

ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO: Programa Pronera

PUBLIC FIELD EDUCATION POLICY CYCLE ANALYSIS: Pronera Program

Ariane Maria Agner

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, PR, Brasil
ariane.agner@hotmail.com

Décio Estevão do Nascimento

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, PR, Brasil
decioen@gmail.com

Resumo

Este estudo trata da política pública de educação no campo, operacionalizada por meio do Programa Nacional de Educação no Campo, integrada às ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, compreendendo seus ciclos à luz da literatura relevante sobre o tema. O Programa é operacionalizado com o uso de Manuais que são aprovados por meio de Decretos ou Portarias. Ao longo de vinte e um anos de existência foram editados seis Manuais, o mais recente no ano de 2016. O objetivo da pesquisa é descrever o ciclo da Política Pública de Educação no Campo, especificamente o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera). A metodologia predominante foi a pesquisa bibliográfica, envolvendo ainda a pesquisa documental, nos Relatórios de Gestão do Incra para a coleta e análise de dados. Com base nos pressupostos constantes na literatura, descreve-se o ciclo do Programa de acordo com a análise dos Relatórios de Gestão e dos Manuais. A cada nova edição do Manual de Operações do Pronera foi possível observar a ampliação dos níveis educacionais e a grade de cursos ofertados aos beneficiários.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Pronera. Ciclo da Política Pública.

Abstract

This study deals the public policy of education in the field, operationalized through the National Program of Education in the Field, integrated to the actions of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform - Incra, understanding its cycles in the light of the relevant literature on the subject. The Program is operationalized using Manuals that are approved by Decree or Ordinance. Over twenty-one years of existence, six Manuals were published, the most recent in 2016. The objective of the research is to describe the cycle of Public Policy on Rural Education, specifically the National Program of Education in Agrarian Reform (Pronera). The predominant methodology was bibliographic research, also involving documentary research, in Incra Management Reports for data collection and analysis. Based on the assumptions in the literature, the

Program cycle is described according to the analysis of Management Reports and Manuals. With each new edition of the Pronera Operations Manual it was possible to observe the expansion of educational levels and the grid of courses offered to beneficiaries.

Keywords: Public policy. Pronera. Public Policy Cycle.

Introdução

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera – é uma política pública de educação no campo executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no qual são ofertados aos beneficiários da política pública geral, a de Reforma Agrária, cursos desde a Alfabetização até Mestrado. Neste estudo, uma pesquisa bibliográfica envolvendo autores clássicos e autores de relevância atual, pretende-se descrever a formulação da política Pública de Educação na Reforma Agrária, operacionalizada pelo Incra.

A educação é uma necessidade básica, um dos direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal de 1988, e sua oferta é uma das principais obrigações do Estado. A educação no meio rural tem suas peculiaridades, e a educação na reforma agrária torna-se ainda mais peculiar. De acordo com Bezerra (2010), as mobilizações por uma educação no campo originaram-se a partir dos anos 1990, com o movimento chamado “Por uma educação no Campo”. Esse movimento nasceu no Brasil a partir do entendimento de que o mundo rural é bem diferente do mundo urbano, e por admitir a existência de um homem urbano e um homem rural.

Segundo Cunha e Mello (2010), o termo rural advém do latim *ruralis*, que é um adjetivo correspondente ao que pertence, ou relativo a campo (um terreno extenso que se encontra fora das regiões mais povoadas e que são terras de cultivo). É exatamente o oposto do que se conhece como urbano, ou zona de cidades. Já rural como zona é aquela extensão que se caracteriza pela quantidade de espaços, na sua maioria repleta de verde e que são destinadas para o uso de atividades agropecuárias e agroindustriais como principais formas de aproveitamento (CUNHA; MELLO, 2010).

Nesse cenário, Araújo (2012) define educação no campo como uma modalidade da educação que ocorre em espaços denominados rurais. Diz respeito a todo espaço educativo que se dá em espaços da floresta, agropecuária, das minas e da agricultura e ultrapassa, chegando também aos espaços pesqueiros, populações ribeirinhas, caiçaras e

extrativistas. É destinada às populações rurais nas diversas produções de vida já citadas, assim como, serve de denominação a educação para comunidades quilombolas, em assentamento ou indígena. Na educação no campo, é preciso considerar a diversidade contida nos espaços rurais, contemplando no currículo escolar as características de cada local, bem como os saberes ali presentes (ARAÚJO, 2012).

No que se refere à Política Pública, Dye (2010) preceitua que ela integra não apenas os valores convencionados como importantes de determinada comunidade, como também os conflitos entre esses valores, pois alguns deles farão parte das decisões, mas não são exatamente de interesse público. Dessa forma, Dye (2010) corrobora Easton (1965) no que se refere às decisões políticas, e nesse caso, com força de lei, podem representar valores diferentes dos que a sociedade tem como prioridade.

