, reafirmando a negligência com que foi tratada essa questão ao longo da história brasileira:

No Brasil, todas as constituições contemplaram a educação escolar, merecendo especial destaque a abrangência do tratamento dado ao tema a partir de 1934. Até então, em que pese o Brasil ter sido considerado um país de origem eminentemente agrária, a educação rural não foi sequer mencionada nos textos constitucionais de 1824 e 1891, evidenciando-se, de um lado, o descaso dos dirigentes com a educação do campo e, de outro, os resquícios de matrizes culturais vinculadas a uma economia agrária apoiada no latifúndio e no trabalho escravo. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2002, p. 34)

A importância de tais diretrizes para a educação do campo pode ser percebida pela forma de tratamento que é dada às escolas do campo, afirmando sua identidade, sua especificidade e sua intrínseca relação com as organizações do campo.

Apesar desses avanços, a educação do campo ainda enfrenta muitos percalços. Não basta a formalização de diretrizes e de programas para a efetivação do direito à educação dos povos do campo. É necessário que haja um acompanhamento das organizações sociais no desenvolvimento dos programas, pois políticas públicas como o Pronera, por se tratarem de prestações devidas pelo Estado, exigem a liberação dos recursos. Assim, a cada exercício orçamentário as pressões devem ser retomadas, para garantir a execução dessas políticas.

Segundo Monica Molina, “a cada ano, a Comissão Pedagógica [do Pronera] e os movimentos sociais negociavam e, principalmente, articulavam-se com deputados e senadores para garantir recursos do Orçamento da União ao Pro-

grama” (MOLINA, 2003, p. 56). Mas a precariedade das vias institucionais para expressão das demandas populares fez com que, diversas vezes, fosse necessário recorrer a meios alternativos de pressão do poder público, como marchas, ocupações de prédios públicos, congressos. Um exemplo disso foi a realização, em 1998, de acampamentos nas sedes das superintendências do Incra, em mais de 20 estados, com a montagem de “salas de aula” com assentados, para reivindicar a liberação de verbas para o Pronera.

Diante desse quadro, não há dúvidas de que a concretização do direito à educação dos povos do campo é resultado da luta incessante dos movimentos sociais, pois, “apesar das estratégias para esvaziar o Pronera, a organicidade dos movimentos sociais e a convicção da centralidade da educação fizeram com que as resistências fossem vencidas e o Programa se mantivesse” (MOLINA, 2003, p. 55).

Conclusão

Infelizmente, é notória a situação de precariedade da educação no Brasil, sobretudo no campo. Apesar da garantia constitucional, muito ainda precisa ser feito para que o direito fundamental à educação seja efetivado. O Estado possui um papel essencial nesse processo, devendo promover políticas públicas que, ao mesmo tempo em que garantam esse direito, contribuam para o desenvolvimento nacional e a superação das desigualdades sociais.

A reforma agrária, também prevista na Constituição de 1988, é importante medida de distribuição de renda, colaborando para que os objetivos da República, estabelecidos no art. 3º da Carta Magna, sejam alcançados. Mas para que a reforma agrária seja bem-sucedida, não basta a distribuição de terras, é necessário que estejam presentes as demais condições materiais e subjetivas para a permanência da população no campo. Nesse sentido, a educação do campo possui um papel essencial, pois permite o acesso ao conhecimento sistematizado historicamente, além da valorização do saber popular.

Indene de dúvidas, portanto, que a luta pela educação do campo, travada principalmente pelos movimentos sociais e pelos educadores do campo a partir da década de 1990, é legítima e albergada pela Constituição Federal. O Pronera foi a principal conquista de toda essa mobilização, sendo responsável pela garantia do acesso aos mais diversos níveis de educação à população do campo, além de contribuir para a consolidação da reforma agrária.

Conclui-se, dessa forma, que os movimentos sociais representam interesses sociais legítimos e são importantes atores político-sociais. A pressão por eles exercida assegura não apenas a concretização de direitos fundamentais, mas, sobretudo, o desenvolvimento da democracia, tão cara às sociedades modernas.

