

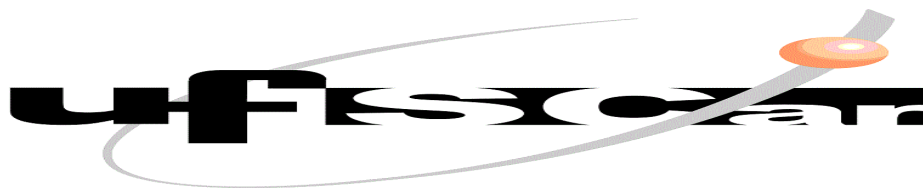
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCar  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS – CECH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE

**POLÍTICAS PÚBLICAS/ESTATAIS E PROGRAMA  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA:  
ESTUDO DOS EFEITOS DO PRONERA NO SUDOESTE  
BAIANO**

Sidiney Alves Costa

São Carlos

2017



Sidiney Alves Costa

**POLÍTICAS PÚBLICAS/ESTATAIS E PROGRAMA  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA:  
ESTUDO DOS EFEITOS DO PRONERA NO SUDOESTE  
BAIANO**

Tese apresentada, como requisito parcial, à obtenção do título de Doutor em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração em Educação, na Linha de Pesquisa: Estado, Política e Formação Humana.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Bezerra Neto.

**São Carlos**

**2017**



## UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS


Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Educação

---

### Folha de Aprovação

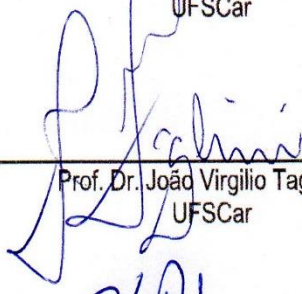
---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato Sidney Alves Costa, realizada em 31/03/2017:




---

Prof. Dr. Luiz Bezerra Neto  
UFSCar



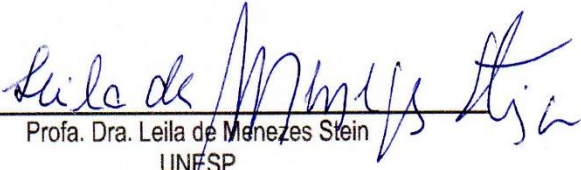
---

Prof. Dr. João Virgílio Tagliavini  
UFSCar




---

Prof. Dr. Marcos Francisco Martins  
UFSCar



---

Profa. Dra. Leila de Menezes Stein  
UNESP



---

Prof. Dr. Fábio Fernandes Villela  
UNESP

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Luiz Bezerra Neto, pela amizade, paciência na orientação e incentivo intelectual que tornaram possível a realização desta tese.

À professora Dra. Maria Cristina Bezerra, pela convivência, incentivo e contribuição intelectual durante a jornada.

Aos professores Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho e Dr. Flávio Reis dos Santos, pelas contribuições no Exame de Qualificação.

Aos professores da Banca Examinadora de Defesa de Tese: Professora Dra. Leila Stein de Menezes, professora na minha graduação e estímulo intelectual; Professor Dr. Fábio Villela, companheiro de grupo de estudo e intelectual sensível; Professor Dr. João Virgílio Tagliavini, intelectual espirituoso e combativo; Professor Dr. Marcos Francisco, intelectual perseverante e inspiração acadêmica. Saibam todos de minha imensa gratidão, pois sem vocês a realização da minha formação acadêmica não seria completa.

Aos meus pais José Alves Costa e Sidália Rosa Costa, que sempre me deram carinho e apoio, meu muito obrigado por sempre demonstrarem a satisfação de ver realizada a minha formação.

À Maria Aparecida Grego Herreira Costa, pessoa com quem amo partilhar a vida. Obrigado pelo carinho, paciência, pela terna cobrança de foco na realização da tese e frequente compreensão da importância desta conquista.

À minha maravilhosa avó Maria Rosa da Silva, que sempre me deu atenção, carinho e sempre demonstrou confiança em mim.

Aos meus irmãos Aparecido Alves Costa e Valguineis Alves Costa e irmãs Luciana Alves Costa Dias e Juliana Alves Costa, meu obrigado pela amizade, confiança, presença e constante estímulo.

Aos meus familiares, em especial aos sobrinhos Victor Eduardo Costa Dias, César Augusto, Tiago de Melo Costa, Matheus Herreira Cormaci e Renan Grego Máximo, e às sobrinhas Fernanda Gabriely Costa Gomes, Maria Eduarda Costa Gomes, Beatriz e Daiane de Melo Costa e Tia Maria Rosa da Silva e Leomira Rosa da Silva e família e, também, ao primo Martinho Jr., que torceram e acreditaram em mim, embora alguns não tenham ainda a dimensão do que seja uma tese. Obrigado pela presença e carinho e pela força constante.

Aos membros do GEPEC/UFSCar, que souberam compartilhar sempre motivos e inspiração para adentrar no conhecimento do marxismo, questionar a realidade e interpretar a educação no campo. Indo além de um grupo de estudos e pesquisas, souberam praticar a socialização do conhecimento e a produção coletiva da existência humana e intelectual. Souberam dividir alegrias, comemorações, tristezas e dores, nas pausas entre um parágrafo e outro do processo de produção acadêmica.

Aos amigos e amigas, familiares, professores e todos aqueles que cruzaram ou fizeram parte deste momento da minha vida, participando de alguma forma na construção e realização desta tese. A João Cormaci, Cathalina Herreira Cormaci, Inêz Grego Herreira e Inêz Herreira Máximo, Newton Máximo. Ao Paulo Souza, Andreia Vieira Souza, Felipe Souza e Ailton. À Elis Cristina Fiamengue, pela força e amizade. Saibam que foram ingredientes fundamentais de minha felicidade que se concretiza neste momento.

Ao povo baiano, responsável direto por esta conquista. Aos colegas da área de Fundamentos da Educação e do DFCH da UESB, por valorizarem a formação acadêmica e possibilitarem meu afastamento para cursar a pós-graduação. À Secretaria de Estado da Administração do Estado da Bahia (SAEB) e a PPG/UESB, pela concessão de Bolsa de Estudo.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- AE – Avaliação Educacional
- AEC – Associação de Educação Católica
- APT – Apoio Técnico à Pesquisa
- ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CEFFAs – Centros Familiares de Formação por Alternância
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPT – Comissão Pastoral da Terra
- CRUB – Conselho dos Reitores das Universidades do Brasil
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DOU – Diário Oficial da União
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- ENERA – Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária
- FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
- FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa da Região Ceiloro
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IEJC – Instituto de Educação Josué de Castro
- IESs – Instituições de Ensino Superior
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- ITERRA – Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária

LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEC – Ministério da Educação  
MEPF – Ministro Extraordinário da Política Fundiária  
MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores  
MS – Movimentos Sociais  
MSC – Movimentos Sociais do Campo  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MLT – Movimento de Luta pela Terra  
Ois – Organismos Multilaterais Internacionais  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PA – Projeto de Assentamento  
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais  
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação  
PEN – Programa Escuela Nueva – Colômbia  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNERA – Pesquisa Nacional da Educação na Reforma Agrária  
PNFC – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PPGE – Programa da Pós-Graduação em Educação  
PRONACAMPO – Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciatura em Educação do Campo  
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – BA  
TAC – Técnico em Administração de Cooperativas  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFC – Universidade Federal do Ceará  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso  
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco  
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo Baiano  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
UFS – Universidade Federal do Sergipe  
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos  
UnB – Universidade de Brasília  
UNEB – Universidade do Estado da Bahia  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
UNIR – Universidade Federal de Rondônia  
UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1 O PRONERA: Temática de Pesquisa.....	15
1.2 Aproximação com o Objeto de Pesquisa, sua Construção e Recorte do Tema.....	19
<b>2. A FORMAÇÃO DO ESTADO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....</b>	<b>25</b>
2.1 O Estado Absolutista.....	26
2.2 A Teoria Contratualista do Estado.....	30
2.3 A Construção do Estado e sua apropriação pela Burguesia.....	33
2.4 O Estado Liberal.....	42
2.5 O Estado de Bem-Estar Social.....	47
2.6 O Estado Neoliberal.....	51
<b>3. A SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS/ESTATAIS NO ESTADO CAPITALISTA.....</b>	<b>56</b>
3.1. A Sociedade Civil.....	56
3.2. A Política e a Participação Política no Modo de Produção Capitalista.....	61
3.3. A Ação Política Coletiva e os Movimentos Sociais .....	64
3.4 Políticas Públicas ou Políticas Públicas/Estatais.....	66
<b>4. O ESTADO BRASILEIRO, A QUESTÃO AGRÁRIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CAMPO.....</b>	<b>74</b>
4.1 A Construção da Organização Política no Brasil.....	75
4.2 A Construção do Estado no Brasil.....	80
4.2.1 Os Anos 1930 e os Ideais de Modernização do Aparelho do Estado.....	88
4.2.2 O Golpe Civil-militar, o Estado Interventor e a Redemocratização.....	92
4.2.3 Os Anos 1990: Neoliberalismo e Reforma do Aparelho do Estado.....	94
4.3 A Questão Agrária no Brasil.....	96
4.4 Os Movimentos Sociais no Campo e a Ação Política.....	106
<b>5 O MST E, A EDUCAÇÃO NO CAMPO E O NEOLIBERISMO.....</b>	<b>112</b>
5.1 MST e Educação.....	113
5.2 A Elaboração da Educação do Campo.....	121
5.3 A Educação Brasileira e a Igreja Católica.....	125
5.4 A Educação, o Neoliberalismo e os Organismos Multilaterais.....	128

<b>6. A CONSTRUÇÃO DO PRONERA, SUA CONJUNTURA E SEUS OBJETIVOS.....</b>	<b>139</b>
6.1 A Construção do PRONERA.....	144
6.2 PRONERA: Objetivos e Operacionalização.....	144
6.3 O PRONERA E SUA Relação com a Educação do Campo.....	156
6.4 O PRONERA, a Conjuntura e as Políticas Públicas/Estatais.....	162
<b>7. EFEITOS DO PRONERA NO SUDOESTE DA BAHIA.....</b>	<b>169</b>
7.1 O Sistema de Ensino e os Programas de Educação.....	169
7.2 O Modo Educacional do PRONERA e seus efeitos.....	172
7.3 A Região Sudoeste da Bahia e o PRONERA.....	175
7.4 Organizações e Movimentos Sociais demandantes do PRONERA na Bahia.....	179
7.5 As Universidades Públicas Baianas.....	184
7.6 Cursos de Educação de Jovens e Adultos do PRONERA/UESB.....	189
7.6.1 Cursos de Nível Médio e Técnico de Nível Médio do PRONERA/UESB.....	192
7.7 Cursos de Nível Superior do PRONERA/UNEB.....	194
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>199</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>203</b>

## RESUMO

Fundamentada no pressuposto de que as condições objetivas da sociedade capitalista delimitam as possibilidades de relação Estado-Sociedade-Movimentos Sociais e balizam as políticas públicas/estatais para atender demandas focalizadas e assegurar a coesão social do modo de produção capitalista, a tese estuda o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado em 1998 para atender demandas de alfabetização e de ampliação da escolaridade dos assentados da Reforma Agrária. Seu objetivo central é analisar a formação educacional por dentro do PRONERA, problematizando os efeitos que ele possui para a educação dos assentados. Para tanto, elegeu como objeto de estudo a execução do PRONERA na Região Sudoeste da Bahia, no período de 1998-2015, analisando os projetos de Alfabetização, Ensino Fundamental e Ensino Técnico de Nível Médio realizados pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em convênio com o INCRA/PRONERA, para identificar seus efeitos sobre o acesso dos assentados aos cursos superiores oferecidos pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), executados em convênio com o INCRA/PRONERA. Os dados mostram que o PRONERA aumenta a escolaridade dos beneficiários que não frequentaram o sistema educacional regular. Porém, por se tratar de um Programa que executa projetos, com objetivos e tempo delimitados, sujeitos à conjuntura da universidade, dos órgãos governamentais e da situação política e econômica do país, o mesmo não permite o acesso da maioria dos assentados aos projetos, sobretudo ao nível superior, resultando numa política pública/estatal que tanto serve para contemplar interesses focalizados quanto para garantir a coesão social.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas Públicas/Estatais. Pronera. Educação. Movimentos Sociais e Educação.

## **ABSTRACT**

Based on the assumption that the objective conditions of capitalist society delimit the possibilities of State-Society-Social Movements relationship and mark the public/state policy to meet focused demands and ensure the social cohesion of the capitalist mode of production, the thesis studies the National Program of Education in Agrarian Reform (PRONERA), created in 1998 to answer literacy demands and to increase the schooling of Agrarian Reform settlers. Its central objective was to analyze the educational formation inside the PRONERA, problematizing the effects that it has for the education of the settlers. In order to do so, it chose as object of study the execution of PRONERA in the Southwest Region of Bahia, from 1998 to 2015, analyzing the projects of Literacy, Elementary Education and Technical Education of Medium Level realized by the State University of the Southwest of Bahia (UESB), in agreement with INCRA / PRONERA, to identify their effects on the access of the settlers to the superior courses offered by the State University of Bahia (UNEB), executed in agreement with INCRA / PRONERA. The documents show that PRONERA increases the schooling of beneficiaries who did not attend the regular educational system. However, because it is a Program that implements projects, with defined objectives and time, subject to the conjuncture of the university, government agencies and the political and economic situation of the country, it doesn't allow the majority of the settlers access to the projects, even more to the higher level, resulting in a public/state policy that serves both to focus interests and to ensure social cohesion.

**Keywords:** State. Public/State Policies. Pronera. Social Movements and Education.

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são ações do aparelho de Estado onde reina o modo de produção capitalista. Elas são, antes de tudo, legislações estatais, que são utilizadas por instituições públicas, privadas, organizações do terceiro setor e movimentos sociais para exigir “programas” e “ações” junto à máquina burocrática (DIÓGENES; RESENDE, 2007; DIAS; MATOS, 2012), que visem atender demandas sociais na forma de carências do corpo, necessidades culturais, anseios por negócios, entre outras.

As políticas públicas educacionais são formadas pelo conjunto de legislações e ações estatais que dizem respeito à questão educacional. O estudo dessas políticas educacionais visa a ação do Estado na área educacional, tanto no sistema privado como no sistema público de ensino, para apreender a relação entre as legislações e as ações educacionais mediadas e financiadas pelo poder estatal, dando origem às produções sobre a elaboração, o estabelecimento e a avaliação de políticas públicas. No campo da legislação, o que o aparelho estatal resolve fazer ou deixar de fazer em relação à educação dá origem às políticas públicas educacionais. No campo institucional, a educação é normatizada por órgãos que supervisionam esses sistemas de ensino.

Nos estudos sobre as políticas públicas, geralmente são abordados os termos que compõem essa expressão. Cavalcanti (2012), por exemplo, mostra que na expressão políticas públicas, o termo política é polissêmico em língua portuguesa, podendo abarcar fenômenos, ações e intenções e designar tanto o planejamento de uma empresa quanto uma ação política desenvolvida no âmbito público, como ser uma referência ao enfretamento de grupos, ou, ainda, na língua portuguesa, sinônimo do termo lei (CAVALCANTI, 2012, p. 29).

Já o termo público, que adjetiva o termo política, dá à política pública a particularidade de seu caráter estatal, transformando a ação ou a decisão em papel do poder público, que é realizada com “recursos públicos”. Nesse sentido, o “processo de decisões” ocorre concomitante e interligado com um “conjunto de ações” que formam um “padrão” de “autoridade” do “poder público” (CAVALCANTI, 2012, p. 32-33).

No entanto, embora importante, a definição dos termos que compõem a expressão “políticas públicas” não diz tudo sobre elas. Não revela, por exemplo, a natureza e o papel do Estado. Quando o faz, mostra precariamente as determinações a que elas estão submetidas no interior do modo de produção capitalista. Menos ainda, permite visualizar o processo de construção das “políticas públicas” particulares. De modo que, muitas vezes, trilhar

exclusivamente pelas definições acaba por se tornar instrumento de retórica para justificar a existência das políticas, quando não é uma forma de encobrir o seu papel de coesão social.

Diante dessas ponderações, no presente estudo optou-se por uma aproximação com a realidade da política pública como forma de escapar dos enganos morfológicos, buscando passar dos conceitos, mundo da abstração sobre o real, ao mundo real. A temática escolhida para a pesquisa foi uma ação estatal, o que significa:

[...] analisar uma ação estatal, que é uma ação para a reprodução do capital. Assim, uma política pública é uma política pública/estatal, uma ação voltada para o público, o povo, mas de origem e intenções de classe organizadas no Estado e não do conjunto da classe trabalhadora. São ações que até podem ser voltadas para a classe trabalhadora, mas não para a sua emancipação e sim para a manutenção das relações sociais de produção, a sociedade capitalista (GOLDSCHMIDT, 2016, p. 35).

Nesse sentido, o estudo das políticas públicas/estatais pode servir para apreender a ação estatal que busca garantir a coesão social e a reprodução do modo de produção capitalista, o que é possível numa análise que adota a lógica da totalidade dialética. Neste sentido, fundamentada no materialismo histórico-dialético e na pedagogia-histórico crítica a pesquisa questiona, dentre outros fatores: Qual a natureza e o papel do Estado capitalista e do Estado Brasileiro? Quais determinações submetem as políticas públicas/estatais no interior do modo de produção capitalista? Como as políticas públicas/estatais atuam para a manutenção da coesão social e a reprodução do modo capitalista de produção? Qual o contexto do processo de construção de políticas públicas/estatais?

Foi escolhida como ação estatal de pesquisa a materialização da ação Estado na forma do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), tratando-o como uma política pública/estatal, diferentemente da literatura que considera o Programa uma “política pública institucionalizada por demanda coletiva” (MOLINA, 2003, p. 47); uma “política pública de educação” reivindicada pelos movimentos e universidades “frente ao governo federal” (DI PIERRO, 2000, p. 44); e uma “política pública” efetivada com o Decreto nº 7.352, de 04/11/2010 (FREITAS, 2011).

De acordo com o referencial teórico apontado, a pesquisa considera que o Estado, as políticas públicas/estatais e a educação pública não são considerados instrumentos de atendimento neutro e objetivos dos interesses comuns ou de todos. Com efeito, segundo Sanfelice (2005, p. 179-180, grifo nosso):

[...] *O Estado e a educação estatal estão constituídos não para preservar os interesses comuns [...], mas garantir que [...] certas condições [dos] que possam vender sua força de trabalho, única fonte de riqueza, para os*

proprietários dos meios de produção, para os possuidores do capital [...] a *educação estatal pode então estar mais atrelada aos interesses e propósitos do Estado do que interesses públicos*, entendendo-se interesses públicos como *os diferentes interesses das distintas classes sociais* da sociedade capitalistas, pois tais interesses *não são universais*.

Por isso, o Estado político e a sociedade civil criados pela burguesia são âmbitos de realização da cidadania burguesa, uma cidadania baseada, por mais contraditório que possa parecer, na união dos indivíduos egoístas, em direitos formalmente iguais. Nessa direção, a construção dos aparelhos do Estado político e da sociedade civil resultaram elaboração de uma cidadania abstrata, baseada no individualismo e não fruto da vida em comum, o que implica a desconstituição de qualquer ente coletivo que não fosse o próprio Estado.

De maneira que os anseios e demandas da população, que são os objetos das políticas públicas/estatais, estão na dependência dos momentos de maior ou menor acirramento dos conflitos sociais provocados pela luta de classe, dependem da vinculação maior ou menor da autonomia relativa dos aparatos burgueses em relação à determinação econômica. De tal modo que, as políticas públicas/estatais também são meios de refrear os conflitos. Do mesmo modo que, conseqüentemente, nos momentos que as lutas sociais são arrefecidas, pode ocorrer, e geralmente ocorre, o recuo ou mesmo a eliminação de direitos. Por isso, a busca do consenso, que é um fator comum das diferentes configurações do Estado político (Estado Liberal, Estado de Bem-Estar, Estado Neoliberal) e, conseqüentemente, das diferentes organizações sociais e jurídicas no interior da sociedade civil, é realizada sempre num equilíbrio instável, visto que a coesão depende da maior ou menor possibilidade de direitos, vez que também depende, além da capacidade de luta dos demandantes, das determinações econômicas.

### **1.1 O PRONERA: Temática de Pesquisa**

O PRONERA é um exemplo de política pública/estatal que tem a singularidade da parceria entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), as Instituições de Ensino Superior (IESs) e os Movimentos Sociais (MS). Nesse programa, as demandas são apresentadas pelos movimentos sociais e pelos sindicatos de trabalhadores rurais, a elaboração e a execução das ações são responsabilidade das IES, e o INCRA financia e gerencia o desempenho das ações. Segundo os estudos, esse programa federal foi formulado pelos movimentos sociais e universidades, portanto, fora do âmbito governamental (DI PIERRO, 2006; FRAGOSO, 2001; MOLINA, 2003).

Com essa política pública/estatal, o governo passou a financiar projetos de educação de jovens e adultos assentados, visando reduzir a baixa escolaridade e o alto índice de analfabetismo entre moradores dos assentamentos de reforma agrária. Trata-se, por isso, de uma ação criada para atender, de maneira focalizada, as demandas educacionais dos assentamentos da reforma agrária, a saber:

[...] alfabetização de jovens e adultos assentados (EJA); escolarização nos níveis Fundamental, Médio e Superior, e formação continuada de educadores que atuam no ensino de crianças, jovens e adultos nos assentamentos; formação técnico-profissional para as áreas de produção e administração rural; produção de materiais didáticos a partir das demandas das atividades citadas (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 31).

Do ponto de vista organizacional do Estado, o PRONERA foi a terceira parceria realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), após o Projeto Lumiar (1996)<sup>1</sup> e o I Censo da Reforma Agrária (1996)<sup>2</sup>, entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o INCRA. Foi lançado com a edição da Portaria nº 10/1998 pelo Ministro Raul Jungmann, do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF),<sup>3</sup> publicada no Diário Oficial de 17/04/1998, ficando sua execução sob responsabilidade do INCRA, seu assegurador, e atua por meio das Superintendências Regionais (SR) nos Estados.

Do ponto de vista de análise da conjuntura do período de construção do PRONERA, as ações do Estado ocorreram no contexto da reforma estrutural do Aparelho de Estado, realizada sob a orientação dos ideais e ideologias neoliberais, que postulam o atendimento social focalizado nos mais pobres e vulneráveis, desde que sejam demandas que estejam subordinadas ao ajuste fiscal das contas públicas, responsável por adequar o Brasil aos moldes do capitalismo mundializado. Reforma estrutural neoliberal que obriga o Estado a realizar ações sociais de maneira a reduzir a inversão de recursos públicos em estrutura e infraestrutura estatais, como é o caso dos sistemas de ensino, dando prioridade a intervenções

---

<sup>1</sup> No Projeto Lumiar, as IESs fornecem aos assentamentos assistência técnica multidisciplinar e tecnologias e gestão dos recursos. Foi substituído pelo serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), em 2004 (ANDRADE; DI PIERRO, 2004; DIAS, 2004; GOMES da SILVA; ARAÚJO, 2008).

<sup>2</sup> O I Censo da RA foi coordenado pela UnB, que acompanhava a coleta de dados pelos universitários das demais IESs, elo entre o INCRA e os assentamentos rurais (MOREIRA, 1997; ANDRADE; DI PIERRO, 2004).

<sup>3</sup> Raul Jungman foi nomeado Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em 29/04/1996, em decorrência das repercussões negativas ao Governo FHC do Massacre de Carajás. O Decreto nº 1.889, de 29/09/1996, tratou do apoio técnico e administrativo do Ministério, vinculando a ele o INCRA, antes lotado no Ministério da Agricultura. A Medida Provisória (MP) 1.911-12, de 25/11/1999, transformou o MEPF em Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MPDA). A MP 1.999-14, de 13/01/2000, criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), MP alterada pela Lei 10.683, de 28/05/2003, e pelo Decreto 4.723, de 06/06/2003. A MP 726, de 28/05/2016 extinguiu o MDA, alocando sua estrutura na Casa Civil.



pontuais e de prazo determinado, levando-o a evitar ampliar o tamanho do Estado e, até, a reduzir o tamanho deste (BORÓN, 1995; DUARTE, 2011; KRAWCZYK, 2005).