A pesquisa bibliográfica se torna uma ferramenta eficiente para reunir os principais autores em torno da discussão do tema. Nesta pesquisa foram consultadas literaturas relativas ao assunto, tanto clássicas como contemporâneas, incluindo artigos e outros trabalhos publicados. Segundo Marconi e Lakatos (1992), o objetivo da pesquisa bibliográfica é o encontro do pesquisador com todo o material já publicado em torno de determinado tema, o que ampara o pesquisador no momento das análises, ou tratamento das informações. Para essas autoras, “ela pode ser considerada como o primeiro passo de toda pesquisa científica.” (MARCONI; LAKATOS, 1992, p. 42). A pesquisa envolve ainda uma pesquisa documental, especificamente junto aos Relatórios de Gestão produzidos pelo Incra, no que se refere ao Pronera, levando em conta os conceitos apontados na literatura pesquisada.

Nesse contexto, o objetivo da pesquisa é descrever o ciclo da Política Pública de Educação no Campo, especificamente o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), e as principais modificações ocorridas ao longo dos vinte e um anos de existência do Programa.

O artigo divide-se em seções, nas quais, inicialmente, são abordados os conceitos de Políticas Públicas, seus ciclos; seguindo-se os resultados e discussões, finalizando com as conclusões.

Políticas Públicas

Nesta seção busca-se discutir os conceitos de Políticas Públicas, apresentados por diferentes autores, traçando-se uma proximidade com uma linha do tempo.

Segundo Heidemann (2009), o termo política pública pode ser entendido como um conjunto coerente de decisões, de ações, de alternativas, de escolhas que a administração pública leva à concretização, embasada no interesse coletivo, e por ele orientadas. As políticas públicas devem ser distintas das políticas de Estado, pois estas já estão preceituadas na Constituição Federal, e não são escolhas dos atores políticos, restando, nesse caso apenas o seu cumprimento. Secchi (2010), por sua vez, ressalta também a importância da diferenciação entre políticas públicas de políticas governamentais, enfatizando que estas são intentadas pelos atores governamentais, demandadas por órgãos e Poderes do Estado, sendo esse a categoria mais importante das políticas públicas. Já a política pública, é resultado de comunidades políticas, sendo conduzida de forma mais abrangente, seus contornos é que a definem como “pública”, ou seja, conferindo-lhe o aspecto de interesse coletivo (SECCHI, 2010).

No âmbito dessa diferenciação, há que se ressaltar, de acordo com Dye (2011), que mesmo conferindo o aspecto coletivo às políticas públicas, os atores políticos não deixam de atuar e maximizar seus interesses e benefícios individuais. Essa assertiva remete à teoria da escolha pública, de James Buchanan, desenvolvida na década de 1960 (BUCHANAN, 1960). Tal teoria demonstra, por exemplo, que os partidos políticos não disponibilizam opções claras no momento das campanhas eleitorais. O interesse demonstrado é somente em serem eleitos, ou seja, vencerem as eleições. Dessa forma, os partidos políticos e os candidatos buscam posições e discursos de modo a atrair maior número de eleitores (BUCHANAN, 1960). Para Dye (2011), eles formulam suas posições políticas para ganhar eleições; eles não ganham eleições para formular políticas.

Souza (2006, p. 24) sintetiza a definição de políticas públicas de acordo com o pensamento dos principais autores clássicos:

- a) um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (Mead, 1995);
- b) um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (Lynn, 1980);
- c) é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984);
- d) decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Laswell, 1956).

Para Capella (2018), a questão da definição é relevante por se apresentar como um processo, e não um conceito estanque, ou seja, envolve elementos que não são tratados distintamente, mas inter-relacionados e interligados. Esses elementos, formulação, ciclos, agenda, alternativas, não ocorrem exatamente de forma linear, mas simultânea e ciclicamente, daí predominar o termo 'ciclos de políticas públicas', ou 'processo de políticas públicas'. (CAPELLA, 2018).

Ciclo das Políticas Públicas

O ciclo da política pública, sintetizado por Souza (2006), é dotado dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Conforme a autora descreve, algumas linhas do ciclo de política têm como foco os participantes do processo decisório, enquanto outras enfatizam o processo, em si, de formulação da política, sendo que cada participante pode atuar de modo a incentivar ou a vetar determinada política.

Frey (2000), por sua vez, defende que o ciclo de políticas públicas envolveria as seguintes fases: percepção e definição do problema, *agenda setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, e por fim, a avaliação de políticas e a eventual correção de ações. Já Saravia e Ferrarezi (2006) definem os seguintes estágios para o ciclo: formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação.