Notas

1. Em relação à adoção do termo “dimensões”, destaca-se o ensinamento de Sarlet: “com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão ‘gerações’ pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual já quem prefira o termo ‘dimensões’ dos direitos fundamentais, posição esta que aqui optamos por perfilhar, na esteira da mais moderna doutrina” (SARLET, 2001, p. 49).
2. “[...] entende-se movimentos sociais como uma manifestação coletiva, organizada ou não, de protesto, de reivindicação, luta armada ou como um simples processo educativo. Entende-se que qualquer manifestação ou ação coletiva que se apresente com o objetivo de interferir numa ordem social, possa ser chamada de movimento social. Na história dos movimentos sociais, vemos alguns que nasceram de uma forma espontânea, tomando uma organização no decorrer do próprio movimento. Outros, ao contrário, nascem de uma organização já estruturada. Normalmente, eles nascem a partir de um fato histórico já constituído, quando o movimento busca o constituinte, isto é, a construção de uma nova ordem” (BONETI, 2007, p. 56).

Referências

- ANDRADE, M.R.; DI PIERRO, M.C. *O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org/downloads/ensaio_introdutorio.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2011.
- BARRETTO, V.P. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, I.W. (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARUFFI, H. A educação como “direito do homem”. In: BARUFFI, H. (Org.). *Direitos fundamentais sociais*. Dourados, MS: UFGD, 2009.
- BATISTA, M.S.X. Movimentos sociais e educação popular do campo (re)constituindo território e identidade camponesa. In: ALMEIDA, M.L.P.; JEZINE, E. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas: Editora Alínea, 2007.
- BONETI, L.W. Educação e movimentos sociais hoje. In: ALMEIDA, M.L.P.; JEZINE, E. *Educação e movimentos sociais: novos olhares*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. *Decreto nº 6.672*, de 02 de dezembro de 2008. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória no 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. *Decreto nº 7.352*, de 04 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7352.htm>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 01 set. 2011.

_____. *Lei nº 11.947*, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 25 ago. 2011.

BREUS, T.L. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, M.P.D. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALAZANS, M.J.C. Para compreender a educação do estado no meio rural – traços de uma trajetória. In: THERRIEN, Jacques. *Educação e escola no campo*. Campinas: Papirus, 1993.

CALDART, R.S. Sobre educação do campo. In: FERNANDES, B.M.; OLIVEIRA, C. J.; SANTOS, C. A.; DUARTE, C. S.; MICHELOTTI, F.; MOLINA, M.C.; CALDART, R.S. *Educação do campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: Inkra; MDA, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer nº 36/2001. In: KOLLING, E.J.; CERIOLI, P.R.; CALDART, R.S. (Org.). *Educação do campo: identidades e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

COSTA, M.M.M. A educação como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

DAL BOSCO, M.G. Novo conceito de discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais. In: BARUFFI, H. (Org.). *Direitos fundamentais sociais*. Dourados: UFGD, 2009.

FERNANDES, B.M. Diretrizes para uma caminhada. In: KOLLING, E.J.; CERIOLI, P.R.; CALDART, R.S. (Org.). *Educação do campo: identidades e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

FREIRE JUNIOR, A.B. *O controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GRAU, E.R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

HACKBART, R. Apresentação. In: FERNANDES, B.M.; OLIVEIRA, C. J.; SANTOS, C. A.; DUARTE, C. S.; MICHELOTTI, F.; MOLINA, M.C.; CALDART, R.S. *Educação do campo: campo – políticas públicas – educação*. Brasília: Inkra; MDA, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Manual de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária*. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/images/arquivos/manual_pronera_e_portaria_publicados.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. *Programa de educação na reforma agrária já beneficiou 450 mil jovens e adultos no Brasil*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15748:educacao-no-campo-pronera-ja-beneficiou-450-mil-jovens-e-adultos-no-brasil&catid=289:destaques-ramdomicos&Itemid=303>. Acesso em: 31 ago. 2011.

_____. PRONERA. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=49&Itemid=75>. Acesso em: 25 ago. 2011.

KOLLING, E.J.; CERIOLI, P.R.; CALDART, R.S. (Org.). *Educação do campo: identidades e políticas públicas*. Brasília: Articulação Nacional Por uma Educação do Campo, 2002.

MALISKA, M.A. *O direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MENDES, G.F.; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOLINA, M.C. *A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MORAES, M.C.B. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, I.W. (Org.). *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, I.W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHIER, A.C.R. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, J.A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

Recebido em 13 de julho de 2014.

Aprovado em 23 de fevereiro de 2016.