Do ponto de vista dos movimentos sociais, o PRONERA foi elaborado tomando como referências as suas mobilizações por conquistas de direitos sociais e suas experiências educacionais. Sabe-se que, desde o final dos anos 1980, a educação é uma bandeira de luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sendo considerada uma reivindicação histórica de direito à escola junto ao poder público e, ao mesmo tempo, uma conquista fundamental para reduzir o analfabetismo, elevar os níveis de escolaridade, melhorar a qualidade de vida e criar um novo patamar de cidadania nos assentamentos rurais. A luta desse movimento pela educação pode ser traduzida em busca pela “escola diferente” no início dos anos 1980 (CALDART; SCHUWAAB, 1991), tratada como Proposta Pedagógica ou maneira de aprender e de ensinar dos sem-terra do MST nos anos 1990 (MST, 1992, 1999; BEZERRA, 1999) e revelar a luta pela Educação do Campo no final dos anos 1990 em diante (GARCIA, 2009; KOLLING; NERY; MOLINA, 1999; MOLINA, 2008, 2010).

As reflexões e práticas educacionais do movimento são respostas que ele elabora para suprir a falta de educação ou para defender o direito a uma educação específica. Um resultado dessas práticas e ações foi a defesa e a participação na formulação das políticas públicas/estatais para atender as especificidades da população do campo. Especificidades delineadas nas formulações e objetivos da “Educação do Campo”, na qual “[...] a proposta de educação do MST passa tem papel fundamental” para sua materialização (VERDÉRIO, 2011, p. 120). Nesse sentido, um trecho do Texto Base da Conferência Nacional:<sup>4</sup> Por uma Educação Básica do Campo, retrata a especificidade que a educação deve ter para atender os objetivos do MST, do PRONERA e da Educação do Campo:

Trabalha desde os interesses, a política e a economia dos diversos grupos de trabalhadores do campo, nas suas formas de trabalho e de organização, na sua dimensão de permanente processo, produzindo valores, conhecimentos e tecnologias na perspectiva do desenvolvimento social e econômico igualitário desta população. A identificação política e a inserção geográfica na própria realidade cultural do campo são condições fundamentais de sua implementação (CONFERÊNCIA NACIONAL, 1998).

Os objetivos e pressupostos da educação dos movimentos sociais, como não poderia deixar de ser, foram incorporados ao PRONERA, que tem seu marco de origem na realização do I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (I

---

<sup>4</sup> Conferência realizada de 27 a 31 de julho de 1998, no Centro de Treinamento Educacional (CTE) da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI), em Luziânia/GO, que foi organizada pelos seguintes órgãos: CNBB, MST, UNICEF, UNESCO e UnB.

ENERA)<sup>5</sup>, promovido pelo MST, em Brasília, em julho de 1997. Nesse encontro discutiu-se os problemas educacionais dos assentamentos de reforma agrária. Foi também a ocasião em que o movimento solicitou apoio das IES, instituições civis e organismos internacionais presentes no evento para atuar na situação deficitária da oferta educacional no campo, na demanda dos movimentos sociais por educação e na ausência de política pública de educação para o campo no Plano Nacional de Educação (PNE) (MOLINA, 2003).

Nessa perspectiva, o GT/RA-Unb ficou com a responsabilidade de elaborar um projeto nacional de educação nos assentamentos, juntamente com demais IES, instituições e movimentos sociais. Em outubro de 1997, representantes dessas instituições reuniram-se para discutir a elaboração do projeto. O projeto foi, em seguida, apresentado ao III Fórum das Instituições de Ensino Superior em apoio à Reforma Agrária e ao III Fórum do CRUB, sendo aprovado por ambos a educação nos assentamentos como tema da terceira parceria do CRUB com o INCRA, dando origem ao PRONERA (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 28).

Atualmente, o Programa realiza projetos de educação em todos os níveis (alfabetização, escolarização, educação básica, cursos técnicos, educação superior e pós-graduação). Nesse sentido:

A partir de sua criação, o PRONERA *passou a representar uma política pública* que se destinou a desenvolver uma dinâmica participativa e mobilizadora em torno da promoção da educação do campo. O PRONERA passou a ser *uma referência para compreender a definição de política pública* (DIAS, 20015, p. 70, grifo nosso).

Apesar das diferenças políticas que possam existir entre o MST e outros movimentos sociais do campo, é comum entre eles a defesa de uma educação que valorize o modo de vida das populações do campo e que tenha como pressupostos as experiências de educação popular e a realidade cotidiana ou práticas culturais dos diversos sujeitos que formam a população do campo. Por isso, para os militantes e os intelectuais orgânicos dos movimentos sociais, o PRONERA é uma “política pública” que responde com metodologias específicas às demandas educacionais dos assentados. É resultado de um conjunto de ações que possibilitam o processo de institucionalização de demandas coletivas das populações do campo, dando origem às interações e aos conflitos entre o Estado e os movimentos.

Diante do exposto, defende-se a seguinte tese: o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA é uma política pública/estatal do “Estado em ação” que tem

---

<sup>5</sup> O I ENERA refletiu as experiências educacionais do MST e, também, reuniu representantes de IES, instituições civis e organismos internacionais, dentre elas: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

efeitos sobre a educação da população do campo e que resulta numa educação que não contraria os interesses do capitalismo internacional.

## **1.2 A Aproximação com o Objeto de Pesquisa, sua Construção e Recorte do Tema**

A escolha do PRONERA como tema de pesquisa da Tese se deu pela aproximação do pesquisador com as questões da educação e dos assentamentos de reforma agrária ao longo da vida, da experiência acadêmica e da atuação profissional. A atuação do pesquisador na militância no movimento estudantil em Santa Barbara D'Oeste, da região de Campinas/SP, na Pastoral da Juventude Católica e, em seguida, em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) possibilitou ao pesquisador se aproximar da discussão e defesa da reforma agrária. A participação efetiva em trabalhos de mobilização de base para a realização de luta pela reforma agrária realizadas no início dos anos 1990, durante o Governo Collor de Mello, fortaleceu a convicção do pesquisador de que poderia participar diretamente da luta, o que foi realizado com sua participação na ocupação que deu origem ao Acampamento Ipanema, realizado em Iperó/SP, região de Sorocaba, hoje Assentamento Ipanema.

As vivências acampado do acampamento Ipanema entre 1992-1993 permitiu ao pesquisador integrar a Equipe de Educação do Acampamento Ipanema, a Equipe de Educação Regional Sorocaba (MST/SP) e a 3ª Turma do Curso de Magistério de Férias do MST, realizado na FUNDEP/DER<sup>6</sup>, em Braga/RS, nos anos de 1992-1993.

Após deixar o acampamento, o pesquisador passou a cursar a graduação em Ciências Sociais da UNESP/Araraquara, onde foi bolsista de Iniciação Científica e Apoio Técnico do CNPq, em pesquisas sobre a realidade dos assentamentos de reforma agrária e educação, temas de seu projeto de mestrado desenvolvido no PPGE/UFSCar (COSTA, 2002). A partir de 2004, como profissional da educação superior da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB – Vitória da Conquista, participou do PRONERA realizando a formação de educadores e compondo a coordenação de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do ensino fundamental, bem como colaborou na elaboração de projetos de nível médio técnico, voltados aos assentados da Região Sudoeste da Bahia.

Ao longo do percurso traçado, foi possível perceber a presença crescente do PRONERA na oferta de possibilidades educacionais aos assentados de reforma agrária. Da

---

<sup>6</sup> Trata-se da Fundação de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa da Região Ceilero (FUNDEP), mantenedora do Departamento de Educação Rural (DER) e dirigida por diferentes entidades (religiosas, MST e CUT) e local das primeiras experiências institucionais de formação de educadores e de formação de técnicos de nível médio do MST.

mesma forma, constatou-se que as produções e os estudos sobre o PRONERA privilegiam, dentre outras temáticas:

- o papel do PRONERA para reduzir o analfabetismo e aumentar a escolaridade dos assentados, bem como realizar a formação educacional deles em diferentes níveis e modalidades de ensino, desde a alfabetização até a pós-graduação;
- o PRONERA como institucionalização das demandas educacionais dos movimentos sociais do campo na forma programas e projetos de “políticas públicas”;
- o PRONERA como primeira conquista no âmbito das “políticas públicas” de Educação do Campo;
- o PRONERA e as diferentes experiências de formação dos educandos assentados;

Como o Programa atende desde a alfabetização até a pós-graduação, percebe-se facilmente que o acesso e a conclusão do nível superior é, também, uma aspiração educacional dos assentados. Conforme Lerrer (2012, p. 463, grifo nosso):

No período abrangido por esta pesquisa, de 1998 a 2010, o estado que *mais terá fornecido diploma de graduação a assentados será Minas Gerais, com 314 graduados, que é seguido pela Bahia, com 299, Paraná, com 289, e Rio Grande do Norte, com 262. Pará, Paraíba e Pernambuco seguem a lista, com, respectivamente, 199, 192 e 144 graduados. Se formos classificar o número de graduados por região, verificaremos que a grande maioria dos alunos fez seus cursos em estados do Nordeste. É importante observar que muitas dessas turmas, como as de História, na Paraíba, de Administração, em Minas Gerais, de Geografia, em São Paulo, e de Direito, em Goiás, reuniam alunos oriundos de diversos estados.*

Como se pode notar, a Região Nordeste representa 43% dos assentados graduados do PRONERA, com destaque para a Bahia na conquista de diplomas do Programa. Além das possibilidades de educação aos assentados, outras dimensões da formação dos educadores do programa são reveladas pelo Relatório da II Pesquisas Nacional da Educação na Reforma Agrária (II PNERA), ou seja:

A primeira [dimensão] refere-se à contribuição para a formação dos educadores que vão atuar nos assentamentos e acampamentos da reforma agrária. Essa dimensão denota que o programa não somente *possibilitou o acesso à formação* dos próprios educadores, mas ainda criou condições especiais para que estes educadores ampliassem o direito à educação para milhares de jovens e adultos no seu próprio lugar de vida e moradia. A segunda dimensão refere-se à *própria formação por dentro do programa, ou seja, à capacidade de ampliação da escolarização em diversos níveis pelos próprios educadores. O Pronera contribuiu direta e indiretamente para assegurar o direito ao acesso à educação em diversos níveis (BRASIL, 2015, p. 12, grifo nosso).*

A demanda por educação é uma bandeira dos movimentos sociais para superar um histórico de abandono da educação das populações do campo. Porém, a bandeira da educação não é exclusiva dos movimentos de caráter social. Também a burguesia busca ações de combate ao analfabetismo, ou seja:

[...] ao mesmo tempo em que o processo produtivo exige a elevação do nível intelectual dos trabalhadores para que estes possam acompanhar as mudanças tecnológicas, essa elevação do nível intelectual precisa, sob a ótica das classes dominantes, ser limitada aos aspectos mais imediatamente atrelados ao processo de reprodução da força de trabalho, evitando-se a todo o custo que o domínio do conhecimento venha a tornar-se um instrumento de luta por uma radical transformação das relações sociais de produção (DUARTE, 2011, p. 6).

A burguesia também busca a eliminação do analfabetismo, inclusive no campo, palco de atuação do agronegócio, e, ao mesmo tempo, procura preparar intelectualmente os trabalhadores para que estes se adaptem às mudanças do processo produtivo ao longo do tempo. Por isso, não lhe interessa resolver a questão educacional de maneira estrutural, sendo-lhe apropriado que a questão seja encarrada como programas, campanhas e ações educativas focalizadas, a exemplo do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), Projeto Nordeste, Escola Ativa, PRONERA e muitos outros, como defende o neoliberalismo que seja a forma de intervenção do Estado. Nesse sentido, a educação tem para a burguesia o papel de oferecer ao educando um currículo que seja suficiente para que ele incorpore as metas de adaptar-se “às supostamente novas necessidades da economia e aos novos padrões de sociabilidade” do mundo globalizado (MALANCHEN, 2014, p. 24).

A educação não possui, no entanto, características somente utilitárias ao capital. Ela pode e deve servir para apreender as múltiplas determinações da realidade, para contestar essa realidade e contribuir, de modo específico, para superar as relações sociais desiguais. Conforme Saviani (2006, p. 18), a escola é a forma dominante de educação da atualidade, podendo contribuir de forma específica no processo de emancipação humana, se e quando tiver por objetivo realizar “direta e intencionalmente em cada indivíduo singular a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”.

A educação e a escola despontam, mais do que nunca, na perspectiva do processo de superação da sociedade capitalista. A elas consistem que sejam a forma intencional e deliberada de crianças, jovens e adultos poderem se apropriar de um “conjunto de objetivações humanas que configuram o contexto da atualidade”. O que requer que esses sujeitos “incorporem ao modo de vida humano elementos formalmente constituídos e sistematicamente elaborados que exigem, também, processos formais e sistemáticos de

aquisição” (SAVIANI, 2016, p. 21). Nesse contexto, a educação e a escola são importantes para elevar o padrão cultural dos sujeitos.

Porém, sob a influência do capitalismo mundial e do neoliberalismo, o Estado brasileiro tem adotado políticas públicas/estatais de educação em detrimento do investimento para ampliar e qualificar a estrutura e a infraestrutura educacional. Nesse sentido, cabe questionar: a educação e a escolarização realizadas enquanto políticas públicas/estatais, na forma de projetos e programas, podem elevar ou rebaixar culturalmente seus participantes? Num contexto em que o acesso ao ensino superior é almejado e incentivado no interior da sociedade, a realização da escolarização de nível superior sob a forma de política/pública/estatal PRONERA tem efeitos sobre os assentados?

Nessa direção, é a questão principal desta tese: Quais os efeitos dos programas educacionais do PRONERA na educação dos assentados e, sobretudo, no acesso deles ao nível superior no interior do próprio Programa?

Sabendo que a realidade histórica é contraditória, e, segundo Álvaro Vieira Pinto:

é [a realidade] em si mesma contraditória, [por isso] a inteligência ou a razão [que segue a lógica da visão dialética] tem de escolher e sistematizar uma imagem racional da realidade, onde a contradição desempenha a função de conceito explicativo mais geral e profundo porque é o que reflete o traço mais íntimo da natureza das coisas (PINTO, 1969, p. 72).

A pesquisa aborda o PRONERA com o suporte teórico-metodológico do materialismo histórico-dialético, permitindo apreendê-lo enquanto processo composto de traços e elementos contraditórios, próprios das condições materiais, sociais, históricas da fase atual do capitalismo.

Nessa direção, determinou-se como objetivo da pesquisa analisar “os efeitos educacionais do PRONERA na escolaridade dos assentados da Região Sudoeste da Bahia que concluíram cursos de nível superior do Programa, no período de 1998 a 2015”. Tais efeitos foram buscados na “formação por dentro do programa”, confrontando os participantes dos projetos realizados pela UESB<sup>7</sup> com os concluintes dos 08 cursos de graduação (02 de Pedagogia, 02 de Agronomia e 02 de Letras) ofertados pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que, segundo Lerrer (2012, p. 462), concentra a totalidade dos cursos superiores concluídos no período de 1998 a 2010.

Neste sentido, são eixos estruturantes da tese as seguintes hipóteses:

---

<sup>7</sup> O campus sede da UESB, em Vitória da Conquista, na Região Sudoeste da Bahia, ofereceu e concluiu 08 projetos do PRONERA: 04 para atender Alfabetização e Educação Fundamental (I e II) e 04 para atender a educação de nível médio (normal e formação técnica).

- 1) As contradições e as possibilidades de relação Estado-sociedade-movimentos sociais são delimitadas pelas condições objetivas da sociedade capitalista, que influenciam também, de modo geral, as políticas públicas/estatais e, de modo particular, o PRONERA;
- 2) As políticas públicas/estatais são constituídas para atender demandas, de maneira focalizadas, e assegurar, de modo geral, a existência do Estado capitalista e do modo de produção capitalista;
- 3) O PRONERA é uma política pública/estatal que tem efeitos focalizados sobre a educação dos assentados de reforma agrária sem contrariar os pressupostos da reforma do aparelho do Estado, realizada conforme preconizam os Organismos Multilaterais Internacionais do capital;
- 4) As proposições educacionais defendidas pelos movimentos sociais do campo, que fundamentam o PRONERA, possuem fundamentos teórico-filosóficos que contrariam as possibilidades de contribuições específicas da educação para a emancipação humana da classe trabalhadora.

A Região Sudoeste, localizada entre 13° 02' a 16° 00' de Latitude Sul e 39° a 41°49' de Longitude Oeste. É umas das 15 regiões administrativas do Estado da Bahia. É composta por 39 municípios, tendo a cidade de Vitória da Conquista como centro sub-regional, e comporta 44 Projetos de Assentamentos – PA, distribuídos em 14 desse total de municípios (RIBEIRO, 2009).

A tese está dividida, em sua exposição, da seguinte forma,

No capítulo intitulado “A formação do Estado do modo de produção capitalista”, trata-se da natureza e função do estado capitalista, bem como das configurações que adquiriu sua superestrutura político-jurídica-econômica para manter a ordem social burguesa. Tal procedimento ampara-se no entendimento de que estudar o desenvolvimento do Estado moderno, em suas diferentes configurações, é fundamental para entender como se organiza social, política e economicamente a sociedade e qual o papel do Estado nessa organização. Esse procedimento metodológico, além de servir de base para entender as transformações políticas e sociais, embasa o estudo das políticas públicas/estatais.

No capítulo intitulado “A sociedade civil e as políticas públicas/estatais no Estado capitalista”, discute-se a forma como o Estado está configurado, possibilitando à sociedade civil ter suas demandas ampliadas ou reprimidas sob a forma de políticas públicas/estatais, que servem à resolução dos conflitos sociais. Em seguida, trata-se da política e da ação política no interior da sociedade civil, que age, contraditoriamente, como se aceitasse as

divergências e os conflitos, mas que atuam predominantemente para a manutenção de certo equilíbrio político, ampliando ou reprimido a ação política, a proposição e o atendimento de demandas por direitos, via políticas públicas/estatais.

No capítulo intitulado “O Estado brasileiro, a questão agrária e os movimentos sociais no campo”, aborda-se a organização política no Brasil, anterior à construção do Estado-nação, que imprimiu sentido e marcas na organização social e política do país. Discute-se a dificuldade de tratar a questão dos direitos no Brasil, dentre eles o direito à educação, sem abordar a questão agrária.

No capítulo intitulado “O MST, a Educação no Campo e o Neoliberalismo”, trata-se das experiências educacionais do MST ligadas à própria histórica do movimento. Mostra-se como a construção do seu Setor de Educação ocorre no momento que há a aceitação, no Brasil, do movimento construtivista, sobretudo numa perspectiva eclética que força uma aproximação entre Jean Piaget e Lev Vygotsky. O que, de resto, facilita a aproximação com a perspectiva pós-moderna e, portanto, relativista da realidade, um dos elementos que compõem a Pedagogia Neoliberal.

No capítulo intitulado “O MST e a Educação”, discute-se a contribuição do MST e da Proposta Pedagógica do MST para fundamentar a construção do PRONERA, a Educação do Campo e as políticas estatais de Educação do Campo.

No capítulo intitulado “A construção do PRONERA, sua conjuntura e seus objetivos”, aborda-se a forma de elaboração dessa política pública/estatal. Retrata-se a questão das parcerias Movimentos Sociais-Estado, IES e Estado. Nele trata-se, ainda, da conjuntura política neoliberal e suas influências sobre as políticas estatais e sobre o PRONERA.

No capítulo intitulado “Efeitos do PRONERA no Sudoeste da Bahia”, trata-se dos efeitos educacionais da política pública/estatal PRONERA. Descrevem-se os projetos educacionais que realizam a alfabetização e os que realizam o ensino de nível fundamental e médio, desenvolvidos alternadamente entre o tempo escola e o tempo comunidade. Além disso, procura demonstrar a atuação das universidades nos cursos e discutir a forma focalizada, de alcance limitado, das políticas públicas/estatais como o PRONERA.



## 2 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Só quando emergiram historicamente os Estados nacionais, [modernos... cf. original], é que também nasceu a moderna reflexão sobre o Estado, sobre a política e sobre exercício do poder político (LOMBARDI, 2005, p. 82).

O Estado do modo de produção capitalista tem como características fundamentais a política como um poder do Estado. Nesse sentido, estudar as políticas públicas/estatais é tratar da configuração de uma forma particular de o Estado tratar a resolução dos conflitos na direção da coesão social e da reprodução do modo de produção capitalista. Da mesma forma, analisar o Estado é, antes de tudo, encaminhar a solução dos seguintes questionamentos: Como surgiu, qual a natureza e qual a função do Estado capitalista? Como o Estado capitalista concentrou o poder e organizou o exercício da política? Que configurações adota o Estado capitalista?

Esses questionamentos impulsionam, conseqüentemente, tratar do surgimento do Estado, antes de abordar a institucionalidade política que ele adquiriu. Procedimento apenas metodológico da pesquisa que, respeitando a proposição de José Claudinei Lombardi (2005) na epígrafe acima, não considera, como o autor, ser o Estado o fundador das relações sociais, uma vez que a luta de classe, “motor da história”,<sup>8</sup> desenrola-se no interior de uma organização social e, ao mesmo tempo, elabora uma nova institucionalidade que expressa os seus resultados.

Um exemplo da luta de classes como motor da história é a luta revolucionária desenvolvida pela burguesia, que se desenrolou no interior do Estado do modo de produção feudal e contra a sociedade feudal, cujo resultado foi a elaboração do Estado capitalista. Dessa forma, trata-se, a seguir, da construção deste Estado capitalista e das diferentes configurações que ele adquiriu, considerando suas características gerais, sem tratar, por isso, de uma formação social particular.

Inicia-se tratando do Estado absolutista, responsável por realizar, no processo de transição do feudalismo para o capitalismo, as condições para que a burguesia pudesse realizar as transformações políticas que o predomínio econômico que possui reclamava, no sentido de intensificar e manter o predomínio adquirido por essa classe.

---

<sup>8</sup> É a “luta política de classes que constitui o motor da história” (POULANTZAS, 1977, p. 38)

## 2.1 O Estado Absolutista

O Estado capitalista resultou de um longo processo revolucionário dirigido pela burguesia contra o modo de produção feudal, o que não ocorreu sem a transição do tipo feudal de Estado para o tipo capitalista de Estado. Transição que exige, de um lado, em termos políticos, a transformação da antiga estrutura de Estado em uma nova estrutura de Estado, sendo o Estado Absolutista em alguns países da Europa Ocidental o elo dessa transição, enquanto em outros houve a transição sem este último. De outro lado, a transição requer, em termos econômicos, a transformação do sistema de cooperação antigo em sistema de grande indústria, o que foi realizado também em alguns países da Europa Ocidental, tendo a produção na manufatura como elo de transição, enquanto em outros países essa forma de produção não foi uma necessidade para a realização dessa transição.

Para Poulantzas (1977, p. 153-157), o Estado absolutista da Europa Ocidental, cujo nascimento situa-se durante os séculos XIV e XV, consolida-se nos séculos XVI e XVII, representa essa transição no campo jurídico-político.

[...] durante o período de transição do feudalismo para o capitalismo na área da Europa Ocidental, o Estado *já* apresenta características [...], do ponto de vista tipológico, [...] capitalista de Estado [...], enquanto que o período de transição é caracterizado pela não-dominância do M.P.C. [...] a transição [,,] parece ser aqui caracterizada, na sua especificidade, por uma não-correspondência entre a superestrutura política e a instância econômica (POULANTZAS, 1977, p. 153, grifo do autor).

O Estado absolutista apresenta características gerais do tipo capitalista de Estado no processo ruptura com o Estado feudal, ocasião em que a classe burguesa não é ainda uma classe politicamente dominante. O domínio político da burguesia vai ocorrer posteriormente, como Estado nascido da revolução Francesa, no final do século XVII. Existe nesse período, portanto, o que o autor chama, por um lado, de não correspondência ou uma defasagem cronológica entre as formas jurídicas e a superestrutura política do Estado (jurídico-político) e, por outro lado, uma similitude entre a relação de propriedade e a relação de apropriação real, que ocorre na estrutura econômica, que é própria desse momento, ou seja:

A forma jurídica de propriedade do período de transição é uma forma capitalista de propriedade; a forma institucional de dominação política, o Estado absolutista de transição, é uma forma de Estado capitalista anterior à realização da separação entre o produtor direto e os meios de produção que é o *pressuposto teórico* das relações de produção capitalistas (POULANTZAS, 1977, p. 155, grifo do autor).