Entre os autores pesquisados foi possível observar que há estágios comuns ao se tentar estabelecer o ciclo das políticas públicas. Dessa forma, neste estudo, será adotada a proposta dos trabalhos recentes de Raeder (2014) e Secchi (2013), que apontam cinco estágios: identificação do problema, formação da agenda decisória, formulação de programas e projetos, implementação, monitoramento e avaliação. Esses estágios podem claramente ser observados no Programa objeto desta pesquisa, o que justifica a utilização desses autores. Quanto aos estágios, especificamente, busca-se consolidar os atributos de cada um, principalmente de acordo com o pensamento de Secchi (2013). Importante ressaltar que esses estágios não ocorrem, necessariamente, de forma linear.

Em relação à definição da agenda pelos Governos, Souza (2006) aponta três formas de resposta: na primeira, o foco é no problema, ou seja, quando se tem a convicção de que algo deve ser feito a respeito de algo. Essa definição dos problemas tem forte

atuação sobre o resultado da agenda. A segunda tem por foco a política em si, quando se tem a certeza de que se deve agir frente a determinado problema. Isso ocorre, por exemplo, no processo eleitoral, quando os partidos políticos se aliam a grupos de interesse e acabam por mudar suas formas de tentar agir, e até suas ideologias, e isso é fator determinante na construção da agenda (SOUZA, 2006). Esse processo pode ser entendido mais como uma troca de favores, entre políticos e comunidades – grupos de interesses. A terceira resposta tem base nos participantes, sejam visíveis, no caso dos partidos, mídia, próprios políticos, grupos de interesses, e os invisíveis, a burocracia e os acadêmicos, por exemplo. Nesse caso, segundo Souza (2006), os grupos visíveis são os que configuram a agenda, e os invisíveis postulam as alternativas.

No que se refere à 'Formulação de Políticas Públicas' a expressão remete aos estudos de Laswell, entre os anos de 1940 e 1970, quando desenvolveu uma abordagem intitulada *Policy Sciences*, descrevendo como “conhecimento **do** processo e **no** processo de produção de políticas públicas”. (LASWELL, 1970, p. 3, grifo do autor). Uma das principais características atribuídas à abordagem é a orientação para resolução de problemas ou conflitos sociais.

Parsons (2007) afirma que durante o século 19 havia o entendimento que os problemas sociais somente seriam solucionados a partir de conhecimento e o emprego de técnicas. De acordo com esse autor, no século 20, os estudos apontaram que a esses elementos deveria ser acrescido o reconhecimento de diferentes perspectivas, ou seja, envolvendo diferentes atores, como os movimentos sociais, a mídia, e a opinião pública. Gelinski e Seibel (2008) chamaram esses atores, além do Estado, de *policy makers*, conferindo importância na constituição dessas redes, ou arenas, e na definição da agenda (*agenda-setting*), e que problemas ou conflitos farão ou deixarão de fazer parte dela.

Sob esse aspecto, Anderson (2011) afirma que os problemas a serem integrados às agendas, problemas públicos, são os que geram efeitos numa determinada coletividade, envolvendo, inclusive pessoas que não estejam diretamente envolvidas na busca de soluções; e ainda, são aqueles que não podem ser solucionados em ações individuais. Para diversos autores, tanto clássicos como contemporâneos, o processo de formação da agenda é um processo competitivo entre os proponentes e o poder público. Já para Zahariadis (2016, p. 6), seria o “processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais”.

A formação da agenda decisória, segundo Secchi (2013), é quando os problemas demandados são entendidos como relevantes, e desdobrados em programas ou projetos. De acordo com esse autor, existem três critérios para que os problemas sejam tidos como relevantes: a necessidade de intervenção no problema; ser passíveis de resolução; devem alcançar os níveis de responsabilidade pública. Souza (2017) apresenta os fatores técnicos, econômicos e a aceitação social como critérios para um problema ser inserido na agenda.

Secchi (2013) subdivide o estágio da formulação de alternativas ou programas em formulação de alternativas e tomada de decisão. Segundo esse autor, os programas são as ações propriamente ditas; e a tomada de decisão, como o termo já expressa, é quando o poder público toma como relevante determinado problema, assumindo sua responsabilidade pública de intervenção (SECCHI, 2013). O estágio da formulação de programas ou projetos, sintetizado por Raeder (2014), pode ser entendido como o estabelecimento das ações para o enfrentamento dos problemas.

A implementação é quando as políticas ou programas, convertidos em ações, atingem o público demandante, estando totalmente conectada ao público-alvo. Nesse estágio é que são produzidos os resultados. Na implementação, além dos resultados, é possível identificar os pontos falhos que podem acometer as políticas ou os programas (SECCHI, 2013). Também nessa fase, segundo Lotta (2019), é possível contrapor o que foi formulado e o que foi executado. Para essa autora, é nesse estágio também que é possível verificar o papel de diferentes atores envolvidos em todo o processo, e as transformações ocorridas com relação ao problema. (LOTTA 2019).

Epistemologicamente, avaliar tem como sinônimos julgar, classificar, mensurar, ponderar, aferir, atribuir valor ou importância, analisar a utilidade ou relevância de algo, medir, ordenar. No campo da política pública, de acordo com Goulart e Assumpção (2017), avaliação é um processo que atribui mérito ou priorização de um determinado programa, ou projeto social. Para essas autoras, o processo tem o objetivo de demonstrar resultados, apontando necessidades de intervenção, e otimizar os recursos públicos destinados aos programas ou projetos. Logo, o objetivo da intervenção é reformular ou aprimorar essas políticas, e ainda o objetivo de prestar contas. Na mesma linha, Secchi (2013) observa que a fase de avaliação tem o objetivo de examinar em que nível o problema foi minimizado, possibilitando a retomada e a reformulação de pontos falhos (SECCHI, 2013). Esse autor pontua que os critérios de avaliação de políticas públicas são

estabelecidos por meio de indicadores, e complementa que o foco da avaliação, além da eficiência, eficácia, e efetividade, é o da economicidade (SECCHI, 2013).

O Pronera no contexto da Educação do Campo no Brasil

Breitenbach (2011) relata que, desde a colonização do Brasil, a trajetória da Educação do Campo tem sido marcada decisivamente por muitos acontecimentos. Segundo essa autora, nessa trajetória, a educação do campo atendia aos interesses e necessidades de determinados momentos da história do país, como os períodos ligados à agricultura propriamente dita, quando não havia interesse por parte das elites, em ofertar educação formal aos camponeses, pois julgavam que não era necessário; em outros momentos a educação privilegiada era a educação tecnicista, preconizada pelo período de industrialização do Brasil (BREITENBACH, 2011). Esses são exemplos introdutórios da trajetória da Educação do Campo no Brasil, em geral permeada pelos conflitos de classes.

Ghiraldelli (2006) afirma que somente a partir de 1930 os sistemas educacionais foram ganhando certo espaço no Brasil, mas isso voltado ao processo de industrialização do país, quando grande parte da população rural idealizava que seus filhos tivessem a oportunidade de deixar o trabalho no campo, braçal e desgastante. Para esse autor, o acesso à educação gerado pela industrialização contribuiu para o êxodo rural, e para que uma educação para o campo permanecesse relegada, pois se anteriormente, quando a economia era essencialmente agrícola, a educação para essas comunidades não era prioridade ou mesmo necessidade, tampouco seria num momento quando a agricultura não era mais a única atividade econômica do Brasil (GHIRALDELLI, 2006).

Segundo Freitas (2011), a partir de meados de 1960, os movimentos de educação popular comportaram iniciativas voltadas à população rural, especialmente, como as escolas radiofônicas organizadas pelo Movimento de Educação de Base, que obteve forte influência da pedagogia formulada por Paulo Freire, a pedagogia da autonomia, pedagogia da alternância, entre outras. O método Paulo Freire e o Movimento de Educação de Base (MEB) reforçaram as ações dos movimentos sociais do campo: as ligas camponesas e os sindicatos rurais que passaram a se reunir na União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil e no Movimento dos Agricultores Sem Terra (FREITAS, 2011).

Durante o processo de redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, os movimentos sociais do campo se articularam, e na década de 1990, vieram desenvolvendo práticas formativas cujas raízes se encontravam nas propostas de educação de movimentos sociais e educativos próprios (FREITAS, 2011). Como exemplo dos movimentos sociais, é possível citar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tendo sido o mais proeminente até o momento, e desde a sua fundação na década de 1980, já demonstrava forte preocupação com a educação em acampamentos e assentamentos da reforma agrária, tendo desenvolvido sua própria proposta pedagógica.

A proposta pedagógica defendida pelos movimentos sociais do campo está alinhada à Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), defendida especialmente por Saviani (2012), na qual se tem a prática social como ponto de partida e ponto de chegada, cabendo compreender as peculiaridades e a essencialidade do campo na vida dos camponeses (SAVIANI, 2012).

Uma vez que o ponto de partida é a prática social, é necessário que o educador se insira, ou esteja inserido nessas mesmas práticas, seja de modo fático, seja por meio de seus conhecimentos. Nesse aspecto entende-se a importância dada pelos movimentos sociais não só à educação básica, mas à formação de educadores do campo. A concepção da PHC associada à educação do campo possibilita a apropriação do conhecimento formal, por assim dizer, por meio das práticas próprias das populações do campo, atribuindo significado a esse conhecimento formal (SAVIANI, 2016).

A partir da década de 1990, com as frequentes demandas dos movimentos sociais do campo por uma educação que lhes atendesse às necessidades e peculiaridades, os governos foram implementando programas educacionais voltados a essas comunidades (MOLINA, 2015). O primeiro deles foi o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), instituído em 1998, com objetivo de atender especificamente aos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária, assim como àqueles que ainda estavam na espera da terra, acampados (MOLINA, 2015).