O Estado absolutista reflete o avanço da propriedade em relação ao processo de trabalho sob dois aspectos: de um lado, avanço sobre a propriedade econômica (organização do trabalho na manufatura), e, de outro lado, avanço da propriedade sobre a expressão jurídica institucionalizada (organização da legislação que confirma a posse privada), com o objetivo de “produzir relações ainda não determinadas de produção [...] e liquidar as relações feudais de produção [...], transformando e fixando os limites do modo de produção” (POULANTZAS, 1977, p. 156-157).

Karl Marx (2013, p. 433), expressa com razão, no plano econômico, a transição da manufatura para a grande indústria. Para ele, apesar de o papel econômico da cooperação do trabalho fundado na divisão do trabalho (manufatura) ser uma “formação natural-espontânea” e absolutamente específica, ela pertence ao início do modo de produção capitalista, momento em que “o próprio indivíduo é dividido e transformado no motor automático de um trabalho parcial”. Somente quando a manufatura, primórdio da forma de produção capitalista, ganha alguma “consistência e amplitude de existência”, e se “converte na forma consciente, planejada e sistemática do modo de produção capitalista”, que a grande indústria adquire a forma fundamental da produção capitalista (MARX, 2013, p. 434, 437).

No aspecto político, a transição realiza a construção do Estado enquanto instituição centralizada, com dominação institucionalizada exclusiva sobre um território para o exercício efetivo do poder público. A contribuição de Nicolau Maquiavel (2010) em *O Príncipe* é pertinente nesse sentido. Sua obra, lançada no final do século XV, reflete sobre como se constrói um Estado. O autor, ao afirmar que “Todos Estados, todos domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2010, p. 47), acaba por formular um desenho político no qual a coesão está relacionada ao poder de dominação do soberano.

Nesse sentido, o autor trata da formação do Estado como poder de dominação, que é exercida, segundo Gruppi (1980, p. 8), “mais sobre os homens do que sobre o território”. Na verdade, Maquiavel promove uma ruptura radical com o pensamento do seu tempo, de um lado, afasta-se da filosofia clássica dos antigos, que postula a coesão como parte da relação racional e harmoniosa do homem com o cosmo e a destinação natural dos homens para a vida política e, de outro lado, distancia-se do arcabouço filosófico feudal, fundado nos aspectos morais cristãos, que servem de orientação das disposições dos homens, visando controlar seus impulsos, apetites e interesses no sentido da salvação.

O autor coloca a luta pelo poder como parte da natureza passional, interesseira e egoísta do homem de negócio do seu tempo, que constituía, no campo sociopolítico, a

insaciabilidade de bens e poder da classe dominante do capitalismo mercantil. Para ele, os grandes (os ricos) moviam-se por suas paixões possessivas de governar e oprimir, enquanto o povo guiava-se pelo desejo de não ser mandado e oprimido, queria viver seguro e em paz (MAQUIAVEL, 2010, p. 77)<sup>9</sup>.

A construção do Estado absolutista realiza-se, assim, em referência as relações de produção do modo de produção capitalista nascente. Por isso, identificar e apreender o sentido estrito da sua estrutura política tornou-se, para a ciência burguesa, conhecer a organização de uma nova institucionalidade, baseada na noção de soberania do Estado, que estabelece: a dominação exclusiva do soberano para exercer o poder sob a forma propriamente pública; a dominação do soberano sem restrições extrapolíticas; o soberano como o representante do interesse geral; ou seja:

O Estado absolutista é centralizado pelo fato do titular poderio estatal em geral um monarca, concentrar nas suas mãos um poder incontrolável pelas instituições, e cujo exercício não é contido por nenhuma *lei limitativa*, seja esta lei de ordem positiva ou natural-divina. [...] *O Estado absolutista apresenta, assim, uma autonomia em relação à instância econômica.* [...] O poder central, cujo caráter público se dissocia do domínio do privado, aparece liberto dos limites “extra-políticos”. [...] Assiste-se a formação dos conceitos de “povo” e de “nação” como princípios constitutivos de um Estado que é tido como representante do “interesse geral” (POULANTZAS, 1977, p. 158-159, grifo nosso).

O Estado moderno apresenta dois elementos básicos que o diferem dos Estados do passado, que não existem nos Estados antigos dos gregos e dos romanos, por exemplo:

A *primeira* característica do Estado moderno é *essa autonomia, essa plena soberania do Estado*, o qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade. A *segunda* característica é a *distinção entre Estado e sociedade civil*, que vai evidenciar-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com o ascenso [a ascensão] da burguesia. O Estado se torna uma organização distinta da sociedade, embora seja expressão dessa (GRUPPI, 1980, p. 9, grifo nosso).

Àqueles dois elementos, soma-se uma terceira distinção, em diferenciação, agora em relação ao Estado da Idade Média:

O Estado medieval é propriedade do senhor, é um Estado patrimonial: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão, etc. O senhor é dono do território, bem como de tudo o que nele se encontra (homens e

---

<sup>9</sup> Veja-se o Capítulo IX, “Do Principado Civil”, em que afirma: “Porque em toda cidade se encontram estas duas tendências opostas: de uma parte, o povo não quer ser comandado nem oprimido pelos poderosos, de outra, os poderosos querem comandar e oprimir o povo; desses dois desejos antagonicos advêm na cidades uma das três consequências: principado, liberdade ou desordem” (MAQUIAVEL, 2010, p. 77).

bens); pode vendê-los, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada. O Estado moderno, pelo contrário, *existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal*. Mais tarde, em fins de 1600, o rei francês Luís XIV afirma “L’Étatc’est moi” (o Estado sou eu), no sentido de que ele detinha o poder absoluto; mas também de que ele identificava-se completamente no Estado (GRUPPI, 1980, p. 8-9, grifo nosso).

Segundo Gruppi (1980, p. 120), Jean Bodin, tratando da autonomia e soberania do Estado, afirma, ser o Estado “constituído essencialmente pelo poder”, sendo a soberania “o verdadeiro alicerce, a pedra angular de toda a estrutura do Estado, da qual dependem os magistrados, as leis, as ordenações”. Essa soberania transforma o Estado num único corpo que estabelece a ligação entre as famílias, os indivíduos, os grupos separados. Esse Estado cria a particularidade do exército e da burocracia no aparelho de Estado como os agentes da institucionalidade e se apresenta como tendo autonomia política e econômica.. De um lado, cria-se um corpo de funcionários civis e militares súditos do soberano, que são fixados nas instituições políticas do Estado e colocados como independentes de suas origens de classe, de sangue ou qualquer ligação corporativa, que seguem leis estabelecidas, definindo condições do exercício de suas funções.

O lugar do exército do Estado absolutista é determinado pelo poder central: este poder mantém um exército próprio [...] um exército de mercenários ao serviço de um poder político relativamente liberado dos limites dos laços feudais. [No...] que concerne à burocracia: [...] o seu papel no aparelho de Estado é constituído pelas estruturas capitalistas do Estado absolutista [que reveste os cargos públicos progressivamente do] caráter de funções políticas do Estado. [E] o exercício dessas funções não surge assim como uma realização dos interesses, econômicos e políticos, dos seus titulares, mas como um exercício das funções do Estado representando o interesse geral (POULANTZAS, 1977, p. 160-161).

De outro lado, cria-se a constituição do sistema parlamentar, responsável por conduzir a elaboração do aparato legal, que define formal e objetivamente tanto os limites políticos da ação do Estado quanto as obrigações dos servidores do soberano<sup>10</sup>, como também as obrigações dos particulares, membros do Estado-nação.

Foi uma revolução de tipo liberal [durante o reinado de Elizabeth I] [...] que ocasionou o surgimento de normas parlamentares, bem como uma condução do Estado fundado numa declaração de direitos do parlamento, que foi definida em 1689. Na década anterior, sugira o *habeas corpus* (que tenhas o teu corpo), dispositivo que dificulta as prisões arbitrárias, sem denúncia bem definida. O *habeas corpus* estabelece algumas garantias que transformam o “súdito” num “cidadão” (GRUPPI, 1980, p. 13, grifo do autor).

<sup>10</sup> Segundo Poulantzas (1985, p. 250), “A administração-burocracia de Estado sempre deteve um lugar importante [...] na organização e funcionamento do Estado burguês”.

No Estado capitalista, a lei ocupa o lugar que a religião ocupava no Estado pré-capitalista, sendo elevada à condição religião da sociedade capitalista. A partir de então, a estrutura jurídica sintetiza, na forma da legislação, as obrigações dos agentes do Estado e as vontades dos particulares, ambas são transformadas em expressão da vontade geral<sup>11</sup>. O Estado iguala, formalmente, pela lei, os desiguais. Como diz Marx (2010, p. 53), um só e mesmo ato, a revolução burguesa, efetiva “a constituição do Estado político e a dissolução da sociedade burguesa nos indivíduos independentes – cuja relação é baseada no direito”.

A soberania do Estado aparece teoricamente formulada nas obras dos clássicos do contrato social<sup>12</sup>, tais como Hobbes, Locke e Rousseau, no século XVII. Cada um, a seu modo, busca as “regularidades do comportamento moral/político dos homens”, contrapondo-se às explicações que atribuem o nascimento da organização do Estado político ao “desígnio divino” (MENDONÇA; FONTES, 2012, p. 56).

## 2.2 A Teoria Contratualista do Estado

O princípio comum da teoria contratualista é a existência de um contrato celebrado entre as partes iguais, trazendo para o campo político um elemento do direito aplicado ao mundo dos negócios, que, segundo uma interpretação burguesa, tem seu fundamento no comportamento individual, na relação entre indivíduos em negociação e num mercado livre e de iguais. Trata a teoria da simultaneidade de constituição de um corpo coletivo e da renúncia de todos de seus direitos do Estado de Natureza. Tem por pressuposto que os homens do Estado de Natureza são naturalmente livres e dotados de uma razão dada por Deus, proprietários de sua pessoa, de seu trabalho, de seus bens, contra todos os demais desígnios divinos, devendo obedecer apenas às leis naturais (CARNOY, 1988, p. 22).

A primeira lei natural diz que o homem nasceu obrigado a defender sua vida, o bem mais precioso. A segunda lei natural é a liberdade, que todo homem deve defender contra os ataques de outros homens. O terceiro direito natural do homem são seus bens ou propriedades, que são frutos do trabalho na terra<sup>13</sup>, que é outra doação divina a todos. Com

---

<sup>11</sup> O parlamento moderno é o lugar da “encarnação da vontade geral”. Ele funda-se na “edição de normas gerais, universais e formais”, é o “santuário da lei”. A lei é vista como encarnação da Razão universal, é o meio do parlamento controlar o governo, a administração, o estado de direito (POULANTZAS, 1985, p. 251).

<sup>12</sup> Para Poulantzas (1977, p. 159-160), as teorias do contrato social são a “expressão teórica” e a forma “ulterior” e “elaborada do séc. XVIII” “da emancipação das instâncias políticas e econômicas”.

<sup>13</sup> Como a terra é o suporte do trabalho humano, os filósofos burgueses trataram de instituir, ideologicamente, que os bens, a propriedade, são o resultado ou fruto do trabalho.

isso, os jusnaturalistas formularam princípios capitais da ideologia burguesa: o ideal burguês de liberdade, de propriedade e de trabalho.

Thomas Hobbes (2003), por exemplo, que não acredita que o ser humano seja naturalmente sociável e, por isso, defende a necessidade de um poder soberano, com capacidade de definir os destinos e mazelas do povo e que aja soberanamente, para garantir aos cidadãos seus direitos de propriedade. Hobbes se baseia na ideia de um direito natural deduzido do comportamento efetivo dos homens de negócio do seu tempo (os capitalistas mercantilistas). Nesse sentido, o autor transforma os aspectos passionais e egoístas, que Maquiavel aponta como particularidade dos grandes, da vida prática da burguesia mercantilista, em característica comum da generalidade dos homens.

Não se preocupa em proporcionar aos cidadãos as condições para o exercício da virtude, mas em produzir as condições ideais para a construção de um poder capaz de refrear as paixões e maldades humanas. O medo serve para Hobbes, segundo Ribeiro (2003, p. 114), como “fundamento de todo o poder”, ou melhor, como “fundação de todo o poder do Estado”. O medo de perder a vida, as riquezas e as propriedades na sociedade burguesa nascente, é o exemplo para que o autor justifique a necessidade de estabelecer um acordo, um contrato que previna o homem de ser o lobo do próprio homem e crie um poder absoluto.

O Estado criado segundo a noção de contrato revela, conforme Gruppi (1980), o caráter das relações mercantis, baseadas na organização comercial conflituosa, própria da disputa por terras, riquezas, mercados, mercadorias e gente, características do século XVII:

O homem por natureza não seriam propensos a criarem um Estado que limitassem sua liberdade; eles estabelecem as restrições em que vivem dentro do Estado, segundo Hobbes, com a finalidade de obter dessa forma sua própria conservação e uma vida mais confortável. Isto é, para saírem da miserável condição de guerra permanente que é a consequência necessária das paixões naturais. Mas os pactos, sem espadas, não passam de palavras sem força; por isso o pacto social, a fim de permitir aos homens a vida em sociedade e a superação de seus egoísmos, deve produzir um Estado absoluto, duríssimo em seu poder (GRUPPI, 1980, p. 13).

John Locke (2001) declara que a condição natural do homem ou seu estado de natureza, consiste em ser cada homem absolutamente livre para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entender, dentro dos limites do direito natural. As leis naturais ou do Estado de natureza governam e obrigam todos os iguais e independentes, para que cada um não ofenda o outro na sua vida, propriedade e liberdade. Visam tão somente ordenar a paz e conservar o gênero humano. Leis que estão a cargo de cada um individualmente, pois todo o homem tem o poder natural de ser executivo da lei.

Os homens permanecem no Estado de natureza até que cada um dos seus membros, “por seu próprio consentimento”, se faz membro de alguma sociedade política, sociedade civil ou governo, quando, então, renuncia ao seu poder natural e o deposita nas mãos da comunidade. Coletivo que deve ser governado pela maioria, composta de corpo político, sistema jurídico e judiciário e com autoridade para decidir controvérsias, punir os ofensores, conquistar segurança, paz e o gozo de suas propriedades (LOCKE, 2001, p. 133).

Contrariamente ao Estado governado por um rei com poder absoluto, como defende Hobbes, Locke defende que o poder de Estado e a propriedade são soberanos, mas não o seu governante. Segundo Gruppi (1980), o poder político para Locke é transitório, não se transmite pela herança, sendo sua origem democrática ou parlamentar. Quem é investido de um poder, recebe uma atribuição de exercer o poder de Estado, podendo ser destituído, se o Estado ou o governo não respeitar o contrato. A propriedade é absoluta e “objeto de herança”, podendo ser transmitida. O Estado deve garantir a liberdade burguesa, a liberdade de propriedade, contra o poder absoluto do soberano. E, nesse caso: “a liberdade está em função da propriedade e esta é o alicerce da liberdade” (GRUPPI, 1980, p. 15)<sup>14</sup>. Noutras palavras:

[...] o governo deve garantir determinadas liberdades: a propriedade, e também aquela margem de liberdade política e de segurança pessoal [para ...] o exercício da propriedade e a própria defesa da liberdade. Já estão implícitos aqui, os fundamentos de algumas liberdades políticas que devem ser garantidas: a de assembleia, a da palavra, etc. Mas, em primeiro lugar, a liberdade de iniciativa econômica (GRUPPI, 1980, p. 14).

A formulação teórica da ligação estrita da propriedade com a liberdade representa um dos mais importantes princípios burgueses e um dos direitos fundamentais, que devem ser assegurados pelo Estado, ou seja, “a finalidade de um governo e de todos os que entram na sociedade é a conservação da propriedade”. A lei, aprovada pelo parlamento, deve assegurar que não haja nenhuma arbitrariedade do Estado, que este não viole “o poder supremo” que a burguesia pensa ter o indivíduo sobre a propriedade (GRUPPI, 1980, p. 15).

É Locke que elabora teoricamente a distinção entre sociedade política (o Estado) e sociedade civil. Se na “Idade Média a sociedade e o Estado (poder político) são inseparáveis, estão entrelaçados, são transmitidos juntos; na sociedade burguesa moderna esses dois aspectos são separados” (GRUPPI, 1980, p. 15-16 – grifo do autor), bem como a sociedade política e a sociedade civil obedecem a normas e leis diferentes. Enquanto os direitos de

---

<sup>14</sup> Segundo Gruppi (1980, p. 15), “É interessante notar que, o Estado da Idade Média, transmitia-se pela herança quer a propriedade, quer o poder político: o rei transmitia para seus filhos a propriedade patrimonial do Estado e o poder; o latifundiário transmitia a terra, o marquês o marquesado, o conde o condado, isto é, todos os bens e todo o poder sobre esses bens, assim como também sobre os homens que viviam no condado e no marquesado”.



propriedade e da transmissão da propriedade são exercidos na sociedade civil, mundo das relações econômicas, dos conflitos, portanto, da vida prática e ordinária dos homens. O Estado, mundo do exercício do poder, deve garantir e tutelar o livre exercício da propriedade e normatizar as relações. O contrato social de Locke, enquanto expressão da vontade do indivíduo, deu “forma à sociedade civil tomando o indivíduo como fundamento do poder político mas, ao mesmo tempo, pensando um Estado capaz de assegurar a todos a liberdade e a igualdade” (NOVAES, 2003, p. 14).

A relação direta entre soberania ou participação política e propriedade privada fica patente, segundo Gruppi (1980, p. 16), em Immanuel Kant. Este

[...] afirma que a soberania pertence ao povo [...] Mas, após essa consideração, Kant apresenta que há cidadãos independentes e cidadãos não-independentes. Aqueles independentes – os que podem exprimir uma opinião, que podem decidir da política do Estado – são os cidadãos que não dependem de outros, isto é, os proprietários. Não se pode pensar que sejam capazes de uma opinião independente os servos das fazendas, ou os aprendizes das oficinas artesanais. Por conseguinte, eles não podem ter direito de voto, nem de serem eleitos. Os direitos políticos ativos cabem somente aos proprietários.

O critério de soberania de Kant é a sua distinção liberal entre não proprietários e proprietários. Esse critério sofreu a contestação de Jean-Jacques Rousseau (2013), autor *Do Contrato Social*, para o qual os homens nascem livres e iguais, e a civilização humana é que perturba as relações humanas em sua condição natural<sup>15</sup>.

Após tratar da genealogia do surgimento do Estado moderno, mais precisamente do aspecto teórico, no campo político, o Estado absolutista e, depois de afirmá-lo como tipicamente capitalista, somos levados a questionar: Qual o caráter capitalista do Estado? Como o Estado incorpora o interesse da classe burguesa? A resposta a tais questionamentos foi buscada na reflexão sociológica.

### **2.3 A Construção do Estado e sua Apropriação pela Burguesia**

O ponto de partida para a discussão sociológica da construção do Estado capitalista e sua apropriação pela burguesia deve ser buscado fora da sociologia. É na economia política, pela indicação de Marx, ao estudar a acumulação primitiva e a manufatura, que deve ser buscado as condições que formam o ponto nevrálgico da “separação entre o

---

<sup>15</sup> A ideia de que os *homens nascem livres e iguais* serviu ao ideal de liberdade e igualdade da democracia burguesa.

produtor e o meio de produção” e que se desenrola o ponto de partida, histórico e conceitual, “da produção capitalista” (MARX, 2013, p. 786).

Dessa maneira, enquanto a acumulação primitiva estimula o desenvolvimento da manufatura (até o limite com a produção da grande indústria) e as características gerais da manufatura proporcionam as bases para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o Estado Absolutista contribui para destravar o avanço do capitalismo. Resumindo o papel da acumulação primitiva, Marx afirma que:

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatório, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram, para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre (MARX, 2013, p. 804).

Os momentos fundamentais da acumulação primitiva são descritas por Marx de forma satírica, como “processos idílicos”:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. [...] A eles se segue imediatamente a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o globo terrestre como palco. Ela é inaugurada pelo levante dos Países Baixos contra a dominação espanhola. Assume proporções gigantescas na guerra antijacobina inglesa e prossegue ainda hoje nas guerras do ópio contra a China etc. [...] Os diferentes momentos da acumulação primitiva repartem-se, agora, numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente entre Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses momentos foram combinados de modo sistêmico, dando origem ao sistema colonial, ao sistema de dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, com, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência brutal. Todos eles, porém lançaram mão do poder de Estado... (MARX, 2013, p. 821).

Diante do exposto, essa acumulação primitiva é um processo que só poderia ocorrer, como ocorreu, com a participação da violência organizada do Estado Absolutista. Essa participação do Estado no avanço do capitalismo, nada tem de atendimento do interesse comum, mas tem o sentido de subsidiar o aumento de acumulação de capital<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A acumulação primitiva é composta de combinados momentos, distribuídos no tempo, entre o final do século XIV e o final do século XVII, e no espaço, na Europa Oriental, mas que abrange a América, a África, a Índia e Ásia, ou seja, tem significado global. Trata-se do processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Aparece como “primitiva” por ser a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p. 756), e que serve para “impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de uma para o outro” (MARX, 2013, p. 821).

As contribuições da manufatura para o desenvolvimento do capitalismo, que parece ser o campo estrito da economia, revelam no entanto, no campo da economia política, os entraves estritamente sociais que a manufatura teve que enfrentar para que o capitalismo possa avançar em direção à grande indústria, ou seja:

[...] a habilidade artesanal permanece a base da manufatura e o mecanismo global que nela funciona não possui qualquer esqueleto objetivo independente dos próprios trabalhadores, o capital trava uma luta constante com a insubordinação [...] a falta de disciplina dos trabalhadores [que] atravessa então todo o período da manufatura. [...] do século XVI até a época da grande indústria o Capital não havia conseguido se apoderar da totalidade do tempo disponível dos trabalhadores manufatureiros [...] ao mesmo tempo, a manufatura nem podia se apossar da produção social em toda a sua extensão, nem revolucioná-la em suas bases. (MARX, 2013, p. 442).

Para Marx, a manufatura, apesar de capitalista, não realiza completamente a separação dos trabalhadores da propriedade dos meios de produção, o “que pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho” (MARX, 2013, p. 786), mas desenvolve e aprofunda tal separação.

Outro contribuição benevolente do Estado para o capitalismo foi instituir legalmente as formas de usurpação das terras públicas e comunais, realizadas pelos proprietários fundiários, sob a restauração dos Stuarts:

Eles aboliram o regime feudal de propriedade da terra, isto é, libertaram esta última de seus encargos estatais, “indenizaram” o Estado por meio do imposto sobre os camponeses e o restante da massa do povo, reivindicaram a moderna propriedade privada de bens, sobre os quais possuíam títulos feudais, e, por fim, outorgaram essas leis de assentamento (lawsofsettlement), que, mutatis mutandis, tiveram sobre os lavradores ingleses os mesmos efeitos que o édito do tártaro Boris Godunov sobre os camponeses russo. [...] A “Glorious Revolution” (Revolução Gloriosa) conduziu ao poder, com Guilherme III de Orange, os extratores de mais-valor, tanto proprietários fundiários como capitalistas. Estes inauguraram a nova era praticando em escala colossal o roubo de domínios estatais que, até então, era realizado apenas em proporções moderadas. Tais terras foram presenteadas, vendidas a preços irrisórios ou, por meio de usurpação direta, anexada a domínios privados. Tudo isso ocorreu sem a mínima observação da etiqueta legal. O patrimônio do Estado, apropriado desse modo fraudulento, somado ao roubo de terras da igreja – quando estas já não haviam sido tomadas durante a revolução republicana –, constituem a base dos atuais domínios principescos da oligarquia inglesa. Os capitalistas burgueses favoreceram a operação, entre outros motivos, para transformar o solo em artigo puramente comercial, ampliar a superfície da grande exploração agrícola, aumentar a oferta de proletários absolutamente livres, provenientes do campo, etc. (MARX, 2013, p. 796).