Instituído, o Pronera foi “regulamentado em 16/04/1998, por meio da Portaria Nº10/98, vinculado ao extinto Ministério de Política Fundiária e posteriormente transferido para o Incra” (DINIZ, 2015, p.1). O Programa foi criado com objetivo de atender à demanda dos movimentos sociais no que diz respeito à educação de jovens e adultos na Reforma Agrária. A atuação do Pronera se dá por meio de parcerias do Incra com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, com

instituições públicas de ensino, instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e governos federal, estaduais e municipais (INCRA, 2018).

De acordo com Incra (2018, p. 22),

O Pronera é uma política pública de Educação do Campo, instituída pelo Decreto n.º 7.352, de 04 de novembro de 2010. Seu objetivo é desenvolver projetos educacionais de caráter formal, a serem executados por instituições de ensino, para beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), do Crédito Fundiário, e dos projetos feitos pelos órgãos estaduais, desde que reconhecidos pelo Incra.

Conforme edição mais recente do Manual do Pronera (2016), o programa oferece cursos de Educação de Jovens e Adultos, e formação e escolarização dos educadores do ensino fundamental nos níveis médio, superior e de pós-graduação, especialização e mestrado, formação técnica profissional na área de administração rural e a produção de material didático-pedagógico, segundo as demandas de cada frente de trabalho.

Para o acompanhamento e regramento do Programa, foram criados os chamados Manuais de Operação (DINIZ, 2015, p.2), sendo o primeiro no seu ano de criação, 1998. Em 2001 foi editado o segundo Manual em virtude da incorporação do Programa ao Incra. O terceiro, em 2004, quando se ampliou o Programa, focando-se na formação de educadores do campo. Em 2011, foi editado o quarto Manual em atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União, e atualização na legislação. O quinto foi uma reedição abreviada do Manual de 2011. Em 2016, foi aprovado pela Portaria/Incra/P/Nº19 de 15/01/2016, o sexto e mais recente manual de operação que está em vigência (INCRA, 2018). Esses manuais tratam tanto da história, quanto da metodologia do programa, seus objetivos, sua operacionalização. Configura-se, portanto, de um “guia” para que as entidades interessadas em propor projetos para a educação de beneficiários da Reforma Agrária possam elaborar suas propostas.

No Quadro 1 estão sintetizadas as principais mudanças ocorridas a cada nova edição do Manual, conforme o foco da política:

Quadro 1: Mudanças nas edições do Manual do Pronera

Ano de Edição	Foco/Modificado em
1998	Alfabetização de jovens e adultos
2001	Alfabetização de jovens e adultos/Incorporado ao Incra
2004	Ampliação em nível técnico e formação de Educadores do campo
2010	Formação de Educadores do campo
2012	Atualização conforme Acórdão TCU nº 32692010/Formação Superior nas demais áreas do conhecimento/Especialização em Residência Agrária/Desautorização de bolsas a estudantes e professores
2014	Adequação das grades curriculares e carga horária dos cursos Técnicos e Graduação/Formação em Especialização nas demais áreas do conhecimento/Autoriza o pagamento de bolsas a estudantes e professores
2016	Ampliação para nível de Pós-Graduação Stricto Sensu/Parcerias com Organizações Cívicas de Interesse Público

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme se depreende dos dados extraídos dos Manuais, o Programa buscou a formação continuada da comunidade assentada, ampliando as ofertas de cursos e níveis de formação. Os Manuais mostram a tríade de atores envolvidos nesse processo: movimentos sociais, entidades educacionais, Incra. Buscando-se a educação continuada da população da Reforma Agrária, o Programa mantém-se na agenda.

De acordo com o Manual mais recente, de 2016, o Pronera é operacionalizado conforme delineado no Quadro 2:

Quadro 2: Operacionalização do Pronera

Área de competência	Delineamento das ações
Gestão Nacional (Incra/Sede)	Por meio da Coordenação Geral de Educação no Campo e Cidadania, e Divisão de Educação no Campo, assessoradas pela Comissão Pedagógica Nacional são definidas as atividades estratégicas do Programa, assim como as ações político-pedagógicas
Gestão Estadual (Superintendências)	Por meio de um Colegiado Estadual, coordenado por um servidor da equipe do Pronera nas Superintendências do Incra nos Estados, composto ainda por representante das instituições parceiras do Programa, dos movimentos sociais e sindicais representativos dos beneficiários em âmbito estadual; da secretaria estadual de educação e de representação das secretarias municipais. Ao Colegiado Estadual é atribuído: - Divulgar, coordenar, articular, implementar, acompanhar e avaliar o programa em âmbito estadual; - Mobilizar, dinamizar e orientar as atividades de alfabetização, escolarização em nível fundamental e médio, formação técnico-profissional de nível médio e de nível superior junto às instituições de ensino públicas e/ou privadas sem fins lucrativos; - Promover parcerias no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, além das instituições de ensino públicas e/ou privadas sem fins lucrativos; - Avaliar as atividades pedagógicas desenvolvidas no estado.

Fonte: Incra (2016).

De acordo com Vuelta (2016) e o Incra (2016), no Manual do Pronera vigente, os objetivos do Programa são principalmente o de ofertar a educação formal a jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em todos os níveis de ensino e áreas do conhecimento; com o objetivo também de otimizar as condições de inserção do público do PNRA à educação, proporcionando “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.” (VUELTA, 2016, p.48). Nesse sentido, o Programa envolve diversos atores em todo o processo, especialmente o público-alvo, que atua por meio dos movimentos sociais.

O Manual do Pronera (2016) define como parceiros do Programa as instituições de ensino, pesquisa, e extensão, públicas, privadas sem fins lucrativos e fundações de apoio; as secretarias municipais e estaduais de educação; os movimentos sociais e sindicais representativos do público atendido pelo Programa (INCRA, 2016).

Conforme descrito por Vuelta (2016), observa-se no Quadro 3 o eixo tríplice de atores envolvidos na operacionalização do Programa:

Quadro 3: Eixos de operacionalização do Pronera

Atores	Ações/Atividades
Movimentos sociais ou sindicais	Apresentar demandas de ensino das áreas rurais, e representar os estudantes dos cursos
Instituições de ensino	Ofertar cursos para os trabalhadores rurais; Responsabilizar-se pela estrutura pedagógica e física para realização dos cursos
Incra	Financiar os cursos por meio dos repasses financeiros às instituições de ensino para a realização dos cursos

Fonte: Adaptado de Vuelta (2016).

Conforme se observa no Quadro 3, os eixos participativos do Programa vêm ao encontro do que é visto na literatura, tanto clássica, como contemporânea, de que os 'problemas ou conflitos' são apontados por meio da participação democrática das comunidades (FREY, 2000). Nesse caso, por meio dos movimentos sociais, que apresentam suas demandas aos representantes do governo – Incra e instituições de ensino parceiras.

Corroborando essas ideias, Avritzer (2007) assume que o elemento contemporâneo do período de transição democrática foi a abertura de novos e diversos espaços para a argumentação deliberativa, surgindo organizações e movimentos sociais,

assim como mecanismos institucionais além do voto popular que ampliaram a participação das comunidades na política, por meio do diálogo e da argumentação destes diferentes interesses existentes. Nas palavras desse autor “Ocorre a emergência de uma pluralidade de discursos não necessariamente expressos pela via eleitoral” (AVRITZER, 2007, p. 454).

Para Avritzer (2007), a definição de participação cidadã é complexa e contraditória. Sua importância vai ocorrer de forma a priorizar as políticas públicas de modo a corrigir, diminuir e superar as desigualdades e exclusão sociais. Segundo esse autor, a participação da coletividade, da sociedade, na construção de alternativas e políticas públicas para efetivação dos direitos consagrados, fortalece o papel das políticas.

De acordo com Diniz (2016), foi no contexto das décadas de 1980 e 1990 que ocorreu uma ampliação dos movimentos de ocupação de terras, evoluindo e retomando os debates e as pressões por reformas, assim como dos movimentos estudantis, e as demandas por educação no campo (DINIZ, 2016). Para esse autor, é justamente nesse período que os movimentos sociais do campo ressurgem com força como sujeitos que reivindicam políticas públicas para o campo, dentre elas Educação. Em síntese, conforme extraído dos demais autores pesquisados, estaria instituído o início da ação popular para inserção de problemas nas agendas políticas.

Resultados e Discussões

Diante do contexto apresentado, e de acordo com os autores pesquisados voltados para a área governamental, no que se refere à formulação e ciclos das políticas públicas, pode-se sintetizar a política ou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária de acordo com o Quadro 4.