O avanço do capitalismo ocorreu, também, combinando, de um lado, o aumento do número de capitalistas e a ampliação do interesse destes na ampliação do seu capital com,

de outro lado, a ampliação do empobrecimento da maioria da população. Agindo conjuntamente com os capitalistas para libertar a população dos séquitos feudais e condená-la a vender sua força de trabalho, única propriedade que possui, ao capitalista.

O autor destaca o papel do sistema colonial na transição da manufatura para a produção industrial:

Hoje em dia, a supremacia industrial traz consigo a supremacia comercial. No período manufatureiro propriamente dito, ao contrário, é a supremacia comercial que gera o predomínio industrial. Daí o papel preponderante que o sistema colonial desempenhava nessa época. Ele era o ‘deus estranho’ que colocou sobre o altar, ao lado dos velhos ídolos da Europa, e que, um belo dia, lançou-os por terra com um só golpe. Tal sistema proclamou a produção de mais-valor como finalidade última e única da humanidade (MARX, 2013, p. 824).

Além desse papel de violência organizada da sociedade, o Estado absolutista, com apoio da burguesia, construiu uma nova organização do Estado político. Centralizou todas as decisões políticas, estendendo sua força por vastos territórios antes controlados pelos senhores feudais, bem como estendeu seus tentáculos sobre camadas sociais anteriormente existentes, os servos, e sobre classes nascentes, burgueses, trabalhadores, servidores estatais. Sua revolução, apesar da participação da burguesia, ocorre fundada numa realeza nascida da usurpação, que assumiu, de início, diretamente a justiça, o poder militar e a administração econômica do sistema mercantilista.

Segundo Marx (2013), o poder centralizado do Estado vai agir preferencialmente em favor do modo de produção capitalista, transformando o Estado no grande auxiliar da burguesia por meio da dívida pública e do sistema fiscal, na “capitalização de riquezas” e “na expropriação das massas”. Esses procedimentos, juntamente com o sistema protecionista, completam o papel do Estado na eliminação dos entraves ao modo de produção capitalista.

O Sistema de crédito público, isto é, de dívida pública, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, tomou conta de toda a Europa durante o período manufatureiro. A dívida pública, isto é, a alienação do Estado, [...] torna-se uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. [...] Como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos. [...] O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência [...], traz em si, portanto, o germe da progressão automática. A sobrecarga tributária não é, pois, um incidente, mas, antes um princípio. [E] o sistema protecionista foi o meio artificial de fabricar fabricantes, de expropriar trabalhadores independentes, capitalizar os meios de produção e de subsistência nacionais, de abreviar violentamente a transição do modo de produção antigo para o moderno [...]

No continente europeu, que seguia o modelo de Colbert<sup>17</sup>, o processo [protecionista] foi simplificado ainda mais, e parte do capital original do industrial passou a fluir diretamente do tesouro do Estado (MARX, 2013, p. 824-826).

O Estado absolutista criou medidas visando racionalizar o funcionamento do poder político para administrar, controlar e exercer seu domínio. Com características aparentemente universais, o Estado político é considerado um meio para a realização plena do materialismo da sociedade burguesa, ou seja, para que seus ideais, seus princípios e seus fundamentos sejam constituídos no interior do Estado. Nesses sentido, as medidas políticas e econômicas adotadas favoreceram o avanço do capitalismo:

O ato de sacudir de si o jugo político [do feudalismo] representou concomitantemente sacudir de si as amarras que prendiam o espírito egoísta da sociedade burguesa. A emancipação política representou concomitantemente a emancipação da sociedade burguesa em relação à política, até em relação à aparência de um teor universal. [...] A sociedade feudal foi dissolvida em seu fundamento, no homem, só que no tipo de homem que realmente constituía esse fundamento, no homem egoísta. [...] Esse homem, o membro da sociedade burguesa, passa a ser a base, o pressuposto do Estado político. Este o reconhece como tal nos direitos humanos. [...] No entanto, a liberdade do homem egoísta e o reconhecimento dessa liberdade constituem, antes, o reconhecimento do movimento desenfreado dos elementos espirituais e materiais que constituem seu teor vital. [...] Consequentemente o homem não foi libertado da religião. Ele ganhou a liberdade de religião. Ele não foi libertado da propriedade. Ele ganhou a liberdade de propriedade. Ele não foi libertado do egoísmo do comércio. Ele ganhou a liberdade de comércio (MARX, 2010, p. 52-53).

A partir desse movimento, a burguesia não precisa mais representar diretamente suas demandas e interesses ao Estado e, ao mesmo tempo, o Estado consegue agir com independência, apenas *ideal*, em relação aos elementos *particulares* da vida burguesa. Trata-se do processo de emancipação política da burguesia.

A emancipação política representa concomitantemente a dissolução da sociedade antiga<sup>18</sup>, sobre o qual está baseado o sistema estatal [...], o poder do soberano [do feudalismo]. A revolução política é a revolução da sociedade burguesa. A sociedade burguesa antiga [burguesia do final do feudalismo e do início do momento de transição ou manufatureira] possuía um *caráter político imediato*, isto é, os elementos da vida burguesa, como, p. ex., a posse ou a família ou o modo de trabalho, foram elevados à condição de elementos da vida estatal nas formas de suserania, do estamento e da corporação. Nessas formas, eles determinavam a relação de cada indivíduo com a *totalidade do Estado*, ou seja, sua relação política, ou seja, sua relação de separação e exclusão dos demais componentes da sociedade. Aquela organização da vida nacional [Estado nacional centralizado] [...] completou

<sup>17</sup> Teoria mercantilista de intervenção estatal na economia criada pelo francês Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) e aplicada na França pelo rei Luís XIV (HUNT; SHERMAN, 1986, p. 23-52).

<sup>18</sup> Aqui o autor faz referência ao feudalismo, ou seja, afirma que o seu caráter é a “feudalidade”.

[a] *separação* [da posse e do trabalho] da totalidade do Estado e os constituiu em sociedades particulares dentro da sociedade. Entretanto, as funções vitais e as condições vitais de vida da sociedade burguesa permaneciam sendo política, [...] isto é, elas excluía[m] o indivíduo da totalidade do Estado, transformavam a relação *particular* de sua corporação com a totalidade do Estado em sua própria relação universal com a vida nacional, assim como transformava sua atividade e situação burguesa específica em sua atividade e situação universal. Como consequência necessária dessa organização, a unidade do Estado, assim como o poder universal do Estado, que constitui a consciência, a vontade e a atividade da unidade do Estado, manifestam-se como assunto particular de um soberano e de seus serviços, separados do povo (MARX, 2010, p. 52, grifo do autor).

A emancipação política da burguesia é uma revolução política burguesa, que funda os princípios burgueses que servirão de base para o Estado e para a estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista. Revolução que desencadeia, num só movimento, o “espírito político”, disperso em diferentes becos e nas diversas frações da burguesia antiga (guildas, corporações, manufaturas especializadas etc.) e o congrega, após depurá-lo de sua mistura com a vida burguesa, para constituir o político “como a esfera do sistema comunitário, da questão *universal* do povo com independência ideal em relação àqueles elementos particulares da vida burguesa” (MARX, 2010, p. 52, grifo do autor).

Na organização da vida ordinária, no campo da economia política, por exemplo, a questão universal de cada indivíduo ganha importância apenas individual, pois a “diversidade substancial” é a “diversidade nas relações de produção” (GRUPPI, 1980, p. 34). O Estado se afasta da relação direta com a burguesia e, principalmente, de seu ímpeto revolucionário, dando a entender que existe um divórcio entre os interesses burgueses e os interesses do Estado. No entanto, o Estado capitalista se constitui, ao mesmo tempo, divorciado dos interesses diretos da burguesia e apropriado por ela para realização de seus interesses capitalistas. A burguesia submete o Estado transformando-o em seu domínio. Faz dele a forma mediada de seu domínio, como diz Marx (2010, p. 39-45), quando ele assume o papel de “mediador” entre o homem egoísta e a “liberdade” burguesa do homem.

Dizer que a burguesia apropria-se do Estado significa dizer que ela passa a subordinar o Estado, preferencialmente, aos seus interesses, e não significa, por isso, afirmar que ela exerça, exclusiva e diretamente, nem por todo o tempo, o domínio do Estado, visto que é possível identificar certa autonomia, embora relativa, que permite ao Estado funcionar como um “equilíbrio instável de compromissos” do modo de produção capitalista (POULANTZAS, 1977, p. 187). A autonomia relativa do Estado político, em relação à questão econômica, por exemplo, permite que ele atue, também, em função dos interesses

econômicos das classes dominadas sem que isso implique uma reivindicação política da parte dos dominados, o que colocaria em causa o sistema de poder público, ou seja:

No caso do Estado capitalista, a autonomia do político pode permitir a satisfação de interesses econômicos de certas classes dominadas, limitando mesmo, eventualmente o poder econômico das classes dominantes, restando em caso de necessidade a sua capacidade de realizar os seus interesses econômicos a curto prazo, na única condição porém – tornada *possível* no caso do Estado capitalista –, de que o seu poder político e o aparelho de Estado permanecem intactos. Assim, em toda a conjuntura concreta, o poder político emancipado das classes dominantes apresenta, nas suas relações com o Estado capitalista, *um limite abaixo do qual uma restrição do poder econômico dessas classes não tem efeitos sobre ele* (POULANTZAS, 1977, p. 186-187, grifo do autor).

A autonomia relativa do Estado político em relação à estrutura econômica é, na verdade, o meio de o Estado realizar o equilíbrio de compromisso e encenar seu papel de intercessor em favor do bem comum. Só assim, é possível ao Estado normatizar as relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas da sociedade, relações determinadas pela base econômica, mas que aparecem como interesse geral em favor do bem comum.

As definições sobre o político e o Estado absolutista ganham ossatura e significado mediante as mudanças nas configurações do Estado, que são, por sua vez, determinadas por transformações nos meios de produção. Trata-se de novo desenho político, que permite especificá-lo, em relação ao anterior. Nessa direção, tratamos, no próximo tópico, da organização do Estado Liberal, de modo a completar ou clarear questões que possam ter, possivelmente, escapado às digressões anteriores. Ressalta-se que a próxima configuração do Estado capitalista será tratada em seus caracteres gerais e não em uma formação social particular e, também, não se busca assimetrias no tempo e espaço entre formações sociais.

## **2.4 O Estado Liberal**

O Estado Liberal organiza-se durante o final do século XVIII e todo o século XIX, concomitante ao desenvolvimento da grande indústria, e se afirma do século XX em diante. Sua configuração qualifica, segundo Poulantzas (1977, p. 153), o fim da transição do modo de produção feudal ao modo de produção capitalista. É o Estado do modo de produção propriamente capitalista. É a expressão consumada da ação revolucionária da burguesia.

A sua base teórica é a filosofia política liberal, que funda os princípios liberais de manutenção da vida, da liberdade, da propriedade e da igualdade entre os homens. Um dos seus formuladores foi John Locke. Essa teoria foi a responsável por inaugurar o Estado liberal

como instituição civilizadora mediadora e, ao mesmo tempo, como responsável por garantir o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil. O seu pilar fundamental é a forma particular de organizar as relações de produção trazidas pelo capitalismo, cujo desenho teórico no campo econômico é formulado de Adam Smith, precursor da defesa da liberdade econômica, do livre mercado e da repulsa a quaisquer interferências na economia.

Segundo Lima (2014b, p. 28):

Smith via como desnecessária as intervenções na economia, pois, segundo ele, o mercado dispunha de mecanismos próprios de regulação da mesma: a chamada “mão invisível”, que seria responsável por trazer benefícios para toda a sociedade. Assim, liberdade de iniciativa econômica, livre circulação da riqueza, valorização o trabalho humano e economia de mercado, representam a ênfase do Liberalismo Econômico.

O liberalismo coloca em relação direta a liberdade de iniciativa econômica e a liberdade dos indivíduos. Essas liberdades foram, então, ancoradas no individualismo, libertando os impulsos, os apetites e as paixões humanas, antes consideradas pré-civilizadas, para realizar-se no mercado, reino dos contratantes e competidores formalmente iguais, para manifestar-se, regozijar-se e exaltar-se em plenitude.

A propriedade, tratada como fruto do roubo por Rousseau e, depois dele, por Marx, é vista pelo liberalismo como resultante do trabalho humano e, portanto, sua distribuição é ideologicamente distribuída na proporção da capacidade e do esforço de cada indivíduo livre. O mérito é elevado a componente que justifica a desigualdade entre os indivíduos e serve, ao mesmo tempo, para distinguir os proprietários privados de bens e meios de produção dos proprietários unicamente da força de trabalho. Uma justificativa que foi descolada da realidade histórica, que poderia localizar a origem no capitalismo.

Segundo Carnoy (1988)<sup>19</sup>, o liberalismo de Smith apoia-se em três fundamentos explicativos. Em primeiro lugar, não só mantém o primado do individualismo como sustenta a vantagem econômica como fim último do interesse próprio e como meio de consideração dos demais. Defende, pois, que a consideração social nas relações sociais na coletividade justifica as paixões e os impulsos para o ganho, condenado pelo cristianismo e combatido pela doutrina clássica. Em segundo lugar, postula que a ação de cada indivíduo, em seu próprio interesse econômico, resulta na maximização do bem-estar no interior de uma coletividade. Em terceiro lugar, localiza a conquista do bem-estar coletivo como um resultado inconsciente da ação intencional de cada indivíduo na busca pelo ganho econômico, ou seja:

---

<sup>19</sup> O autor cita Hirschman (1977 apud CARNOY, 1988, p. 36) para afirmar: “O motivo para a vantagem econômica é ‘não mais tornar-se independente, mas tornar-se um simples instrumento do desejo de consideração’”.



Ao lutarem por seu enriquecimento pessoal, os indivíduos não estavam necessariamente conscientes de que seus esforços estavam resultando numa sociedade melhor. Esse foi um efeito não intencional [...] [dos] impulsos irresistíveis de ganho material e que esse motivo era desejável porque resultou no mais importante bem para a maioria de pessoas (CARNOY, 1988, p. 37-38).

O liberalismo econômico fundamenta-se no primado do esforço natural de cada indivíduo como a razão de ser do homem e do Estado. Esse cimento moral da teoria liberal conduz cada indivíduo na busca por melhorar suas próprias condições, em liberdade e segurança. O sucesso do esforço individual é visto pelo liberal como decorrência da horizontalidade entre os competidores que se reúnem no mercado, uma espécie de Santa Sé do capital. Trata-se de profissão de fé liberal que afirma o sonho liberal de um homem sem carne, sem pátria e, por consequência, sem existência histórica. Esses princípios liberais soaram como mantra para alicerçar a superestrutura política do Estado capitalista, que é responsável pelo predomínio na estabilização do modo de produção capitalista e, ao mesmo tempo, pelo papel periférico em relação às ações dos agentes do mercado.

À filosofia coube o papel de explicar a existência desse Estado. O filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel trata, na obra *Princípio da Filosofia do Direito* (1997), o Estado como uma “realidade em ato da Ideia moral objetiva”. Considera que a associação dos indivíduos não é facultativa, como para os contratualistas, mas o “verdadeiro conteúdo”, o “verdadeiro fim” e o “destino dos indivíduos”, pois só no Estado o indivíduo tem sua realidade absoluta (HEGEL, 1997, p. 217).

Para o autor, o Estado é um desenvolvimento ulterior de ideias que estavam presentes na família e na sociedade civil.<sup>20</sup> O que resulta do desenvolvimento dialético máximo da razão em direção à Razão Absoluta-Espírito Absoluto, momento da objetividade, verdade e moralidade universal. Essas características são consubstanciadas no Universal, que possui capacidade intelectual superior.

A universalidade, que é aqui o reconhecimento de uns pelos outros, reside naquele momento em que o universal [Estado] faz das carências, dos meios e dos modos de satisfação, em seu isolamento em sua abstração, algo de concreto enquanto social (HEGEL, 1997, p. 175).

O Estado é, assim, resultado da abstração possível pelo desenvolvimento de dois momentos da evolução da ideia. Espírito que teria, assim, sido desenvolvido na família e dela foi transferido à sociedade civil e, desta última, evoluído para o Universal. A família teria contribuído como “particularidade subjetiva e universalidade objetiva”, enquanto a sociedade

---

<sup>20</sup>A reflexão sobre a Sociedade Civil será tratada no próximo item da pesquisa.

civil participaria unindo interiormente as “particularidades” das “carências” e dos “meios” em uma “universalidade jurídica abstrata” (HEGEL, 1997, p. 214). Trata-se, pois, da construção do capitalismo, que resultou na construção do Estado enquanto abstração, apesar de o autor não reconhecer, textualmente, isso.

Nota-se que o pensamento liberal foi complementado com uma filosofia que sobe à um mundo perfeito para lá buscar um Estado-Espírito Absoluto-Universal, com capacidade real para regular e dominar, não só o cidadão como também a sociedade civil. É deveras supra-humano que a realidade histórica não tenha em nenhum momento perturbado o espírito desse filósofo, que permanece pairando nas alturas diante da usurpação da propriedade e da expropriação dos trabalhadores pela burguesia, elementos fundamentais da revolução industrial de seu tempo. Também não deve escapar aos humanos a clareza para entender por que sublime espírito tenha sido embaraçado pelo som das guilhotinas nos pescoços e, menos ainda, sido incomodado por tiros de carabinas e canhões, que brotaram da Revolução Francesa, elementos fundamentais da constituição do Estado Liberal moderno.

É contra o idealismo que Karl Marx afirma, em *Críticas da Filosofia do direito de Hegel*, segundo Neto (1985, p. 21), que o conhecimento da “estrutura da sociedade civil” assegura o conhecimento da “estrutura do Estado”. A tese materialista do Estado coloca, assim, a origem de toda ação e organização humana em relação ao estágio determinado do seu desenvolvimento biológico e social. No caso do Estado capitalista, Marx mostra que a constituição do Estado político é fruto de um longo processo revolucionário conduzido pela burguesia, no campo econômico e político, que separa os sujeitos reais da constituição e, ao mesmo tempo, realiza a cisão do povo em relação à sua própria vontade genérica.

A vitória da burguesia na condução do seu processo revolucionário, realizado do século final do século XV ao final do século XVIII, contemplou-lhe com a possibilidade de construir uma nova concepção de organização e do exercício do poder, cujo substrato teórico é a doutrina liberal.

A teoria do Estado liberal surgiu através de uma série de importantes mudanças. Elas refletem as lutas políticas que aconteceram à medida que o capitalismo inglês e francês se desenvolveu. [...] A nova filosofia política que apareceu nos calcanhares dessa grande ruptura, centrada no indivíduo colocado acima dos direitos divinos, legitimou, dessa forma, novas bases de poder, novas relações entre os seres humanos e a própria essência humana. [...] Agora, [para essa teoria] os direitos humanos eram a nova versão do direito de nascimento (CARNOY, 1988, p. 23).

A expressão da nova configuração política é o governo constitucional, o sistema representativo<sup>21</sup>, a divisão do poder<sup>22</sup> e os direitos do homem. Essa arquitetura política legitima-se pelo princípio de que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido, princípio político que visa enquadrar o poder absoluto na legislação e afastar a tentativa de buscar o poder por vias não políticas ou não definidas em regras objetivas. O Estado moderno subsiste, como toda efetividade, como um *poder* aparentemente colocado “acima da sociedade e diferenciado até certo ponto dela” (LÊNINE, 1986, p. 23), que busca atender o interesse de todos ou busca o bem comum.<sup>23</sup>

A teoria liberal completou a separação, do ponto de vista formal, entre os negócios públicos (esfera pública ou do poder político e de Estado) e os negócios privados (esfera das atividades particulares ou sociedade civil), muito embora, do ponto de vista histórico, seja questionável essa separação de fato. Da mesma forma, causa suspeição, também, afirmar o surgimento correlato entre mercado e Estado, como se observa na citação abaixo:

Concorrentemente à consolidação do Estado, ocorre o surgimento do Mercado. Se o que regula as relações entre o Estado e a sociedade são as leis, o que regula as relações entre os participantes do mercado é o contrato [...]. Nesse sentido, na esfera onde se dão as relações entre iguais, pois um contrato só existe com a anuência de todos os participantes, é agora a sociedade dos iguais, a sociedade de mercado, em última instância, a esfera privada. Neste contexto é que se inicia a associação entre o Estado e o conceito de público, pois o espaço público agora passa a ser pensado como o espaço da representação política, onde se dá a interação entre o governo e a sociedade (CRUZ, 2009, p. 1).

Na verdade, não é possível, ao menos do ponto de vista histórico, a existência humana sem o anteparo de uma organização social, quanto mais, ainda, a existência de quaisquer relações, dentre elas as mercantis. A existência desse Estado denota, por não ser uma forma *a priori* do social, sua configuração no sentido dos interesses da burguesia. Ele revela uma institucionalidade forjada e apropriada para os princípios do mercado e do capital.

---

<sup>21</sup> A eleição por meio do voto é o meio do representante ser investido de poder, o que significa que o eleito tem o consentimento do cidadão para, no mandato, atuar no sistema político como representante do povo.

<sup>22</sup> O filósofo político iluminista Montesquieu (1996), na obra *Em defesa do Espírito das Leis*, explicou que as leis humanas e as instituições sociais são obras humanas e as leis físicas são regidas por Deus. Idealizou o Estado regido por três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

<sup>23</sup> O “bem comum” foi um ideal da religiosidade cristã medieval, que os clássicos trataram como inerente à racionalidade divina dos seres humanos e a utilizaram para legitimar o poder do Estado moderno. Para Carnoy (1988, p. 24), “o fundamento para novas formas de Estado era ainda a razão e a racionalidade divina”, e os “termos teológicos” foram usados para justificar a “origem da legitimidade burguesa e da teoria do Estado burguês”. Na mesma direção, Marx (2010, p. 45) afirma que a “democracia política é cristã,” pois nela “cada homem” é “considerado um ente soberano, o ente supremo [...] Na democracia, [...] o postulado do cristianismo, ou seja, a soberania do homem, só que como ente estranho e distinto do homem real, tornou-se realidade”.

O ponto alto da apropriação do Estado pela burguesia, do domínio político exclusivo do Estado parlamentar, ocorreu a partir do final período manufatureiro, durante o mercantilismo, quando o capitalista fez do Estado seu instrumento para ampliar seu mercado, ou seja:

[...] o Estado Moderno, que, comprado progressivamente pelos proprietários privados por meio dos impostos, cai plenamente sob o domínio destes pelo sistema de dívida pública, e cuja existência, tal como se manifesta na alta e na baixa dos papéis estatais na bolsa, tornou-se inteiramente dependente do crédito comercial que lhe é concedido pelos proprietários privados, os burgueses (MARX; ENGELS, 2007, p. 75).

Depois de um longo processo revolucionário, houve o regramento legal da sociedade pelo Estado, a reorganização da sua estrutura jurídica:

A reorganização da sociedade verificou-se de tal modo que todos os cidadãos se tornaram iguais, de tal modo que desapareceu a antiga divisão em escravistas e escravos e todos eram considerados iguais perante a lei, independente do capital que cada um possuía – tanto aqueles que possuíam a terra em propriedade privada como aqueles que não possuíam nada senão a força dos seus braços – todos são iguais perante a lei. A lei protege todos por igual, protege a propriedade dos que a têm dos atentados contra a propriedade por parte da massa que, gradualmente cai na miséria, se arruína e transforma em massa proletária. Tal é a sociedade capitalista. (LÊNIN, 2004, p. 185).

O Estado iguala, formalmente, os desiguais. Define a particularidade do homem no capitalismo, ou seja, “o homem, na qualidade de membro da sociedade burguesa, o homem apolítico” (MARX, 2010, p. 53). O ordenamento jurídico que correspondente ao predomínio da burguesia é organizado com base na separação entre o público e o privado, ou seja:

A partir de então [do ordenamento jurídico capitalista], a categoria de privado, por referência ao direito privado, passou a abranger o conjunto de normas e leis que dizem respeito aos direitos e liberdades dos indivíduos, enquanto cidadãos; e a de público, no que diz respeito a direito público, como constituída pelo conjunto de normas e leis que regulam e disciplinam a constituição e competência do Estado, do governo e dos serviços públicos (LOMBARDI, 2005, p. 81).