Quadro 4: Ciclos da Política Nacional de Educação na Reforma Agrária

Etapa do ciclo	Ações	Autores
Identificação do Problema	O primeiro estágio de formulação de uma política estaria focada na identificação/definição do problema, no caso do Pronera, os cidadãos beneficiários da Reforma Agrária, por meio dos movimentos sociais de luta pela terra, é identificada a necessidade de Educação no/do campo, respeitadas suas peculiaridades.	Souza (2006) Anderson (2011)
Formação da Agenda Decisória	A esse estágio é atribuído um caráter competitivo entre o poder público e os demandantes, no qual esses apontam o problema de uma coletividade com o objetivo de que se transforme em prioridade governamental. Dessa forma, movimentos sociais representantes do público da Reforma Agrária, mobilizados, procuram partidos políticos, governantes, com suas demandas, de acordo com os grupos ideológicos e de interesses, e essas demandas são incluídas na Agenda governamental, formando-se a Agenda de Educação na Reforma Agrária.	Anderson (2011) Zahariadis (2016)
Formulação de Programas e Projetos	No caso do Pronera, pode ser contemplado em dois momentos distintos: a formulação de alternativas e a tomada de decisão. No caso do Pronera 1- Quando se propõem e analisam projetos de lei, decretos ou similares para minimização ou superação do problema, que se dá na arena política em si; 2- Por meio também dos movimentos sociais, e parceria tríplice, toma-se a decisão, por parte do poder público, de que as demandas sejam efetivadas em convênios ou similares, como Termo de Execução Descentralizada.	Secchi (2013) Raeder (2014)
Implementação	Nesse estágio pode-se dizer que as 'políticas saem do papel', convertendo-se nas ações necessárias (tomada de decisão) à resolução dos problemas. No caso do Pronera, entende-se que ocorre em dois momentos distintos: 1- A implementação da lei, decreto, normativa, manual, etc; 2- A celebração de instrumento a reger a execução do Projeto, curso/convênio.	Secchi (2013) Lotta (2019)
Avaliação	O processo avaliativo deve ser feito por meio de indicadores, com critérios específicos, lançando-se um olhar à Política como um todo. Nesse aspecto, o Pronera, de acordo com análise dos Relatórios de Gestão do Incra, é avaliado por meio de um indicador de eficiência. Apresenta a relação Meta proposta (matrículas disponibilizadas) e Meta atingida (alunos que concluíram o curso) Importante mencionar que, durante a execução do objeto (curso), o Incra realiza fiscalização periódica, no intento de verificar a aplicação dos recursos da forma como pactuado.	Secchi (2013) Goulart e Assumpção (2017)

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

A partir dessa sintetização é possível observar que o Pronera é uma política pública que, em linhas gerais, está alinhada aos estágios ou ciclos pontuados pelos autores relevantes nessa área, e conforme se depreende dessa análise, os estágios acabam ocorrendo não de uma maneira linear, mas inclusive de forma simultânea e integrada.

Importante mencionar o ponto dissonante das teorias, que se refere ao estágio da avaliação, abrindo a perspectiva de aprofundamento da pesquisa sobre esse aspecto.

Conclusões

O objetivo deste artigo era o de descrever o ciclo da política pública específica para os beneficiários da Reforma Agrária, o Pronera, e as modificações ao longo do período de existência a partir dos Manuais de Operacionalização do Programa. Foi possível confrontá-los ante a literatura, percebendo o alinhamento dessa política com as teorias relevantes.

Essencialmente, a Política foi instituída por meio das demandas de movimentos sociais de luta pela terra, dando-se aí a formulação do problema, que seria a necessidade de Educação continuada no âmbito, e especificamente para beneficiários da Política Nacional de Reforma Agrária. Formulado o problema, dá-se na inserção dessa Política nas agendas, também por meio da demanda e mobilização/pressão dos movimentos sociais. Implementada, inicialmente por meio da Portaria Nº. 10/1998, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária criou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), vinculando ao Gabinete do Ministro e teve aprovado o seu primeiro Manual de Operações. Ao longo desses anos, o Manual foi sendo aprimorado, tendo sua mais recente aprovação por meio da Portaria/Incrá/P/nº 19, de 15 de janeiro de 2016.

Analisando-se as edições do Manual é possível perceber que a identificação do problema foi por uma educação continuada e específica para a população da Reforma Agrária, persistindo até os dias atuais, conforme as demandas apresentadas por meio dos movimentos sociais. A agenda da educação na Reforma Agrária, assim como sua implementação enquanto política pública, entende-se já estar formada, porém, a partir de novas demandas, o ciclo inicia-se novamente. Diga-se que não há “um novo problema”, mas a necessidade de um novo curso, por exemplo, uma vez que o problema apontado se refere à “educação continuada”. Para tanto, como alternativa, é tomada a decisão de celebrar um novo instrumento de parceria, e a alternativa é posta em ação. A execução do Programa é acompanhada pelo Incra e demais atores, mas especialmente pelo Incra com a finalidade da avaliação.

A pesquisa limitou-se a reunir os conceitos clássicos e contemporâneos de formulação e ciclos das políticas públicas, reunindo também informações quanto ao ciclo da Política Pública de Educação na Reforma Agrária operacionalizada pelo Incra. A literatura mais recente aponta para os autores clássicos, o que retrata que esses conceitos

continuam presentes na temática, tendo-se complementado de acordo com estudos e transformações na sociedade.

A contribuição prática da pesquisa está não somente no conhecimento de sua formulação e de seu ciclo, e nas modificações ocorridas ao longo do tempo, mas na observação da necessidade de implementação de mecanismos ou sistemas de avaliação dessa Política operacionalizada pelo Incra, - Órgão destinado à Reforma Agrária – especialmente por meio de indicadores qualitativos, de modo a verificar a eficácia e a efetividade do Programa.

É sabido que, já há um certo tempo, o Incra vem sendo desaparelhado, desestruturado, assim como outros Órgãos, Secretarias que operam políticas específicas para os povos do campo, e esse fato não se atém somente ao cenário político atual que o Brasil vivencia, embora venha se agravando de forma gradativa e alarmante. Porém o fato afirma a necessidade de avaliar e/ou reavaliar as políticas e programas operacionalizados por essas entidades.

Dessa forma, o trabalho lança olhares para perspectivas de aprofundar as pesquisas na área de avaliação de políticas públicas. Considerando-se o atual contexto econômico brasileiro, é evidente a necessidade de implantação de sistemas de avaliação objetivos para diversas políticas públicas, de modo a demonstrar como os recursos públicos têm sido aplicados, e quais os resultados obtidos com a implantação dessas políticas.

Outra perspectiva de estudos poderia ser a de se pesquisar o impacto, vantagens e desvantagens de o Pronera ser operacionalizado pelo Incra, uma vez que outros programas educacionais para as populações do campo ficam a cargo da pasta afim, o Ministério da Educação.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. **Public Policymaking**. Boston: Wadsworth-Cengage Learning, 2011.

ARAÚJO, Gracieda dos Santos. Desenvolvimento do Campo e Educação: concepções, contradições e possibilidades. **Entrelaçando Revista Eletrônica de Culturas e Educação**, v.1, n.6, p. 24-34, 2012. Disponível em <https://www2.ufrb.edu.br/component/phocadownload/category>. Acesso em: 20 abr 2018.

ASSUMPÇÃO, F. C. V.; GOULART, J. Reflexões sobre avaliação em política pública. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 1, p. 47-63, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n1.2017.9987>. Acesso em: 19 set. 2019.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados** [online]. 2007, vol.50, n.3, p.443-464. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>. Acesso em: 23 set. 2019.

BEZERRA NETO, L. Educação do Campo ou educação do campo. **Revista HISTEDBR**. On-line, Campinas, n.38, p. 150-168, jun.2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639696/7263>. Acesso em 20 abr 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera): História, Estrutura, Funcionamento e Características. Territórios da Cidadania – Campo aberto para o conhecimento**. Brasília, 2015. Edição de nº 01. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/territorio_cidadania_01_dez_2015_incra_web.pdf#page=49. Acesso em 16 abr 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/noticias/pronera-18-anos-transformando-vidas-no-campo-por-meio-da-educacao>. Acesso em 06 abr 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Manual de Operações do Pronera**. Brasília: MDA/INCRA, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Manual de Operações do Pronera**. Brasília: MDA/INCRA, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Manual de Operações do Pronera**. Brasília: MDA/INCRA, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Manual de Operações do Pronera**. Brasília: MDA/INCRA, 2016.

BUCHANAN, James. **Politics as Public Choice**. In: The Collected Works os James Buchanan. V.13. Indianapolis: Liberty Found, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

DINIZ, Daise Ferreira. **O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) No contexto do Estado Democrático de Direito: Movimentos Sociais e Gestão Participativa**. Reunião Nacional da ANPEd, 37. 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC, Florianópolis. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt03-4026.pdf>. Acesso em 14 abr 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. Boston: Pearson Education, 2011.

FILENGA, Douglas; ALVES, Luiz Roberto. Presença e ação dos supostos intangíveis na formulação de Políticas Públicas: O valor da opinião pública. **Gestão e Sociedade**, [S.l.], v. 4, n. 8, p. 562-590, mar. 2011. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/751/813>. Acesso em: 23 maio 2018.

FREITAS, H. C. A. **Rumos da Educação do Campo**. Em Aberto, Brasília, v. 24, n. 85, p. 35-49, abr. 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, jun. Disponível em : <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Acesso em: 18 mai 2018.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora Unb, 2009.

HOLANDA, C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos. **Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administracion Pública, 8, 2003** Panamá. online. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047614.pdf>. Acesso em 25 set 2019.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LASWELL, H. **The Policy Orientation: recent developments in scope and method**. Stantford: Stantford University Press, 1951.

LOTTA, G. S. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%Adticas%20P%C3%Bablicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 13 out 2019.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico.** 7a. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PARSONS, W. **Políticas Públicas: una introducción a la teoria y la practica del análisis de políticas públicas.** Mexico: Flacso, 2007.

RAEDER, S. T. O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas.** Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/856>. Acesso em: 9 out 2019.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica na Educação do Campo.** In: Pedagogia histórico-crítica e educação no campo: história, desafios e perspectivas atuais. São Carlos: Pedro & João Editores e Navegando, 2016.

SECCHI, L. Políticas Públicas: **Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** 2ª ed. Florianópolis: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** n° 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 20 ago 2018.

VUELTA, R. B. **A participação social na gestão de políticas públicas: O caso do Programa Nacional de Educação Na Reforma Agrária – PRONERA.** 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2480/1/Raquel%20Buitr%C3%B3n%20Vuelta.pdf> Acesso em: 30 jan. 2020.

ZAHARIADIS, N. (Org). **Handbook of public policy agenda-setting.** Cheltenham, Northampton: 2016.

Recebido em 15/11/2019. Aceito para publicação em 05/08/2020.
--