O Estado passou a garantir ao homem egoísta da sociedade burguesa, por meio da legislação, a maximização dos seus benefícios. Mas, deixou de ser o responsável pela existência genérica e pela função vital específica do homem. Seguindo os postulados do liberalismo, o Estado não se responsabiliza pela subsistência do indivíduo ou pela promoção da abundância, que são pensadas como responsabilidades individuais ou dos agentes econômicos privados.

A organização do Estado político fundado na teoria liberal ganhou sua concepção mais explícita com a Declaração dos Direitos dos Estados Unidos (1776), resultado da Guerra

de Secessão, e com a Revolução Francesa (1789), precursoras da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1791). A partir daí, os direitos políticos, os direitos humanos e o sistema político têm seu fim no sistema estatal, que, por sua vez, ampara tais direitos.

Segundo Marx (2010, p. 47, grifo do autor), esses direitos precisam ser exercidos em comunhão com outros, pois:

[...] seu conteúdo é constituído pela participação na comunidade, mais precisamente, na comunidade política, no sistema estatal. São os direitos do membro da sociedade burguesa, ou seja, o homem egoísta, separado do homem e da comunidade. Eles são classificados sob as categorias da liberdade política e dos direitos do cidadão.

Para o autor, os direitos do homem, que são distintos dos direitos do cidadão, são a outra parte dos direitos humanos. O homem de direitos é, pura e simplesmente, o que é membro da sociedade burguesa, o que está submetido à “relação entre o Estado político e a sociedade burguesa” (MARX, 2010, p. 48). Entre os direitos humanos descritos no artigo 2º da Declaração, estão os “ditos naturais e imprescritíveis”: a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade. O direito à liberdade equivale, portanto:

[...] ao direito de fazer e promover tudo que não prejudique a nenhum outro homem [...] Trata-se da liberdade do homem como mônada isolada recolhida dentro de si mesma [...] No entanto, o direito humano à liberdade não se baseia na vinculação do homem com os demais homens, mas, ao contrário, na separação entre um homem e outro. Trata-se do direito a essa separação, o direito do indivíduo limitado, limitado a si mesmo (MARX, 2010, p. 49).

O direito humano à liberdade foi equiparado ao direito à propriedade privada. Como descreve o Artigo 16 da Constituição de 1793<sup>24</sup>, o direito humano à propriedade privada é o “direito de desfrutar a seu bel-prazer (*à son gré*), sem levar outros em consideração, independentemente da sociedade, de seu patrimônio e dispor sobre ele, é o direito ao proveito próprio” (MARX, 2010, p. 49 grifo do autor). Assim, a liberdade individual e o direito humano de propriedade privada, aplicação prática da liberdade, “compõem a base da sociedade burguesa”, fazendo com que “cada homem veja no outro homem, não a realização, mas, ao contrário, a restrição de sua liberdade” (MARX, 2010, p. 49).

O Estado tem o papel de garantir a igualdade. O direito humano à igualdade tem sentido formal, igualdade de ser e permanecer um ser egoísta, igualdade de possibilidades de concorrer no mercado. Nisso reside, segundo o autor, a máxima “todos são iguais perante a

<sup>24</sup> Resumindo, o direito de propriedade garante ao cidadão o direito de gozar e dispor de seus bens, rendas, frutos de seu trabalho e de sua indústria (MARX, 2010, p. 49, Nota 21, N.T, no original).

lei”. Esta, no entanto, não diz respeito à igualdade de fato, igualdade de acesso aos bens historicamente produzidos pela humanidade. O autor conclui que “nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse” (MARX, 2010, p. 50).

Ainda que o direito humano à segurança se estenda ao direito de conservação de cada pessoa e de seus direitos, seu fundamento é a segurança da propriedade e dos negócios privados, direito de segurança do egoísmo de cada homem.

Quanto ao cidadão, recorreremos novamente a Marx, que expôs a condição do cidadão nos seguintes termos:

[...] vemos que a cidadania, a comunidade política, é rebaixada pelos emancipadores à condição de mero meio para a conservação desses assim chamados direitos humanos e que, portanto, o *citoyen* é declarado como serviçal do homem egoísta; quando vemos que a esfera em que o homem se comporta como ente comunitário é inferiorizada em relação aquela em que ele se comporta como ente parcial; quando vemos, por fim, que não o homem como *citoyen*, mas o homem como *bourgeois* é assumido como homem propriamente dito e verdadeiro (MARX, 2010, p. 50, grifo do autor).

A vida política dessa sociedade foi transformada em simples meio. O “homem político” é o “homem abstraído, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral” (MARX, 2010, p. 53, grifo do autor), cujo fim último é a vida da sociedade burguesa. O homem que vale de fato é o homem isolado, não o cidadão.

Eis aí, em síntese, o edifício político-legal-ideológico erguido pelo Estado Liberal, cuja influência da doutrina liberal se faz sentir até os dias atuais, com maior ou menor aplicação dos fundamentos e princípios liberais e, conseqüentemente, com características diversas em cada formação social. Convém lembrar, porém, que o liberalismo nunca foi, nem é, na atualidade, uma unanimidade no mundo capitalista, sendo seus princípios submetidos a reformas e críticas no interior do próprio capitalismo ou contraditados pelos Estados Socialistas.

Por fim, a crise da extração da taxa de lucro do final do século XIX e início do século XX, possibilitou o redesenho do Estado Liberal para um Estado de Bem-Estar, cuja forma política do consenso foi radicada no círculo virtuoso que uniu Capital, Trabalho e Estado. Estado que trataremos no próximo tópico.

## 2.5 O Estado de Bem-Estar Social

No final do século XIX e início do século XX, alguns países de capitalismo desenvolvido ou centrais, sobretudo da Europa do pós-guerra, passaram a prover “um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde”, entendido como direito assegurado pelo Estado, sendo chamados de Estados de Bem-Estar ou simplesmente *Welfare State* (ARRETCHE, 1995, p. 3). Trata-se da configuração de uma intervenção do Estado no campo econômico para combater os efeitos da I Guerra Mundial e tirar a economia mundial da Grande Depressão de 1930, que se seguiu ao *crash* da Bolsa de Valores de Nova York (BVNY) de 1929.

O economista John Maynard Keynes escreveu a obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, que foi publicada em 1936 e apresenta, segundo Santos (2015, p. 154), as “principais proposições teóricas” para a “reorientação administrativa do capitalismo”. Para ele, Keynes:

[...] por sua habilidade intelectual, constitui a afirmação do cientista econômico na coordenação e direção tecnocrática da sociedade. Coordenação essa assentada na utilização do Estado e de seu aparelho burocrático para a criação de políticas econômicas e sociais, públicas ou não, consideradas em seus aspectos técnicos e associadas ao desenvolvimento científico, assim como às suas limitações ou à necessidade de imposição de limites, tendo em vista adequá-los à satisfação das carências imediatas do sistema econômico capitalista, sobretudo em momentos de crise (SANTOS, 2015, p. 154).

Segundo esse autor, Keynes defendeu a tese da necessidade de equalização do processo produtivo com os ganhos de produtividade do período, o que significa a possibilidade de o Estado criar mecanismos que resultem no escoamento da imensa produção e dos imensos estoques, atuando na equação emprego-salário, de modo a provocar a redistribuição de renda e, por sua vez, elevar o consumo do mercado supranacional.

Com a obra supracitada, Keynes traça as linhas gerais de sua crítica à economia clássica e, sobretudo, à ideologia da “mão invisível”. Na apresentação da obra citada, Adroaldo Moura da Silva afirma que as críticas de Keynes são dirigidas aos defensores do caráter intrinsecamente instável do sistema capitalista, sem que isso aproxime o autor de uma solução radical para a questão, ou seja:

A operação da mão invisível, ao contrário do que ainda é sustentado por economistas de inclinação mais ortodoxa, não produz a harmonia apregoada entre o interesse egoístico dos agentes econômicos e o bem-estar global. Em busca de seu ganho máximo, o comportamento individual e racional dos agentes econômicos – produtores, consumidores e assalariados – podem

gerar crises a despeito do bom funcionamento das poderosas forças automáticas dos mercados livres. E essas crises advêm de insuficiência de demanda efetiva (Silva apud KEYNES, 1996, p. 11).

A solução apontada foi a adoção de propostas de intervenção do Estado na economia para “remover” ou “eliminar” as bases da economia liberal clássica que, fundamentadas na economia clássica, “conduziram o mundo a tamanha crise” (SANTOS, 2015, p. 152-155). Nesse sentido, o Estado keynesiano, Welfare State ou de Bem-Estar Social, foi o Estado erigido com base nos postulados keynesianos de pacto entre Estado, Mercado e Trabalho. Resultado de amplo acordo sobre o papel positivo do Estado para garantir o pleno emprego, a moderação de desequilíbrios e socorro às áreas econômicas deprimidas.

Mesmo quando o Estado é um agente econômico, exclusivo ou não, seja por meio das estatais, seja partilhando sua participação com agentes privados, ele aplica e reproduz as relações de produção capitalista. Ainda assim, o Estado é considerado pelo liberalismo uma *persona non grata* no mercado, responsável por reduzir a concorrência.

Longe de ser a redenção das desigualdades ou a melhora geral das condições de vida da maioria da população, as proposições do Estado de Bem-Estar significou alívio à situação insustentável do sistema capitalista, no período pós-guerra. Foi uma resposta funcional e um arranjo para corrigir/compensar as disfuncionalidades estruturais do desenvolvimento das sociedades capitalistas e não representou uma mudança estrutural. Diz respeito, sobretudo, a “compromissos” frente à contradição, de maneira que o Estado age para atenuar os “aspectos mais desestabilizantes” da crise do capital (BORÓN, 1995, p. 75).

Um aspecto político característico dos mais evidentes dessa configuração do Estado é, segundo Poulantzas (1985, p. 20), o “declínio do parlamento, o fortalecimento do executivo, o papel que cabe atualmente à administração do Estado”. Na verdade, diz o autor, essas características marcam o Estado desde o fim do capitalismo mercantilista e início do capitalismo monopolista (uma característica do final do Estado absolutista – manufatureiro – e de todo o Estado Liberal).

Para o autor, esse fortalecimento do executivo e, conseqüentemente, da administração-burocracia, evidencia a passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista. A intervenção econômica do Estado de Bem-Estar coloca em causa o sistema jurídico aparentemente universalista do Estado liberal, pois:

Esse papel do Estado não pode mais limitar-se ao modelo de normas gerais, formais, universais, adaptado no essencial ao Engajamento do Estado na manutenção e reprodução de “condições gerais” da produção. Esse papel



baseia-se em regulamentações particulares, adaptadas a tais ou quais conjunturas, situações e interesses precisos (POULANTZAS, 1985, p. 252).

Assim, a distinção relativa entre poder legislativo e poder executivo fica abalada, uma vez que:

A legitimação encarnada pelo parlamento e que tinha como quadro referencial uma racionalidade universal, transforma-se numa legitimação da ordem de uma racionalidade instrumental da eficácia, encarnada pelo executivo-administração. [...] o parlamento perdeu praticamente a iniciativa de propor leis, cabendo isso ao Executivo. Os projetos de leis são revisados diretamente pela administração. [...] Essas leis não se inscrevem mais na lógica formal do sistema jurídico, fundamentada na universalidade da norma e na racionalidade da vontade geral representada por seu editor, mas num registro diferente, o da política econômica concreta e rotineira, encarnada pelo aparelho administrativo (POULANTZAS, 1985, p. 252-253).

O autor acrescenta, ainda, um fato da maior relevância: o declínio do parlamento e a preponderância do executivo correspondem ao declínio da lei. De modo que, continua o autor: “As transformações que atingem a natureza e a forma da regulação social tomam da lei seu lugar de monopólio no sistema normativo”. Essa “derrocada” da lei não deriva da “intervenção econômica do Estado”, mas da natureza dos interesses hegemônicos, num quadro em que a generalidade e a universalidade da lei cedem lugar à regulamentação particularista (POULANTZAS, 1985, p. 253).

Os interesses hegemônicos do capital monopolista provocam um retraimento das bases político-sociais, que resulta no afrouxamento dos elos de representação entre o bloco no poder e os partidos de poder. Esse afrouxamento tem sua expressão característica na crise de representação da década de 1980, que envolve os partidos e sindicatos, uma vez que, sob a influência hegemônica do capital monopolista:

A administração tornou-se há muito tempo o elo central de elaboração do instável equilíbrio de compromissos no seio do bloco no poder, entre este e as massas populares. Eles [o executivo e a administração] concentram em si a legitimação do Estado frente às classes dominadas. O deslocamento maciço, de direito e sobretudo de fato, da responsabilidade governamental do parlamento para a cúpula do executivo acarreta, por isso mesmo, a decisiva restrição de poderes do parlamento sobre a administração, autonomização do governo em relação ao parlamento, o distanciamento da administração em relação à representação nacional. [...] [Assim,] a burocracia de Estado, sob a autoridade das cúpulas do executivo, torna-se não só o lugar, mas o principal agente de elaboração da política. [Resultando que os] diversos interesses econômicos estão diretamente presentes doravante, transcritos na íntegra, no seio da administração. [...] [E, por fim] é à administração que compete, inversamente, a constituição-manifestação de interesses monopolistas como “interesse geral” e “nacional”, logo o papel político-ideológico de organização do capital monopolista (POULANTZAS, 1985, p. 256-261).

Um aspecto político importante desse momento da conjuntura das nações modernas, foi a subida ao poder da social-democracia.

O interesse da social democracia, ainda que em declínio, é que acrescentou um segundo pilar de representação que são as organizações profissionais, os sindicatos de diversos tipos. O modelo surgiu nos anos 1920 nos países nórdicos, em particular na Suécia, se expandiu nos Estados Unidos nos anos 1930 com o New Deal como reação à crise de 1929, e se generalizou na Europa a partir do fim da II Guerra Mundial, em 1945. A guerra teve um papel muito importante, pois o imenso choque político e de valores causado, a se ver barbáries indescritíveis perpetradas por meios tecnológicos modernos, por pessoas com formação superior, gerou um clima de revolta que abriu caminho para soluções mais democráticas (DOWBOR, 2014, p. 98).

Ao custo político indicado acima, o Estado de Bem-Estar acarretou, contraditoriamente, ganhos sociais imediatos para a classe trabalhadora, pela imposição de ações no campo político, que os beneficiassem. Nesse sentido:

Impulsionadas pelas lutas populares, as democracias burguesas tiveram que introduzir uma série de reformas que objetivamente beneficiaram às classes populares. No entanto, é impossível negar que esses desenvolvimentos tropeçaram com os limites inflexíveis do despotismo do capital no terreno decisivo da produção. O impulso reformista se deteve diante das portas das fábricas e dos bancos (BORÓN, 1995, p. 74-75).

Nessa forma de configuração do Estado capitalista, o Estado “introduz-se no próprio cerne da reprodução do capital” (POULANTZAS, 1985, p. 35). Resulta disso que o Estado de Bem-Estar nada mais é que a reorganização do Estado para atender atividades sociais que estavam fora do âmbito individual, sobretudo em tempos de crise. No entanto, a longo prazo, percebe-se que os prejuízos econômicos e políticos são enormes, pois o Estado de Bem-Estar Social resultou num processo, de médio e longo prazo, em que se configurou um Estado para trabalhar em prol da “hegemonia de classes”, no “campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas” (POULANTZAS, 1985, p. 36).

No campo político, o prejuízo foi a fé demasiada nas possibilidades do Estado, o que levou a maioria das agremiações políticas ditas sociais democratas a adotarem posturas de direita, sobretudo, após a queda do muro de Berlim. Também houve uma grande cooptação das lideranças sindicais que as tornaram engessadas ou inaptas para rever sua posição no pacto Estado-Trabalho-Capital, impossibilitando-as de tomar posição na direção dos interesses dos trabalhadores, arraigados que estavam nas instituições e sistemas estatais criados por essa configuração do sistema político.

O Estado introduz-se, inclusive, no âmbito da reprodução do capital, quer assumindo atividade de infraestrutura, quer atuando no ramo da produção industrial, via empresas estatais ou mistas. A atuação e a regulação econômicas realizadas pelo Estado sempre foram combatidas pelo liberalismo. Os liberais não se renderam aos encantos das ideias de Keynes, mas não estavam em posição de contrariá-las, estavam mais preocupados em recompor as economias dos países, que estavam em crise no período pós-guerra.

Mas, foi de uma espécie de liberalismo extremado, conhecido como neoliberalismo, que o Welfare State recebeu a maior oposição. Os neoliberais contra-atacaram o Estado de Bem-Estar Social tão logo recompuseram suas forças. A derrubada do Muro de Berlim e as derrocadas dos países ditos socialistas foram considerados seus prodígios. Com isso, fortaleceram suas posições e postularam que o Estado deveria maximizar a liberdade e reduzir os controles sobre as iniciativas individuais, levando ao máximo a liberdade contra o controle por meio da lei e do poder político. A configuração do Estado Neoliberal será tratada no próximo tópico.

## **2.6 O Estado Neoliberal**

No momento posterior à II Guerra Mundial, na Europa e nos EUA, enquanto as bases do Estado de Bem-Estar da Europa se constituíam, criou-se a Sociedade de MontPèlerin, que reuniu teóricos como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros, criadores da reação teórica e prática contra o Estado de Bem-Estar (ANDERSON, 1995).

Nesse período, criou-se um amplo e articulado conjunto de teses no campo político-econômico de orientações liberais, conhecido como neoliberalismo, teses essas que significaram o recolocar sobre novas bases dos principais fundamentos liberais para a condução da sociedade capitalista. Esse é o significado largamente atribuído, por exemplo, à obra *O Caminho da servidão* de Friedrich August Von Hayek (2010), publicada pela primeira vez em 1944, que defendeu as liberdades de mercado e atacou o que chamou de limitações de tais liberdades causadas, segundo o autor, pelo intervencionismo do Estado e pelas políticas do Welfare State. A mesma crítica à participação do Estado no campo econômico pode ser encontrada na obra de Milton Friedman (1994), intitulada *Capitalismo e Liberdade*.

No final dos anos 1960, surgiram as condições para a retomada, segundo Santos (2015), da mão invisível *smithiana* na regulação do mercado, que estaria ligada ao suposto

esgotamento da dinâmica do Welfare State, o que poderia ser identificado por três elementos que marcariam a desmontagem do Estado de Bem-Estar:

- 1) A Guerra do YomKipur, gerada pelo acirramento das tensões entre árabes e israelenses, que provocou uma hiperinflação do barril de petróleo em 300%, em outubro de 1973;
- 2) A crise política iraniana, que resultou na deposição do Xá Reza Pahlevi, dando início à Revolução Islâmica de 1979, produzindo nova elevação no preço do barril do petróleo, que atingiu a casa de 1000%;
- 3) a enorme insatisfação das empresas internacionais com a excessiva carga tributária determinada pela economia planejada keynesiana, que limitava o desempenho econômico e a alta lucratividade do setor privado (SANTOS, 2015, p. 213- 214).

Dessa forma, durante o período da chamada crise do petróleo dos anos 1970, o discurso neoliberal foi utilizado como ideologia e instrumento contra as baixas taxas de crescimento e as altas taxas de inflação, que seriam causadas pela longa e profunda recessão do capitalismo. O neoliberalismo foi caracterizado por Anderson (1995, p. 22) como “um movimento ideológico” mundial, ou seja, “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”.

Por isso, o significado maior do neoliberalismo foi e é a ampla e incisiva defesa de proposições práticas que visam o desmonte do Estado de Bem-Estar e sua doutrina, de modo a produzir as condições para atender aos interesses políticos e ideológicos do capitalismo, embora, no campo econômico, não tenha provocado a revitalização básica do capitalismo avançado e, no campo social, tenha conseguido muitos dos seus objetivos, criando sociedades mais desiguais, embora menos desestatizadas do que queria (ANDERSON, 1995, p. 23).

A nova forma de liberalismo que assumiu o Estado Capitalista, segundo Lima (2014a), modificou e, até, moldou-se às novas conjunturas políticas e sociais, possibilitando a sua sobrevivência sem, paradoxalmente, perder “suas características intrínsecas” de defesa da propriedade privada e o próprio modo de produção baseado na livre iniciativa. Para essa autora, o neoliberalismo é:

Uma das formas assumidas foi o chamado neoliberalismo, surgido na década de 1970, que é a aplicação dos princípios liberais a uma realidade econômica pautada pela globalização e por novos paradigmas do capitalismo. Dentre seus mentores, destacam-se Friedrich Hayek (1889 a 1992) e Milton Friedman (1912 a 2006). No neoliberalismo, defende-se, de forma ainda mais explícita e acentuada, a ideia de que o Estado não deve interferir nos rumos da economia, ou seja, no livre mercado (LIMA, 2014b, p. 29).

Segundo os neoliberais, o sindicalismo e o movimento operário com sua pressão para o aumento de salários e para a expansão de gastos sociais pelo Estado, corroeram as bases de lucros da acumulação capitalista e provocaram processos inflacionários. O remédio sugerido foi a criação de um Estado capaz de romper com o poder dos sindicatos, manter rígido o controle do dinheiro, conter os gastos sociais e eliminar ou reduzir suas intervenções econômicas. Esses fatores políticos deveriam convergir, no campo econômico, para a estabilidade monetária, nova palavra de ordem do neoliberalismo. Estabilidade que deveria estar conjugada, ainda, com a dependência de disciplina orçamentária, da restauração da taxa natural de desemprego e de reformas fiscais.

O conjunto dessas políticas ganhou mais impulsos no início da década de 1980. Na Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra, em 1979; na América do Norte, a eleição de Ronald Reagan, em 1980; na Alemanha, Helmut Kohl derrota o regime social liberal, em 1982; na Dinamarca, modelo de bem-estar social, a coalisão de direita ganha a eleição e constitui-se o governo Schluter, em 1983.

Em seguida, quase todos os países da Europa Ocidental, com exceção de Suécia e Áustria, passaram a ser governados pela direita. Por isso, Anderson (1995, p. 12) afirma que o neoliberalismo ganhou força política, para além da questão econômica, com a ascensão da nova direita na Europa e na América do Norte. Os anos 1980 viram o triunfo da ideologia neoliberal na região do “capitalismo avançado”. O fortalecimento do neoliberalismo significou um processo de direitização do Ocidente nesse período, trazendo consigo um duplo movimento:

[...] por um lado, uma supersticiosa exaltação do mercado, fechando os olhos para os resultados catastróficos que seu funcionamento autônomo havia produzido no passado – até desembocar na Grande Depressão de 1929 – e absolvendo-o piedosamente de suas culpas. Por outro, uma recíproca satanização do Estado como causador de todas as desgraças e infortúnios que, de diferentes maneiras, afetaram a sociedades capitalistas (BORÓN, 1995, p. 77).

Se inicialmente, na Europa, apenas governos de direita aplicavam o receituário do neoliberalismo, com o passar do tempo, qualquer governo, inclusive os que se proclamavam de esquerda, aderiram a ele. De modo que, ao final de 1980, os ideais do neoliberalismo haviam triunfado nos países da OCDE. O Japão e os países da América Latina também continuavam fora da tentação e da pressão neoliberal do período.

Nos anos 1990, os ideais políticos e econômicos neoliberais foram fortalecidos pela queda do comunismo real na Europa oriental e na União Soviética, de 1989 a 1991, e

pela recessão nos países de capitalismo avançado de 1991. Com isso, o capitalismo “de tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 1980” (ANDERSON, 1995, p. 18), denominado de neoliberalismo, proclamou-se o grande triunfante. No período, a América Latina tornou-se a terceira área de experimentações neoliberais:

A virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89, da segunda presidência de Carlos Andrés Pérez, no mesmo ano, na Venezuela, e da eleição de Fujimori, no Peru, em 90 (ANDERSON, 1995, p. 20).

A introdução do neoliberalismo no Brasil ocorreu com a tentativa frustrada do Governo Collor de Mello (1990-1992) e teve continuidade com o Governo de Fernando Henrique Cardoso como presidente (1994-2002).

Os formuladores do neoliberalismo não escondem que a democracia não é para eles um valor, pois não é a única via possível. A economia de mercado que defendem, baseada no Estado mínimo, também se adapta e floresce em regimes autoritários.

Mas a democracia em si mesma – como explicava incansavelmente Hayek – jamais havia sido um valor central do neoliberalismo. A liberdade e a democracia, explicava Hayek, podiam facilmente tornar-se incompatíveis, se a maioria democrática decidisse interferir com os direitos incondicionais de cada agente econômico de dispor de sua renda e de sua propriedade como quisesse (ANDERSON, 1995, p. 20).

A hiperinflação é outro elemento que os neoliberais dizem não ser uma preocupação; pelo contrário, é um componente que equivale ao medo da ditadura como elemento para aceitação tácita de medidas neoliberais pela população.

[...] há um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais das mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas (ANDERSON, 1995, p. 21).

Sem contar a questão da corrupção, que também é utilizado pelos neoliberais para atingir o objetivo de eleger governantes alinhados com os ideais neoliberais. Os governantes que não aceitam esse alinhamento com os ideais neoliberais são taxados de corruptos.

O autor conclui que economicamente o neoliberalismo fracassou, “não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado”, mas foi socialmente vitorioso, ainda que do ponto de vista do interesse da maioria da população, o neoliberalismo tenha conseguido seus objetivos “criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não desestabilizadas como queria” (ANDERSON, 1995, p. 23).

As investidas neoliberais sobre a América Latina e os demais países emergentes ou em desenvolvimento foram propagadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BM), por meio de financiamento de políticas de interesse do interesse do grande capital financeiro internacional.

Para os liberais não existe uma crise do capitalismo e sim uma crise fiscal e uma crise do modelo de intervenção social do Estado. Por isso, os neoliberais postulam que o Estado entrou em colapso e deve ser reformado. Na verdade, a intenção das reformas neoliberais é, sob a égide da recuperação das finanças públicas do Estado, permitir que os capitalistas apossesem-se, ainda mais, do Estado, para que esse continue atuando no financiamento e na defesa dos interesses do capital. Querem que o Estado ampliem ainda mais em obras de infraestrutura, políticas industriais e tecnológicas, contribua para aumentar a taxa de lucro do capital, bem como pavimentar a continuidade do sistema capitalista. Nessa direção, Sanfelice afirma:

Embora as diferentes formas políticas que o Estado assume historicamente não sejam uma questão irrelevante, o fato é que numa sociedade de propriedade e apropriação privadas, seja qual for a forma política vigente, esta permanece como domínio de classe (SANFELICE, 2005, p. 181).

Nesse sentido, a globalização e a reestruturação produtiva são os elementos que a burguesia internacional utilizam pra justificar a construção do Estado Neoliberal. Com isso, o Estado Neoliberal foi alçado, no campo ideológico, como única forma de realizar transformações no estado crítico da regulação social do presente e, no campo prático, foi transformado em ferramenta para intensificar e renovar as formas de prevalência dos interesses do capital. De modo que, foi um construído um estado que pudesse ser colocado contra os avanços do processo histórico de desenvolvimento do gênero humano.

Por fim, as diferentes configurações do Estado capitalista, sob a forma de Estado Liberal, Estado de Bem-Estar Social e Estado Neoliberal, mantiveram e mantêm a essência do Estado político, ser um instrumento para manter o consenso da ordem instaurada pela burguesia. Fazem isso afirmando ser o sistema político uma herança pretérita e uma forma modernizada de ação do Estado, muito embora não seja possível descartar que tal herança ocorra no aspecto da finalidade da política, ou seja, na política como forma de estabelecer o consenso fundado no modo de produção, fato que a ciência política burguesa faz questão de esconder.

### **3 A Sociedade Civil e as Políticas Públicas/Estatais no Estado Capitalista**

O Estado é a expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação. (GRUPPI, 1980, p. 31).

Neste capítulo, trata-se da sociedade civil e das políticas públicas/estatais e suas configurações no Estado capitalista. Começa-se, abordando a sociedade civil por se entender que a mudança do Estado Medieval para o Estado Moderno ou Estado capitalista promove uma nova configuração das relações dos indivíduos entre si e entre estes e os grupos tanto na questão econômica, quanto no social, como na política.

Considera-se que sociedade civil baseada no contrato, como tratada tanto por Marx quanto por Hegel, colocam na estrutura a possibilidade das demandas serem ampliadas ou reprimidas, o que influencia, na atualidade, a análise das políticas públicas/estatais no campo estrito da estrutura ou esfera econômica. Contudo, uma interpretação da sociedade civil calcada na superestrutura é elegida por Gramsci, sem, contudo, desprezar a estrutura, o que permite interpretar, mas não de forma exclusiva, no terreno da luta de classe, a participação dos movimentos sociais no interior da sociedade civil e sociedade política. E possibilita apreender as políticas públicas/estatais como modo de refrear os conflitos sociais de classe. Na sequência, abordara-se a política e a ação política no interior do modo de produção capitalista e, finaliza-se com o tratamento das políticas públicas/estatais.

Parte-se dos seguintes questionamentos: Como surge e qual a função da Sociedade Civil? Quais ações políticas são aceitas no interior da Sociedade Civil? Quais ações possibilitam a formulação de políticas públicas/estatais? As políticas pública/estatais são formas de gastos públicos para a manutenção da ordem social?

#### **3.1 A Sociedade Civil**

O estudo da sociedade civil no modo de produção capitalista permite apreender as práticas políticas de classe, como indica a epígrafe acima. Isso é possível no Estado moderno tanto pela formulação que vê a sociedade civil baseado no contrato, como formulada por Karl Marx e Friedrich Hegel, que distingue, cada um a seu modo, sociedade civil e sociedade política, permitindo visualizar esta última como momento de mediação do Estado para realização do equilíbrio jurídico e político e aquela como lócus de produção e efetivação das



condições de dominação e de coesão social. Quanto pela formulação de um Estado ampliado, em que a superestrutura é formada pela junção de duas esferas a: sociedade política (Estado em sentido estrito, Estado-coerção) e sociedade civil (Estado ético) (GRAMSCI, 2000).

Segundo Friedrich Hegel (1997), os naturalistas identificaram a sociedade civil do estado de natureza com o próprio Estado. Contrariamente aos naturalistas, o autor considera a sociedade civil do estado de natureza como pré-política, reino da dissipação, da miséria e da corrupção física e ética, e que por isso precisava ser regulada e dominada (CARNOY, 1988, p. 91). Para Hegel, os indivíduos, são obrigados a deixar a família e conquistar, pelo trabalho, a própria sobrevivência, no âmbito da sociedade civil, um outro espaço social, o que teria marcando a evolução do espírito humano para um outro estágio.

A sociedade civil para Hegel é esse ambiente econômico no qual os indivíduos, deixando a família, vão buscar a sobrevivência. Ela é o espaço social em que os indivíduos, em busca do interesse próprio, mediados pelo egoísmo, buscam, pelo trabalho, a própria sobrevivência. Nessa sociedade civil desenvolvem-se as corporações, que são os meios de, pelo trabalho, superar as particularidades e carências. É nela que as “carências e os meios tornam-se existência real”. O autor enxerga no interior da sociedade civil a possibilidade de satisfação de carências e de realização dos meios de satisfazê-las, no interior das corporações. Satisfação que ocorre de modo conflituoso, o que demonstra o fim “limitado e finito” da sociedade civil, mas que foi capaz de constituir o contrato como uma “universalidade jurídica abstrata”, base ideal, estado de potência do Estado (HEGEL, 1997, p. 214). Assim, na sociedade civil, por meio do contrato, materializa-se a cidadania burguesa.

No entanto, o egoísmo presente nessa ordem social exige, segundo o autor, que o contrato e os indivíduos estejam sob a responsabilidade de uma universalidade, com capacidade moral superior, um poder capaz de unir internamente os interesses das corporações. A sociedade civil é pensada pelo autor como um momento do desenvolvimento do espírito humano em direção ao Universal (Estado). Por isso, Hegel considera que o Estado possui uma razão universal, sendo o único capaz de solucionar os problemas de forma mediada entre as corporações e os seus representantes.

Para Hegel, o espírito humano evoluiu da família, passando pela sociedade civil, até atingir o Estado. Por isso, também, o Estado é considerado por ele como o último estágio do desenvolvimento do espírito humano, a evolução máxima que o espírito humano produziu na história. Da mesma forma, diz ele: é no Estado que a sociedade civil tem a “sua verdade”. De fato, é no Estado que se pode identificar a universalização do contrato burguês presente nas corporações. Exatamente por isso, a sociedade civil é momento de refreamento do

conflito, o que o autor não considera. Uma adesão aos interesses capitalista, faz com que o autor só enxergue no Estado a superação do egoísmo das corporações e na sociedade civil a busca egoísta pela satisfação das necessidades.

Contrariamente a Hegel, Karl Marx (2010) considera que o Estado não representa os interesses universais, mas os interesses de uma classe, a burguesia. Um Estado que faz distinção entre a questão política e a questão social. Nesse sentido, a sociedade civil para Marx continua um ambiente da estrutura econômica da vida social instaurada pela burguesia no qual ainda prevalece o egoísmo e, sobretudo, a luta de classe.

Em Marx, o Estado produz uma equação que envolve, ao menos, três dimensões da vida social inauguradas pela revolução política burguesa, são elas: dimensão que transforma a coesão social em objetivo público ou universal de todo o indivíduo; dimensão que faz do direito de posse privada um objetivo de toda associação política; e dimensão que considera a função política uma atribuição universal do Estado. Essas dimensões realizam-se na vida social e são expressões da cidadania burguesa, exercida, sobretudo, na sociedade civil.

Indicação do caráter burguês da cidadania do modo de produção capitalista é dada por Marx (2010), na obra *Sobre a questão Judaica* e por Marx e Engels (2007), na obra *A Ideologia Alemã*. Assim, para o pensamento marxista, o Estado assume o monopólio da representação do interesse universal, despolitizando a sociedade, apropriando-se de todas as decisões referentes ao que é comum a todos. Com isso, o conflito material deixa de dirigir-se às corporações (à burguesia) e torna-se um conjunto de pendências particulares e egoístas a serem resolvidas na sociedade civil e, quando muito, dirigidas ao Estado político, por meio dos aparelhos de Estado ou pelo sistema de representação. A situação vital específica e a condição vital específica podem até ser objeto de conflitos, desde que obedeçam a normas e leis universais ou condições a serem definidas pelo Estado, em novas leis gerais.

Segundo Marés (2003, p. 239), o pressuposto lógico da verdade estatal liberal burguesa é a participação de “todos” (homens, mulheres, crianças ou velhos) na “vontade soberana na constituição do poder”. E a Constituição “constituiu” o Estado nacional e garantiu direitos. Mas, os liberais optaram por escolher como “direito principal a propriedade e a partir dela construiu o arquétipo jurídico contemporâneo”.

Por isso, a sociedade civil do Estado burguês é o âmbito de realização da cidadania burguesa, uma cidadania conquistada e realizada egoisticamente, cujo aparato jurídico-político, também um arquétipo do homem burguês, efetua a conversão do ser social em ser egoísta e produz a metamorfose da força política (social) dos indivíduos em força política de seus representantes, fundando o sistema de representação política. Cidadania que

se baseia, por mais contraditório que possa parecer, na união dos indivíduos egoístas, no entorno de direitos formalmente iguais.

A construção do Estado capitalista e a organização da sociedade civil correspondente resultam na elaboração e manutenção de uma cidadania abstrata. O Estado passa a ser o legítimo depositário da soberania, cabendo ao povo, segundo Marés (2003, p. 239), “o direito de ser indivíduo, cidadão e não coletividade organizada”. Esse Estado reconhece, por isso, o direito burguês, a cidadania individual, que implica a “desconstituição de qualquer ente coletivo que não fosse o próprio Estado”.

Desse modo, tanto para Marx quanto para Hegel, a sociedade civil diz respeito ao ambiente da estrutura econômica da vida social. Hegel faz o elogio ao Estado, dizendo que ele representa os interesses universais, o bem comum. Contrariamente, Marx afirma que nele prevalece, por exemplo, o egoísmo e o atendimento da classe dominante, a burguesia.

No interior das interpretações marxiana, Antônio Gramsci apresenta outra forma de analisar a relação entre sociedade civil e o Estado. Para o autor, segundo Violin (2006), o Estado ampliado ou superestrutura é composto pela junção sociedade política (Estado Coerção) e sociedade civil (Estado ético). Para Martins (2008, p. 83), Gramsci “afirmava que as modernas formações econômico-sociais ocidentais são resultantes do dinâmico entrelaçamento de duas esferas societárias, a sociedade civil e a sociedade política”. Enquanto a sociedade política seria formado por mecanismos e aparelhos coercitivos e repressivos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e exerce a dominação mediante controle da burocracia e o uso da coerção; a sociedade civil seria composta por organizações que elaboram e/difundem as ideologias (escolas, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação etc.).

Segundo Martins (2008, p. 83), a “sociedade civil para Gramsci” é constituída pelo “conjunto de aparelhos, estruturas sociais, que buscam dar direção intelectual e moral à sociedade, o que determina a hegemonia cultural e política de uma das classes sobre o conjunto da sociedade”. Ao passo que a “a sociedade política [é] uma extensão da sedimentação ideológica promovida pela sociedade civil, que se expressa por meio dos aparelhos e atividades coercitivas do Estado, visando adequar as massas à ideologia e à economia dominantes”.

É o âmbito dos aparelhos privados de hegemonia ou dos organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos que as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, realizar guerra de posições para ganhar aliados para suas posições, que resultem em direção política e no consenso. Nesse sentido, no Estado ampliado (sociedade

civil + sociedade política) haveria uma relação equilibrada (hegemonia) entre sociedade civil e sociedade política, sendo que a luta de classe teria sua expressão por meio dos aparelhos privados de hegemonia.

Para a produzir a hegemonia de classe dominante é necessário que esta conforme o que Gramsci chama de bloco histórico, por meio do qual a classe que detém o predomínio econômico possa dirigir ética e politicamente a sociedade. No caso do capitalismo, a classe economicamente dominante exerce sua hegemonia, utilizando os recursos e os aparelhos da ‘sociedade civil’ e da sociedade política [Estado ampliado] em operações e ações mediadas pelos seus intelectuais comprometidos ou orgânicos (MARTINS, 2008, p. 92).

O Estado se ampliou pois é, dialeticamente, nos aparelhos de hegemonia (na superestrutura) e não exclusivamente na esfera econômica (na estrutura) que se realiza a luta de classes para a obtenção progressiva ou processual da direção político-ideológica e do consenso. Coloca-se, assim, na sociedade civil as relações ideológicas, culturais e políticas e não mais nas relações econômicas, como fizeram Marx e Hegel. Diz-se interpretação dialética de Gramsci pois a interpretação do caráter marxiano da formulação de Gramsci é lembrada por Carlos Montañó quando afirma, segundo Violin (2006, p. 10), que:

Há em Gramsci (na esteira de Marx) [...] um caráter claramente classista na sociedade civil — aqui se expressa a articulação das esferas sociais [...]: a ‘sociedade civil’ gramsciana faz parte do Estado (lato sensu) que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica.

Outra interpretação da sociedade civil e da sua relação com o Estado é proposta pela corrente neoliberal. Sua configuração foi explicitada na obra de Francis Fukuyama (1992), intitulada *O Fim da História*. Esse autor, após realizar uma análise de Hegel, concorda que a democracia liberal burguesa é último estágio do desenvolvimento do espírito humano, desenvolvendo uma perspectiva neoliberal, segundo a qual o capitalismo teria chegado ao último estágio, o mais avançado, do desenvolvimento da humanidade. Nessa direção, o autor recupera os ideais hegelianos de que o Estado seria o último estágio da humanidade. Depois disso, não tem mais história. Não há mais como progredir, pois por meio da democracia liberal a história produziu, segundo o autor, o pleno direito e liberdade.

Uma aproximação, embora forçada, entre os conceitos gramsciano de sociedade civil e os ideais neoliberais tem resultado, segundo Violin (2006) e Martins (2008), uma apropriação indébita da formulação gramsciana do conceito de sociedade civil, que passou a ser utilizada por autores ligados ao terceiro setor, afeitos aos neoliberalismo. Esses fazem isso utilizando a noção de terceiro setor, que passa a ser interpretado com “os recursos e os

aparelhos da ‘sociedade civil’ e da sociedade política [Estado ampliado] numa operação mediada pelos intelectuais comprometidos com a manutenção do modelo de sociabilidade presente” (MARTINS, 2008, p. 93).

Esse equilíbrio instável entre maior e menor possibilidade de conquistas de direitos ou de hegemonia de interesse da classe trabalhadora também acompanha, além da capacidade de luta dos demandantes, os redesenhos ou reconfigurações do Estado, que são expressões jurídicas das relações do modo de produção capitalista, que adquire novas configurações, que pode ser notado com a transição do Estado Liberal para a configuração do Estado de Bem-Estar e, deste, para uma reconfiguração, em Estado Neoliberal.

### **3.2 A Política e a Participação Política no Modo de Produção Capitalista**

Tratar da ação ou participação política no interior do Estado, dos aparelhos de Estado e da sociedade civil e, mesmo, das políticas públicas/estatais, requer apreender, dentre outras coisas: O que é política? O que faz a política? Quem faz política? A resposta a tais questionamentos leva a tratar da revolução política burguesa.

Construída a sua hegemonia política, a burguesia tratou de dissipar a força social concentrada que lhe deu origem. A política foi, então, descartada enquanto ferramenta da luta de classe e transformada em instrumento de coesão social, na tentativa de eliminar, idealmente e na prática, a luta de classe. O sistema político burguês tem como laboratório de sua construção a Revolução Francesa, que, ao mesmo tempo, define “a cidadania” e transfere a “soberania do monarca à nação” (LEFORT, 2003, p. 69). A política pôde, então, surgir como construção superior da sociedade iluminada, como arte ou ciência da organização, administração, direção, participação no poder do Estado – a ser realizada fundamentalmente na superestrutura jurídico-política do Estado. A política passou a ser ação que se realiza principalmente, mas não exclusivamente, no interior do Estado.

Nesse sistema político, o representante assume o governo do Estado, sendo o responsável por encaminhar as ações no interior dos Aparelhos de Estado, por meio de uma burocracia estatal. Assim, enquanto o sistema político visa eliminar a luta de classe e a soberania, entendida esta como participação direta, os representantes eleitos agem, normalmente, para subtrair e usurpar o poder social advindo da ação política coletiva, ou seja:

A democracia moderna aplica o princípio da soberania popular por meio de representantes e não dá igualdade a todos, senão como direito de eleger os próprios representantes. Tudo se passa como se esse regime se esforçasse para construir, fora da comunidade política da qual ela deveria emanar, uma

instância separada encarregada de exercer sobre ela o poder e governá-la do exterior (WOLFF, 2003, p. 40).

O resultado esperado do sistema, frequentemente alcançado, é afastar o povo das decisões políticas e subverter a força política real, que pertence ao povo, entregando-as ao domínio de uma elite, originada e separada das instâncias da vida comunitária. Pois, na democracia política moderna, o princípio da soberania do povo e o princípio da igualdade política não estão diretamente identificados, mas “encontram-se complementados e realizados... em dois princípios particulares que têm justamente como objetivo, ou pelo menos como efeito, garantir a exterioridade entre a comunidade e o poder” (WOLFF, 2003, p. 35).

Não é apenas por meio da ação no interior do Estado, pelos representantes eleitos ou pela burocracia, que se realiza o que é caracteristicamente político do sistema burguês. É também por meios dos Aparelhos de Estado, que não agem apenas pelo uso da força ou da violência, mas também com recurso ideológico (ALTUSSER, 1985), simbólico (BOURDIEU, 1998), para legislar, normatizar, regular, inaugurar e, até mesmo, interditar (POULANTZAS, 1985), bem como para assegurar lutas políticas e ideológicas e relações de hegemonia (GRASMISCI, 2000). Para tanto, lança mão da coação material e da organização cognitiva de saberes sociais e intelectuais. Nesse sentido,

[...] força e violência não explicam tudo; além de serem, por sua vez, palavras polissêmicas, donde o uso, hoje em dia, de expressões como “poder simbólico”. A coação, material ou simbólica, consciente ou não, é, sem dúvida, de importância capital na regulação social; mas as pessoas obedecem também por outras razões, incluindo o interesse, o cálculo ou a estratégia. As ações humanas vinculam-se à aptidão para organizar o pensamento em estratégias cognitivas e em roteiros de ação, na dependência das informações auferidas durante um processo em curso. O poder não serve somente para reprimir, mas também para organizar a trama social mediante o uso de saberes, o que é de grande relevância, já que tal poder não é o atributo de alguém que o exerce, mas sim uma relação (CARDOSO, 2012, p. 41).

O sistema político do Estado capitalista trata, então, de colocar o Estado como um apêndice do social, na tentativa de esconder a divisão de classe, as práticas políticas de classe e a luta de classe. Contudo, onde há divisão de classe há, portanto, “luta e poder de classe” e um “poder político institucionalizado” da classe predominante, um Estado (POULANTZAS, 1985, p. 45). Contra a luta de classe, a ação do representante passou a ser, via de regra, um conjunto de procedimentos formais e informais, cuja finalidade última é a estabilidade ou o consenso social.

A política poderia ser definida como a resultante – dinâmica e ao mesmo tempo sistêmica (daí a noção de “sistema político”) – de todos os fenômenos implicados pela conquista e pelo exercício do poder. Resta saber até que

ponto a integração em um sistema pode ser conseguida mediante um engodo, isto é, o apelo legitimador falacioso a um “interesse geral” ou “bem comum”, fator ideológico que o conceito de política ou de sistema político oculta. A realidade estaria dada por uma dialética do conflito e da ordem sociais, encarada sob o ângulo do que se convencionou chamar de “política” (CARDOSO, 2012, p. 38).

A política é resultado da dialética dos conflitos e da ordem social quando derivada das práticas políticas de classes e/ou lutas sociais delas consequentes. Quando resulta da dinâmica e sistêmica da conquista e do exercício do poder, trata-se do político, do sistema político e/ou do Estado, um apêndice das lutas e do poder<sup>25</sup>. Com efeito, as práticas políticas de classe, na forma de luta de classe, possibilitam a construção do Estado ou sua dissolução, constituindo, de fato, a política. Nessa direção, Poulantzas (1985) apontou o papel constitutivo e real do Estado na existência e reprodução dos poderes de classe e, em especial, na luta de classes, para enquadrar as condicionalidades do sistema político, ou seja:

O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classe (POULANTZAS, 1985, p. 45).

Dessa forma, a política, na acepção moderna, está relacionada à participação no poder do Estado ou no conjunto de atividades que tenham como referência o Estado (DIAS; MATOS, 2012, p. 2). Uma resposta ao questionamento do que se deve entender por política, seria: é a ação no interior do Estado, nos aparelhos do Estado e na sociedade civil, guiada pelas normas legais. A política moderna burguesa é, em suma, uma atividade que busca concentrar institucionalmente o poder para sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade, em vista da construção ou manutenção de uma ordem, que não é qualquer ordem, mas a ordem burguesa.

Como expressão secundária das relações de produção, o sistema político e o Estado impõem limites e possibilidades, de várias maneiras. Eles submetem a população, sua ação política e os agentes políticos ao exercício do poder do Estado. Assim, tanto a autonomia relativa do Estado quanto a ampliação da ação do Estado sofreram mudanças de configuração, ao longo do tempo, sem alterar, no entanto, sua forma última de estabelecer a conciliação, privilegiando o interesse particular da burguesia, sob um Estado que se diz neutro e atende o interesse comum ou geral.

---

<sup>25</sup> Poulantzas (1985, p. 44) crítica aos autores da Revista *Socialisme et Barbarie*, entre eles Lefort e Castoriadis, que utilizam sociedade como princípio instituinte do Estado, caindo num certo marxismo instrumentalista.

As mudanças de configuração do Estado são impulsionadas, via de regra, por questões de cunho social, como no caso em que se realizou a transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar, ou por interesse da burguesia, ou no caso onde se realizou a transição do Estado de Bem-Estar para o Estado Neoliberal. Em ambos os casos, no entanto, foram salvaguardados os interesses da burguesia, uma vez que mantiveram os fundamentos da produção capitalista, a propriedade privada dos meios de produção e a separação dos trabalhadores dos meios de produção. De qualquer forma, é importante salientar a importância da ação coletiva para as transformações pretendidas, da qual trataremos a seguir.

### **3.3 A Ação Política Coletiva e os Movimentos Sociais**

A ação política coletiva, na perspectiva da classe trabalhadora, foi historicamente realizada por meio de formas espontâneas ou organizadas. As formas organizadas dos trabalhadores tiveram lugar nas associações, partidos, sindicatos e movimentos sociais, mobilizando, representando ou realizando práticas políticas de classe. São ações coletivas que possibilitam, geralmente, clarear e desarticular as contradições da sociedade burguesa. De modo que, desvendar a estrutura de classe é um caminho para conduzir à luta política de classe, sobretudo, por descortinar a estrutura que fundamenta os privilégios de classes.

De fato, é na estrutura e no inter-relacionamento das posições e do comportamento das classes e categorias sociais, mediante as relações econômicas, que a sociologia pôde extrair os significados das ações no interior do Estado e também nos aparelhos de Estado. Sobretudo, quando a sociologia passou a tratar tanto do conjunto de fatores econômicos como do conjunto dos fenômenos de valor social para a relação entre seus membros, atrelando-os aos conflitos e lutas políticas coletivas.

De modo que, diversos teóricos marxistas, consideram que as ações do ponto de vista da transformação social revolucionária devem: possuir conteúdos sociais e de classe (GOLDMANN, 1980), promover a passagem do mundo do cotidiano para o mundo da História (KOSIK, 1986), vincular a prática da ação política às concepções dos grupos sociais que a realizam, contra as concepções dos demais, cujo critério de eficiência é a conquista da hegemonia (GRAMSCI, 1978, 2000). Essas ações políticas coletivas no interior da sociedade civil e da sociedade política devem, por isso, aproveitar as lacunas do Estado ampliado, de modo que, nas relações políticas, os grupos sociais conquistem a hegemonia, um conjunto de validades culturais e políticas dos grupos e frações de classe (GRAMSCI, 2000).



Os movimentos sociais, sobretudo os que atuam no meio rural, realizaram e realizam aspectos consideráveis desse tipo de ação política na atualidade. Por isso, pensa-se que organizações sociais do tipo MST, entendidas como sociedade civil, pode ser explicada pelo conceito de sociedade civil desenvolvida por Antônio Gramsci. Este autor apresenta outra forma de interpretar a sociedade civil, que difere da realizada por Marx e Hegel, pois para o autor italiano, a sociedade civil é o espaço da vida social em que as pessoas, articuladas coletivamente, produzem visões de mundo e as difundem para um coletivo social, favorecendo determinadas classes. Portanto, a sociedade civil é um órgão do Estado não necessariamente estatal. Nesse âmbito formam-se, por exemplo, o MST, que não sendo estatal, formula no espaço público uma concepção de mundo e uma atitude na vida social.

Ainda que as realizem neste início do século XXI, sob o predomínio da economia globalizada, da expansão global dos mercados e da produção e mercados por mudanças no modelo de organização da vida social. Expansão extremada do capital e do individualismo previsto por Marx em meados do século XIX, que a sociologia recente tem chamado de metamorfoses da questão social (CASTEL, 2001), ou sociedade dos indivíduos (ELIAS, 1994).

Os movimentos sociais, em especial os que representam as populações do campo, mas também muitos dos movimentos urbanos, constituíram-se no processo de abertura democrática, final da ditadura civil-militar, em meados da década de 1980. Essa constituição teve, no campo político, o centro do espectro político formado pelo conjunto de partidos, sindicatos e mobilizações que tinham por base a contestação do regime ditatorial burguês e suas formas de participação política. Nessa direção, os movimentos sociais originaram-se de uma conjuntura de luta contra a herança político-social do regime civil-militar. De um lado, questionam a ausência de participação política e, de outro, questionam as características dos partidos e sindicatos e as condições sociais de existência da classe trabalhadora.

Apesar de as questões econômicas afetarem a população brasileira do campo e da cidade desse período, fatores que deram origem ao novo sindicalismo, representado pelo surgimento da CUT, e ao movimento contra a carestia, a proposta que unia os vários movimentos do período, no entanto, tinha sua solução no campo político, na defesa do restabelecimento da democracia. De outra feita, mesmo atuando juntamente com os partidos e sindicatos, sobretudo os de origem de base popular, os movimentos sociais, em sua maioria, não tinham como bandeira as transformações estruturais da sociedade. O que explica, em parte, o fato de muitos movimentos sociais que se consideram uma via democrática negarem a possibilidade de ligação aos partidos políticos. Aliás, o apartidarismo e a negação da política é

um dos componentes, dos mais significativos, dos movimentos sociais, sobretudo os surgidos na década de 1990, na esteira dos ideais neoliberais.

É por isso que, embora a ação política dos movimentos estabeleça a necessidade de superação da desigualdade social, eles não a colocam, em sua maioria, como uma plataforma mais ampla no interior da luta de classe, mas discursivamente, dirigindo-se mais no sentido da defesa de interesses particulares e focalizados.

### **3.4. Políticas Públicas ou Políticas Públicas/Estatais**

As políticas públicas tratam das interações e das complementaridades entre Estado e sociedade, privilegiando abordagens dos governos ou das burocracias governamentais como *locus* dos embates (SOUZA, 2006; ARRETCHE, 2003) e das dinâmicas entre instituições e motivações individuais (REIS, 2003). Seu campo de estudos é composto por pesquisas sobre as possíveis interações, dinâmicas e complementaridades entre Estado e sociedade, por meio dos governos, instituições, burocracias, organizações e movimentos sociais (ARRETCHE, 2003; REIS, 2003; GELINSKI; SEIBEL, 2008; BATISTA, 2012; SECCHI, 2013). Estudos que consideram o Estado como *locus* privilegiado de intermediação de interesses e espaço político neutro (DIÓGENES; RESENDE, 2007), que consagram o Estado em ação como legítimo para alocar recursos da e na sociedade e dirigi-los para atender os interesses do público (DIAS; MATOS, 2012).

Segundo Celina Souza (2006), em seu “Estado da Arte em Políticas Públicas”, embora tenha crescido o interesse pelo estudo das políticas públicas no Brasil, há, ainda, uma indefinição conceitual da temática. Os estudos destacam, principalmente: “políticas restritivas de gastos”; novas “visões sobre o papel dos governos”; substituição “das políticas keynesianas do pós-guerra”; falta de coalizões para “desenhar políticas públicas”; e ausência de políticas para “impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população” (SOUZA, 2006, p. 20-21).

Se a política é um caminho de resolução dos conflitos, são as políticas de gastos públicos um dos caminhos para a manutenção pacífica da ordem social? Como age o Estado para reduzir o conflito e assegurar a coesão? Como a política pode ser pública?

Na contramão do exposto, este artigo busca uma abordagem política sobre o papel do Estado nas políticas públicas, tomando por pressuposto a tese marxista de que as relações políticas (e as políticas públicas) são determinadas, em última instância, pelo modo de produção da vida material. Dessa forma, as políticas públicas, assim como os demais

conhecimentos, são “sempre um produto histórico da existência humana, é uma expressão do modo de produzir dos homens” (LOMBARDI, 2010, p. 88).

O tratamento neutro e objetivo das políticas públicas que se pauta pela centralidade no “Estado em ação” fortalece a coesão social própria do sistema capitalista, legitimando a ordem existente e dificultando sua apreensão como produto histórico e expressão do modo de organização do Estado capitalista, fatores que prejudicam a compreensão da dupla função do Estado, ou seja:

Hoje, mais do que em qualquer outra quadra histórica, é imperativo considerar as determinações de classes constitutivas do Estado. E se vai analisar política social, seus projetos e programas, é preciso considerar a dupla função deste Estado de classe. [...] por uma parte, ele é garantidor de todo o processo de acumulação capitalista; por outra, ele é também um fiador, um legitimador da ordem burguesa (NETO, 2003, p. 21).

A existência de uma perspectiva institucionalista, que faz do Estado o instituinte de todo o social, também contribui para dificultar o entendimento da questão, pois, segundo Nicolas Poulantzas (1985, p. 44-45), não faz sentido o raciocínio teórico colocar o Estado como simples “apêndice das lutas e do poder”.

Os estudos sobre os ciclos de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) procuram identificar, entre outros fatores: como se formula uma política pública; quem decide sobre elas; que instituições intervêm nos processos decisórios; e quais problemas passam a fazer parte da agenda das políticas públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Esses ciclos abarcam temas como: a) identificação de problemas, em que as demandas para o Estado são manifestas; b) a constituição de uma agenda; c) a formulação de propostas; d) a legitimação, que muitas vezes se relaciona com a transformação de uma proposta em lei; e) a implementação de políticas; f) a avaliação de políticas públicas (BATISTA, 2012, p. 51).

Fazer políticas públicas passou a ser entendido como equivalente à realização da *lex humana*<sup>26</sup> e, sobretudo, como uma decorrência da vontade e da força de quem pode produzir leis. Esse modo de ver a questão descarta, invariavelmente, as relações humanas enquanto totalidade contraditória. Totalidade que permite apreender a natureza de classe do Estado e desvendar as ações estatais em favor da burguesia. Essa questão é de alta importância para a ciência política e, no entanto, não existe fonte de onde tenham brotado tantos erros, como o sentido vago de política pública como a razão de ser do Estado capitalista.

---

<sup>26</sup> A *lex humana* diz respeito ao ordenamento da razão para o bem comum, ditado e promulgado por quem tem incumbência de cuidar da comunidade. Ver Suma teológica e Suma contra (AQUINO, 1988).

Respalhada por Poulantzas (1985), esta pesquisa adota como pressuposto a necessidade de análise do “papel determinante das relações de produção e a primazia das lutas de classes sobre o Estado e seus aparelhos”, para tratar das chamadas políticas públicas, não como a tautologia de sinônimo de “ação do Estado”, de um lado, nem, de outro, como ideologia de ação neutra do Estado para resguardar o interesse público ou o bem comum. Por isso, questiona: as políticas públicas têm como centro real de atenção a ação estatal e como apêndice o interesse público?

Questionamento esse que está enraizado no fato de as análises das políticas públicas compreenderem o termo público como sinônimo de ação do Estado, separando-a da totalidade. Portanto, sem interrogar o papel do Estado e o motivo pelo qual o público é alvo de atendimento do Estado. As ações do Estado são para atendimento focalizado, centrado nos setores mais ou menos organizados ou fragilizados que conseguem colocar suas demandas na agenda do Estado.

Seguindo-se um caminho frequente, a análise da questão desdobra o significado de público e privado. De uma perspectiva marxista, José Luís Sanfelice (2005) trata da temática “escola pública – escola estatal” na história da educação brasileira e oferece uma referência ao tratamento da definição dos termos. Tanto sua pesquisa quanto esta tratam da materialidade de questões educacionais do Estado capitalista, de modo que esse autor é uma referência para o debate conceitual desta investigação. Segundo ele:

[...] salvo melhor juízo, grande parte da historiografia produzida na área consagrou a terminologia “educação pública” como sinônimo de educação estatal. Neste sentido, referimo-nos à educação pública oferecida pela escola pública e, muito raramente, a defesa da escola pública não é outra coisa senão a defesa da escola estatal [...] a escola estatal não é escola pública, a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo “público” se relaciona ao governo de um país ou estado: o poder público. A escola estatal não é necessariamente pública quando tomamos o adjetivo “público” na forma de qualificação daquilo que pertence a um povo, a uma coletividade, que pertence a todos, que é comum (SANFELICE, 2005, p. 178-179).

O termo “público”, no sentido derivado de ação do poder público, também é uma constante nas interpretações das políticas públicas. Quando o termo escola pública é substituído por políticas públicas, ocorre a adjetivação do público, atribui-se sua execução ao governo, ao poder público, ao Estado, conseqüentemente, transformando-as, por seu sentido derivado, em sinônimo de atendimento do interesse do povo. Quando, na verdade, deveria se adotar o significado substantivo do termo “público”, que faz referência ao “homem comum, do povo e de um determinado lugar com características ou interesses comuns” (SANFELICE, 2005, p. 179). O uso do substantivo público demonstra o interesse dos homens que vivem em

comum suas características e lugares. A adoção substancial desse significado implicaria, porém, reconhecer a existência de classes e poderia levar ao questionamento da distribuição do poder. Quando, na realidade, o “Estado em ação” tem a função de evitar as particularidades em proveito dos representantes, supondo ser esse uma universalidade.

Buscar a essência das políticas sociais excede os limites das suas definições. Com efeito, Evaldo Vieira (2004) afirma, em referência à *Contribuição à crítica da filosofia do direito*, de Marx, que o “humano põe-se como total” e que “o homem é o mundo do homem: Estado, sociedade”. Desse modo, o que convém é o humano histórico, pois, “abandonada a totalidade do humano, desvinculados o singular, o particular e o universal, tanto os direitos quanto os elementos de justiça se equivalem, se tornando relativos” (VIEIRA, 2004, p. 13).

Nessa direção, as políticas públicas devem ser vistas por seu papel no interior das relações de produção e na luta de classe. De modo que a importância dessas políticas deve ser relacionada ao papel do Estado: ser o elo exclusivo e privilegiado de mediação e normatização das relações sociais no interior da sociedade civil e do sistema político. Um Estado que, como toda a estrutura da sociedade capitalista, “funda-se na contradição entre a vida pública e a vida privada, entre os interesses gerais e os particulares” (SARTÓRIO, 2011, p. 5). Um Estado que se apresenta como o que atende a vontade geral, quando, na verdade, “tende ao favorecimento do interesse privado ou a interesses do próprio Estado com sua autonomia relativa” (SANFELICE, 2005, p. 183).

Estado que é um instrumento político nas mãos de uma classe dominante, em que o público não passa de uma abstração, assim como a expressão políticas públicas abstrai sua real intencionalidade, quando sua análise fica restrita aos termos morfológicos e à definição dos termos que a compõem.

Nesse ponto, segundo Poulantzas (1985), as ligações entre os poderes de classe e o Estado tornaram-se cada vez mais estreitas, sem que, com isso, o Estado reduza seus poderes de classe, fundamentados na divisão social do trabalho e na exploração. Poderes que “transcendem seus aparelhos” e que, por isso, “detêm a primazia sobre os aparelhos que os encarnam, notadamente o Estado” (POULANTZAS, 1985, p. 43). Além do mais, é bom ressaltar que o Estado não é um bloco monolítico que esteja marcado pelas contradições em todas as suas funções (ideológica, repressiva e econômica) (CARNOY, 1988).

Com isso, abriu-se, no interior do marxismo, a possibilidade de tratar da autonomia relativa do Estado, relativizando as determinações econômicas e abrindo espaço visualizar a possibilidade de uma luta e práticas de classe no interior do Estado. Nesse sentido, as políticas públicas/estatais seriam fendas ou brechas de luta política que, no

conjunto, permitem estabelecer uma hegemonia favorável a frações da classe trabalhadora em situação precária em termos de manutenção de sua existência ou cidadania.

As demandas por políticas públicas expressam os interesses particulares de grupos no interior da sociedade, os quais acreditam que o atendimento de suas demandas focalizadas minoram sofrimentos causados pelas desigualdades sociais, no interior da sociedade capitalista. Compreensão semelhante pode ser encontrada na luta dos movimentos sociais do campo. Segundo Lima (2014a), a luta pela política pública para a Educação do Campo é um das demandas dos movimentos sociais e resultado de “relações políticas” dos trabalhadores com o Estado, que nem sempre são voltadas para as lutas da classe trabalhadora. Assim:

Os movimentos sociais pensaram a Educação do Campo como projeto revolucionário de superação do capitalismo, tanto que se fundamentam no Paradigma da Questão Agrária. Não aceitam o desenvolvimento como exclusividade de um grupo social. Buscam autonomia dos territórios camponeses. Enquanto o Estado concebe Educação do Campo tão somente no campo da pedagogia, alijado dos processos de luta pela terra. Nessa perspectiva prevalecem as estruturas sociais dominantes (LIMA, 2014a, p. 109).

Contudo, o que prevalece nas pesquisas e estudos é certa concepção do Estado fundada “na contradição entre a vida pública e a vida privada, entre os interesses gerais e os particulares” (SARTÓRIO, 2011, p. 5), na qual o Estado é identificado como espaço por excelência das relações políticas (CRUZ, 2009). Nesse sentido, predomina certa compreensão de que:

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade (RODRIGUES, 2013, p. 13).

As decisões estatais são tomadas como sendo coletivas e se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum. Dessa forma, a base das ações estatais na direção de atendimento das demandas é a possibilidade de se estabelecer o consenso.

Contrariamente a essa compreensão, esta pesquisa compreende que a base das políticas públicas/estatais seja a economia política ou a realidade ordinária de produção social da existência. A conquista das políticas públicas/estatais é uma derivação da sua finalidade última, conquistar o consenso. Só aparentemente, as políticas públicas/estatais afirmam ações de caráter universais do Estado, uma vez que as políticas públicas/estatais resultam da vitória das demandas de um grupo, em meio às pleitos demandados pelos demais, o que reforça o princípio burguês do individualismo, fazendo da disputa uma pretensa forma de igualdade, que na verdade é uma forma de prestigiar o pretense vencedor e atribuir aos que não tiveram

suas demandas atendidas a pecha de perdedores, o que no fim e ao cabo justifica a desigualdade e, sobretudo, nega a própria pretensão de universalidade do Estado.

Assim, entendemos nesta pesquisa que a existência das políticas públicas/estatais é uma determinação da equação dos desejos da burguesia ou a parte permutável dos interesses dela no interior do Estado, parte permutável que se expressa por meio da autonomia relativa do Estado e seus aparelhos. No entanto, a maioria dos cientistas políticos veem as políticas públicas/estatais como síntese da vontade da ação neutra do Estado na direção do bem comum. Nisso reside o fato de ser identificada na literatura especializada a definição de políticas públicas que imputa ao Estado a prerrogativa de elaboração de políticas públicas, como identificou Lima (2014b, p. 56). A presença da concepção liberal é outro elemento comum nas interpretações das políticas públicas/estatais, que veem nestas o resultado da luta entre grupos divergentes que colocam suas demandas no varejo, no interior da sociedade civil, na intenção de vê-las atendidas pelo Estado em ação.

Se o foco das discussões sempre recai no papel do Estado, dado o caráter burguês deste, continuamos tratando de uma participação aparente na distribuição de bens e do poder público porque, de fato, os protagonistas são os representantes eleitos pelo povo e a classe burguesa a beneficiária real, e não a classe que detém única e exclusivamente a força de trabalho. Assim, as políticas públicas/estatais não são constituídas para preservar os interesses comuns dos seres humanos, e sim para garantir a sobrevivência dos que não possuem propriedade privada dos meios de produção, para que possam vender sua força de trabalho aos proprietários dos meios de produção na ordem política chamada democracia<sup>27</sup>.

Ainda que não seja no campo das políticas públicas/estatais que as contradições fundamentais da sociedade são resolvidas, ao considerar as políticas públicas como ação do Estado no atendimento das demandas específicas livremente negociadas no varejo da sociedade civil ou da sociedade política, a ciência política faz das políticas públicas a causa eficiente da ação dos governos, de maneira que, para ela, a política pública é a base constitutiva de todos os governos. Conclusões que surgem com naturalidade e se revelam em frases tão comumente repetidas nos estudos, como as que seguem: as políticas públicas são o que o Estado decide fazer; as políticas públicas são o Estado em Ação. Contudo, essa forma de entendimento subordina o conjunto das relações políticas à noção jurídica ou filológica das

---

<sup>27</sup> Parafrazeado de; “Assim, *o Estado e a educação estatal estão constituídos* não para preservar os interesses comuns dos seres humanos que não possuem a propriedade privada dos meios de produção, mas *para garantir que estes sobrevivam em certas condições* e que possam vender a sua força de trabalho, única fonte de riqueza, para os proprietários dos meios de produção, para os possuidores do capital e, se possível, dentro de uma ordem política que se convencionou denominar democracia” (SANFELICE, 2005, p. 179).

ações políticas e, por isso, não podem ir além das respostas já dadas ou realizar a interpretação utópica da realidade.

Ao invés disso, convém perguntar sobre qual o conjunto das relações políticas que, na sua forma real atual, sustentam a manutenção da propriedade material, e não quais as expressões jurídicas são relações de vontade. Caso contrário, transforma-se as relações jurídicas criadas historicamente pela burguesia em ideias eternas, preexistentes a toda a realidade. O que reafirma o ponto de vista da política e da ideologia burguesas, que acreditam que a construção das políticas pública/estatais dependem, exclusivamente, da ação do governante ou de grupos sociais organizados. Essas veiculam ideias apropriadas à hegemonia de classe que, dissociadas da realidade, encobrem que, também, as políticas públicas/estatais são determinadas pelas condições sociais e repousam sobre o antagonismo de classe, como alerta Antônio Gramsci:

O fato de a hegemonia pressupor indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000, p. 48).

No caminho da naturalização das relações burguesas no campo da política, encontram-se, ainda, as perspectivas opostas que classificam as políticas públicas em abordagem estatista ou estadocêntrica, em que o protagonismo é monopólio “de atores estatais”, em função da “personalidade jurídica” estatal dos elaboradores. Ou abordagem multicêntrica ou policêntrica, em que os protagonistas são “organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas” (SECCHI, 2013, p. 2-3).

Segundo Vieira (2004, p. 11):

Com a separação entre direitos sociais subordinados ao Estado e direitos sociais subordinados à sociedade, comumente apresentada em vários escritos. Distinguem-se os autores estatistas” e outros “não-estatistas”, propondo que os primeiros derivam da ação estatal os direitos sociais, enquanto os segundos os fazem provir dos movimentos sociais.

A reflexão acompanhada da visão de totalidade possibilita dirimir essa discussão e compreender o papel do Estado, em sua autonomia relativa, e apreender as políticas públicas/estatais em suas múltiplas determinações. Caso contrário, as políticas



públicas/estatais não são outra coisa senão a defesa do Estado em ação, o que equivale dizer que elas são meio de ação dos aparelhos ideológicos, responsáveis por elaborar e expandir a ideologia dominante. Não é senão um meio de preservar a coesão social e, no limite, operar para manter a força de trabalho que ficará à disposição dos proprietários dos meios de produção, um meio de regular as condições sociais.

Convém reter, ainda, que a busca do consenso é um fator comum das diferentes configurações do Estado e, conseqüentemente, das diferentes organizações sociais e jurídicas no interior dos aparelhos de Estado e da sociedade civil, podendo se revelar também como um papel das políticas públicas/estatais. Nesse sentido, a sociedade civil burguesa refreia o conflito, de um lado, quando debela qualquer ação que atente contra os fins do Estado (coesão social), ou contra a base do sistema capitalista (a posse privada). É compreensível, por isso, que a ação política, seja ela de classe ou não, no interior da sociedade civil burguesa e desta para o sistema político e para os aparelhos de Estado, seja realizada para conquistar o direito de cidadania burguesa.

Esses anseios e demandas são os objetos das políticas públicas/estatais, que servem para ampliar direitos e estão, sempre, na dependência dos momentos de maior ou menor acirramento dos conflitos sociais e vinculadas à maior ou menor autonomia relativa dos aparatos burgueses para permitir que os valores ético-políticos das classes subalternas tenham ressonância no seu interior, o que depende da luta política de classe.

De modo que, a magnitude da sociedade civil, no sentido gramsciano, condiciona a intensidade das políticas públicas/estatais e estas, conseqüentemente, ampliam a atuação do Estado, e pode ampliar a conquista de direitos. Assim, no interior da sociedade civil, o conflito é refreado, também, por intermédio das políticas públicas/estatais. Nesse sentido, também conseqüentemente, nos momentos que as lutas sociais são arrefecidas, é possível ocorrer, e geralmente ocorre, o recuo ou mesmo a eliminação de direitos.

## **4 O ESTADO BRASILEIRO, A QUESTÃO AGRÁRIA E OS MOVIMENTOS SOCIAIS NO CAMPO**

Tratar de organização política no Brasil exige recuar no tempo para abordar os resultados das realizações ultramarinas do Estado absolutista de Portugal, que permitiu aos portugueses chegar à porção sul do continente americano, banhado pelo Oceano Atlântico, no início do século XVI. Esse evento foi tratado pela história como “descoberta”, quando sua finalidade estava amparada na exploração econômica. O sentido comercial foi, também, o motivo para a criação da primeira forma de organização portuguesa no território que veio a ser o Brasil, as feitorias, outra prova do espírito predatório português. A instalação de feitorias foi seguida pelo sistema de capitânicas hereditárias, e esta pela organização do governo-geral, primeira tentativa de estabelecer um poder centralizado, mas não um Estado-nação, no sentido ocidental do termo, dada a natureza colonial imposta a esta terra.

A construção de uma organização social com características de Estado-nação só ocorreu em 1822, três séculos após a chegada dos portugueses. No entanto, o período de colonização imprimiu as características que deram sentido e marcaram profundamente nossa organização social e política. A questão agrária é uma herança desse período, sendo necessário abordá-la para melhor compreender as organizações e os movimentos sociais que lutam pela terra na atualidade, uma vez que, como afirma Bezerra Neto (1998, p. 16), “nem a luta pela terra, nem os mecanismos utilizados para a conquista da mesma são novos”.

Da mesma forma, são heranças desse período uma organização social tênue e uma organização política instável, que dificulta tratar da questão dos direitos no Brasil sem uma abordagem de longo prazo, em especial o direito à educação das populações do campo, uma das questões pendentes de solução na atualidade. Nessa direção, Miranda (2015, p. 61) afirma, ao referir-se a esse direito, que “é imprescindível tratar da questão agrária e de como ela impulsionou a luta dos movimentos sociais por acesso a direitos assegurados constitucionalmente”.

Essas proposições reforçam o encaminhamento desta pesquisa, que considera oportuno tratar da organização política e, portanto, do Estado no Brasil. Ainda que o objetivo da pesquisa não permita um tratamento aprofundado da questão, considera-se importante que elementos principais sejam trazidos à tona, de maneira que ajudem a explicar a luta dos movimentos sociais por políticas públicas/estatais, sobretudo as de educação, como é o caso do PRONERA.

#### 4.1 A Construção da Organização Política no Brasil

A tentativa de tratar de uma organização do poder no Brasil encontra respaldo nos feitos marítimos<sup>28</sup> do Estado absolutista de Portugal, iniciados no início do século XV e que resultaram nas viagens ultramarinas, possibilitando chegar ao Brasil no início do século XVI. A vinda dos portugueses colocou-os frente a frente com os naturais ocupantes da terra onde iniciaram o reconhecimento do solo e a elaboração de feitorias, visando fins comerciais. Se por um lado considera-se que o encontro com os nativos foi, à primeira vista, amistoso, por outro, os acontecimentos que se sucederam resultaram em matança, perseguição, captura, escravização e desestruturação de seu modo de vida, tanto no início do contato com os denominados, primeiramente, de índios e, depois, de indígenas, como ao longo da história. De modo que essas são as primeiras políticas ocidentais portuguesas no Brasil.

A finalidade de explorar visando obter mercadorias comercializáveis do continente americano resultou na edificação de feitorias<sup>29</sup> ao longo da costa do território, por onde passavam os navegadores. Por isso, “[...] fala-se em colonização, mas o termo que envolve [a ação portuguesa no Brasil no início] não é mais do que o estabelecimento de feitorias comerciais” (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 20). Elas eram governadas por feitores, representantes do poder do rei nessas localidades, e significavam uma maneira de administrar, marcar e proteger os pontos de exploração, controlar e apoiar as incursões exploradoras.

Sendo o comércio que interessa aos povos da Europa, segundo o que definia o sistema mercantilista<sup>30</sup>, as primeiras décadas de exploração do território e de estabelecimento de feitorias mostraram-se insuficientes para os interesses comerciais de Portugal, que não contava com quaisquer outras mercadorias comercialmente aproveitáveis, que não a exploração de madeiras do território. Por isso, para completar a ligação entre Estado-nação e o capital, fazia-se necessário que a colônia realizasse o seu objetivo, ou seja, produzisse

---

<sup>28</sup> Realizações com sentido econômico comercial para a Europa, reflexos das “revoluções na arte de navegar e nos meios de transporte por mar” pelo estreito de Gibraltar no século XIV, que desloca “a primazia comercial dos territórios centrais do continente [...] para aqueles que formam a sua fachada oceânica, a Holanda, a Inglaterra, a Normandia, a Bretanha, a península ibérica” (PRADO JÚNIOR, 2012b, p. 13).

<sup>29</sup> A feitoria é um expediente que já era usado por Portugal desde o início do século XIV, em suas descobertas na África e na Ásia. A primeira foi fundada por Américo Vespúcio na cidade Cabo Frio, em 1504, funcionava como mercado, armazém, alfândega e defesa e ponto de apoio à navegação e exploração nos entrepostos.

<sup>30</sup> Conjunto de ideias econômicas que baseava a riqueza do Estado na quantidade de capital entesourado. Suas características básicas são: acúmulo de metais preciosos; balança comercial favorável; acúmulo de riquezas por meio do comércio, sobretudo o marítimo; e forte presença do Estado na economia. As regras econômicas proposta promoviam, de um lado, a subordinação da riqueza de particulares aos interesses do soberano dos Estados-nações e, de outro lado, a submissão do Estado ao capital comercial. Veja-se *História do pensamento Econômico*, Hunt e Sherman (1986), especialmente os capítulos II e III.

mercadorias para assegurar a Portugal as receitas provenientes do comércio e os direitos sobre o território, definidos no Tratado de Tordesilhas, em 1494.

Para isso, nova forma de administração territorial e de organização do poder na colônia foi criado pelo o Rei D. João III, que instalou as Capitânicas Hereditárias, em 1534. Que consistia em dividir o território em grandes faixas de terras e entregar a posse à administração de particulares, que eram enquadrados na donataria, vínculo jurídico entre o Rei de Portugal e o donatário, pela qual este era elevado a Capitão-donatário.

O donatário administrava a capitania em nome do Rei e recebia a Carta de Doação, que conferia a posse, e a Carta Foral, que continha os direitos e deveres. Era considerada hereditária porque o direito de posse poderia ser transmitido aos herdeiros, mas não a propriedade da capitania, que continuava pertencendo ao rei. Essa organização administrativa baseava-se no princípio econômico de financiamento privado dos interesses mercantis do rei, mas que se estende por laços de sangue, comum no Estado absolutista, que predominava em Portugal na época.

Trata-se de organização descentralizada do poder baseada no princípio de lealdade dos donatários da colônia para com o poder real. Lealdade que se aplica tanto àquele que recebe a posse da capitania para com o rei como àquele que recebe sesmarias para com o donatário. Desse modo, a doação de sesmarias e capitânicas reforça, simultaneamente, o poder do Rei e os “direitos de posse e os direitos de privilégios do donatário” (COSTA, 2002, p. 34).

O fidalgo donatário adquiria o dever de produzir em sua sesmaria, colonizar e proteger o território, explorar privadamente os recursos naturais (madeira, animais e minérios), receber parte das rendas devidas à Coroa, distribuir sesmarias e construir engenhos. Tinha o direito de exercer a autoridade administrativa, podendo nomear funcionários, e a autoridade judicial, devendo aplicar a justiça e, até mesmo, se necessário, decretar a pena de morte para índios e escravos.

Essa forma de organização do território deu início à concentração da terra e, conseqüentemente, do poder econômico e político, nas mãos de poucos (fidalgos, pequena nobreza, burocratas e comerciantes leais ao rei de Portugal. Essas heranças afetaram negativamente, de uma perspectiva social, a realidade brasileira, sendo seus efeitos ainda presentes, no grau de desigualdade entre as regiões e entre a população brasileira, sendo tratados, no que diz respeito à terra, como questão agrária, referida no início deste capítulo. Além dessa contribuição na concentração de poder econômico, político e da terra, nada mais

fez as capitanias. Não realizou o objetivo de ser da colônia nem serviu aos propósitos comerciais da Coroa:

O que se deu, em todas ou quase todas as capitanias, foi a dissipação imediata da totalidade das capitanias destinados à colonização e conseqüente impossibilidade do seu prosseguimento. Quando é instituído o governo-geral, pode-se dizer que praticamente só vingara a colonização de Pernambuco, ao norte, e São Vicente, ao sul. Era tudo quanto produzira a inversão de vultosas somas e quinze anos [1534-1549] de esforços dos malogrados donatários (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 15).

A crise do regime de capitanias precipita a reorganização da administração do território sob a forma de Governo-Geral (1549), responsável por centralizar o poder sobre o território da colônia na pessoa do governador geral, nomeado pelo rei de Portugal, dando início ao resgate do controle da coroa sobre o território em detrimento do poder dos donatários, conforme podemos observar na reflexão a seguir:

Os antigos donatários das capitanias serão cada vez mais subordinados a governadores nomeados pelo rei. [De modo que], a partir do fim do século XVII, os poderes e a jurisdição dos donatários serão cada vez mais restringidos unicamente aos direitos pecuniários que auferiam de suas capitanias. Quem administrava efetivamente a colônia eram os delegados do rei. Aliás, os donatários desaparecerão logo completamente [...] Em meados do século XVIII todas as capitanias terão voltado ao domínio direto da Coroa, e serão governadas por funcionários de nomeação real (PRADO JÚNIOR, 2012b, p. 51).

A instalação do governo-geral ocorreu no justo momento em que a Espanha descobriu o ouro e a prata em suas colônias americanas e o açúcar começa a ser produzido nas capitanias de São Vicente e Pernambuco. Segundo Naidea Nunes Nunes (2002), a cana-de-açúcar foi uma das primeiras culturas trazidas para a América. Os portugueses a trouxeram da Ilha da Madeira<sup>31</sup>, onde a produção do açúcar permitiu que eles tomassem dos italianos o predomínio da difusão e exportação do produto na Europa, em meados do século XV, ajudados pela “produção do açúcar em massa”, realizada com a “utilização de escravos nas ilhas atlânticas” (NUNES, 2002, p. 132), sobretudo em São Tomé, cuja produção era baseada na mão de obra escrava, dando origem à “associação dos escravos à cultura açucareira”, que se desenvolveu, posteriormente, no Brasil (NUNES, 2002, p. 173).

A autora defende a tese de que a cultura açucareira e a tecnologia da indústria açucareira na América têm como referência a Ilha da Madeira, passando desta para os Açores, Canárias, Cabo Verde, São Tomé e Brasil. Nesse sentido, a produção e a expansão do açúcar

---

<sup>31</sup> A produção secular de açúcar no mediterrâneo, comércio italiano como fármaco e especiaria de luxo, foi introduzida na Ilha da Madeira em 1433, que desenvolveu cultura e tecnologia açucareira, tornando seu açúcar competitivo na Europa com o da Sicília, Egito e Marrocos (NUNES, 2002, p. 10-11).

no Brasil são uma extensão da cultura e da tecnologia das colônias portuguesas na costa da África, que introduzida nas capitanias de São Vicente e Pernambuco, em meados do século XVI, moldou a estrutura socioeconômica do país.

A produção utilizou-se de mão de obra dos índios escravizados em sua própria terra. Posteriormente, passou a ser feita com mão de obra dos que foram trazidos como escravos do continente africano, sobretudo em Pernambuco, tornando-se a mão de obra predominante. O ser humano capturado por outros humanos na África, em conluio entre africanos e europeus, foi transformado em mercadoria, para ser trocada com outras mercadorias e manufaturas produzidas e trazidas da Europa. Como mercadoria, os escravizados foram trazidos para a América e para o Brasil como mão de obra cativa para realizar, alargar e incrementar a produção açucareira. Como resultado do trabalho humano-mercadoria, o açúcar pôde chegar ao comércio metropolitano da Europa, à santa sé do europeu civilizado. De maneira que:

A maior empreitada “civilizatória” europeia na América Brasileira foi iniciada com a escravidão de indígenas [ou nativos] e prosseguiu com o cativeiro dos negros. [...] europeus introduziram a invasão da terra e o genocídio de seres humanos sob o pretexto de civilizar o novo mundo (COSTA, 2002, p. 35).

O comércio de escravizados<sup>32</sup> trazidos para a América para a utilização na produção de mercadorias complementa o triângulo do sistema colonial<sup>33</sup> (escravizados-açúcar-manufaturas), integrando o comércio global do período (Europa- Ásia/Índia/África-América-Europa).<sup>34</sup> O comércio de seres humanos foi um componente da política de civilização ocidental e, ao mesmo tempo, constitui o laboratório para a realização do pensamento econômico ocidental, ligado ao capital mercantil. Do mesmo modo, o comércio humano de africanos e a utilização destes para a produção do açúcar no Brasil contribuíram para efetivar o papel colonial do Brasil e constituir a produção açucareira como seu primeiro grande ciclo econômico.

A plantação de cana-de-açúcar ocorreu no sistema de monocultura extensiva, em grandes extensões de terra produziam um único produto, o que o reforçou a concentração da ocupação da terra, iniciada pelo sistema de sesmarias. Dadas as características coloniais e

---

<sup>32</sup> No Governo de dom Henrique, no século XV, os portugueses já tinham completo domínio do funcionamento do mercado de escravos, frutos de suas operações de guerra para a captura de negros pagãos (FURTADO, 2000).

<sup>33</sup> O sistema colonial, organizado sistematicamente na Inglaterra no século XVII, é composto pelo sistema da dívida pública, sistema tributário e sistema protecionista ou pactos coloniais (MARX, 2013, p. 821).

<sup>34</sup> A descoberta da América, e naturalmente, do Brasil, é um fundamento histórico-econômico da dita civilização europeia, notória pelo banho de sangue de mais de 500 anos dos povos indígenas, africanos e americanos, como atesta a Carta de Evo Morales na Conferência de Madri, em 2002.

comerciais do período, a introdução de escravizados para explicar a falta de braços uteis como mão de obra é uma justificativa ideológica, que esconde o fator econômico do sistema mercantil, que exige que o escravo é mercadoria-força de trabalho seja uma condição última e necessária da extração efetiva, no plano global, de capital mercantil.

Do final do século XVI ao início do século XVII, o sistema colonial português ergueu-se no Brasil tendo como características a fixação no território da colônia, a grande lavoura voltada para a exportação, a utilização do trabalho de escravizados e o comércio ultramarino. Características essas que formam “sentido da colonização”, que constituiu para “fornecer açúcar, tabaco, alguns gêneros alimentícios. Mais tarde ouro e diamante, depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu” (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 29). Na verdade, segundo o autor:

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É esse o verdadeiro *sentido* da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos (PRADO JÚNIOR, 2011, p. 28, grifo do autor).

O sistema colonial foi parte fundamental do surgimento e estruturação do capitalismo, fornecendo a este o capital acumulado na forma primitiva do sistema capitalista, a “acumulação primitiva”, ou seja:

A descoberta das terras auríferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva (MARX, 2013, p. 821).

A colonização do Brasil perdura do primeiro quarto do século XVI até o quarto inicial do século XIX, quando apresenta sinal de crise. Nesse intervalo, várias correntes de ocupação do território foram desencadeadas, acompanhando os ciclos de produção, que se intensificavam aumentando a população no interior do território, com o florescimento e efervescência, ou diminuía a ocupação com o abandono do local, com o declínio do ciclo produtivo. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a descoberta das minas de ouro e diamante, nas Minas Gerais, no Mato Grosso e na Chapada Diamantina. Esses episódios foram acompanhados de tentativas de organização política e do poder no interior do território, não sendo objeto de tratamento nesta pesquisa.

Em 1808, houve a transferência da Corte de João VI de Portugal para o Brasil<sup>35</sup>, fugindo do avanço das guerras napoleônicas, o que exigiu a instalação da Corte na cidade do Rio de Janeiro e preparou, segundo Prado Júnior (2012a), as condições para a realização da independência do Brasil de Portugal.

A transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 veio dar à nossa *emancipação política um caráter que a singulariza* no conjunto do processo histórico da independência das colônias americanas. [...] Mas enquanto nas demais a separação é violenta e se resolve no campo de batalhas, no Brasil é o próprio governo metropolitano, premido pelas circunstâncias, embora ocasionais, que faziam da colônia a sede da monarquia, que vai paradoxalmente lançar as bases da autonomia brasileira (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 44, grifo nosso).

Esse fato revela a existência de uma nova forma de organização política do Estado. O retorno da Corte para Portugal foi logo seguido pela emancipação do Brasil daquela, registrada historicamente, em sua forma simbólica, em 1822, dando início ao período ao período imperial brasileiro.

## 4.2 A Construção do Estado no Brasil

O Grito do Ipiranga realizado por D. Pedro, que assume o trono do Brasil no Primeiro Império, foi o ato simbólico da independência, conforme referência a Prado Júnior, que indicou a chegada da Corte como responsável por abolir o regime colonial:

O certo é que os marcos cronológicos com que os historiadores assinalam a evolução social e política dos povos não se estribassem unicamente nos caracteres e formais dos fatos, mas refletissem a sua significação íntima, a independência brasileira seria antedatada de catorze anos, e se contaria justamente da transferência da Corte em 1808. Estabelecendo no Brasil a sede da monarquia, o regente aboliu ipso facto o regime de colônia em que o país até então vivera. Todos os caracteres de tal regime desaparecem, restando apenas a circunstância de continuar à sua frente um governo estranho. São abolidas, uma atrás da outra da outra, as velhas engrenagens da administração colonial, e substituídas por outras já de uma nação soberana. Caem as restrições econômicas e passam a um primeiro plano das cogitações políticas do governo os interesses do país. São esses os efeitos diretos da chegada da Corte. Naquele mesmo ano de 1808 são adotadas mais ou menos todas as medidas que um governo propriamente nacional não poderia ultrapassar (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 45-46).

---

<sup>35</sup> Segundo Prado Júnior (2012a, p. 45), a transferência da Corte para o Brasil, mais do que a fuga dos avanços do Exército de Napoleão sobre o Reino, foi uma sugestão da Inglaterra e a forma dos britânicos estenderem seus interesses comerciais. “Discursando no Parlamento inglês, prognosticava Pitt que uma vez assente o trono português no Brasil ‘o império da América do Sul e a Grã-Bretanha ficarão ligados eternamente, fazendo estas duas potências um comércio exclusivo [...]. O primeiro ato do regente, apenas desembarcado no Brasil, foi justamente franquear os seus portos ao comércio das ‘nações amigas’, o que queria dizer – a Inglaterra”.



Segundo o autor, as modificações que o país sofreu não foram ocasionadas somente por motivos econômicos, mas também pelas forças revolucionárias das medidas adotadas pela Corte no Brasil, que resultaram no abalo da ordem absolutista de Portugal. No campo econômico, tais medidas abalaram o próprio regime de colônias, com as quais Portugal se “acostumara e em que fundava, pode-se dizer, sua economia”, destruíram o exclusivismo dos comerciantes portugueses interna e externamente (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 46). No campo político, o resultado externo foi a Revolução Constitucional do Porto e o interno foi a necessidade de construir o aparelhamento político e administrativo e a “derrubada dos governos locais das diferentes capitanias” do Brasil, substituídos por “juntas eleitas”, visando a implantação do “regime constitucional no Brasil” (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 46-48).

Com a realização do ato formal de Proclamação da Independência, o Brasil realizou, segundo Prado Júnior (2012a, p. 50), a sua “libertação do jugo colonial e a realização de sua emancipação política”, e o país passou a ser governado por Dom Pedro I, príncipe regente português, filho de Dom João VI, e Carlota Joaquina de Bourbon, mantendo seu laço de sangue com o Império Português. A revolução da independência “não é mais que o termo final do processo de diferenciação de interesses nacionais, ligados ao desenvolvimento econômico do país, e por isso distintos dos da metrópole e contrários a eles” (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 50).

Para o autor, a constituição, tradução do equilíbrio político de uma sociedade em normas jurídicas fundamentais, refletiu os interesses e as formas de domínio da classe predominante. De modo que, o projeto constitucional realizado pela assembleia de 1823, ainda que não convertido em lei, deu forma ao espectro político da organização do Estado-nação (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 52).

Embora constitua a nação, a constituição não teve tanto por base a vontade geral ou os ideais liberais de nação, quanto teve por motivo reivindicações de autonomia dos interesses das elites nacionais em relação ao estrangeiro – português, revelando –se, diz o autor, um “arranjo político” que sela o processo de “transferência pacífica de poderes da metrópole para o novo governo brasileiro”, que foi “absolvido pelas classes superiores da ex-colônia, naturalmente as únicas em contato com o regente e sua política” (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 51).

É na organização política de transição que o país avança rumo à organização do Estado nacional, na forma de regime de monarquia constitucional, ainda que não seja uma forma de Estado liberal constitucional, existente na Europa e em alguns países latino-americanos. No entanto, é o processo de construção de um Estado que atende,

predominantemente, os interesses da classe economicamente dominante, a exemplo dos vigentes na Europa do período. Em 7 de abril de 1831, abdicou d. Pedro do trono do Brasil, para assumir o trono de Portugal, este ato marca o término do Primeiro Reinado e a transição do regime colonial ao Estado-nação brasileiro:

Com a abdicação de d. Pedro I chega a revolução da Independência ao termo natural de sua evolução: a consolidação do “Estado nacional”. O Primeiro Reinado não passara de um período de transição em que a reação, apoiada no absolutismo precário do soberano, se conservara no poder. Situação absolutamente instável que se tinha que resolver ou pela reação [recolonização do país...] ou pela consolidação definitiva da autonomia brasileira, noutras palavras, do “Estado nacional”. É este o resultado a que chegamos com a revolta de Sete de Abril (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 61).

Da abdicação do trono à consolidação do Estado-nação caminhou o país por longos caminhos e processos revolucionários, até chegar ao Episódio da Maioridade, em 1840, em que d. Pedro II, filho de d. Pedro I, assumiu o comando do Brasil, dando início ao Segundo Império ou Segundo Reinado, período significativo para a evolução brasileira. Ou seja:

De fato, ele representa, depois de acalmadas as lutas políticas e sociais que vêm desde a Independência, a fase de transição entre o passado colonial e o presente de nossos dias. A significação história do Império se mede pelo grau com que se fez aquela transformação da estrutura colonial para a moderna. Muito daquela estrutura permaneceu até hoje, outra parte foi atingida; e finalmente um último grupo de instituições sofreu mudança radical. A complexidade do Brasil de hoje [...], explica-se precisamente pela história do Segundo Reinado, onde se situa, em sua parte fundamental e essencial, o processo de modificação parcial sofrida pelo país (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 209).

São componentes desse processo: a Revolta dos Cabanos no Pará (1833-1836), a Revolta dos Balaios no Maranhão (1833-1841), a Agitação Praieira em Pernambuco (1842-1849). No entanto, é a abolição do tráfico de escravos, em 1850, marcou profundamente a nossa evolução histórica posterior. Concorreram para isso os interesses comerciais externos, sobretudo dos ingleses, pela sua predominância bélica e pelo seu protagonismo no desenvolvimento do capitalismo na Europa. O desenvolvimento da Inglaterra, que abolira seu tráfico de escravos em 1807, impunha a necessidade de novos mercados para os seus produtos, levando este país capitalista a impor as outras nações o fim da prática da escravidão.

Isso não ocorreu, certamente, pela boa-fé de eminentes comerciantes mercantis do sistema colonial e seus aliados, mas pelos prejuízos impostos pelas armas da marinha inglesa à realização do tráfico, quando os tratados realizados com o trono de Portugal e com o Imperador do Brasil já não passavam de letras mortas.

Todos os interesses britânicos aconselhavam a ‘humanitária’ política de combate ao comércio de africanos. De um lado, sua preeminência comercial nas costas da África, ofuscada pelo prestígio dos traficantes negreiros [...] Doutra, seus interesses nas colônias das Índias Ocidentais, que produziam, como nós o açúcar, e sofriam por isso a concorrência do Brasil [...] desde cedo se esforçou a Inglaterra em obter dos governos brasileiros a proibição do tráfico. Pelo tratado de 1815 [...] estipulou-se a abolição do tráfico na zona norte do equador. [...] (pelo tratado de 18 de julho de 1817) são assentadas medidas conjuntas [...] para repressão ao tráfico ilícito. Finalmente, o tratado de 3 de novembro de 1826 marcou o prazo da troca de ratificações oficiais para a extinção completa do tráfico, que seria a partir da data fixada considerado pirataria [...] Em cumprimento do tratado promulgou-se a lei de 7 de novembro de 1831. Apesar disso, continuou o tráfico normalmente, sendo considerável seu incremento depois de 1845. Neste ano, o governo inglês [...] fez promulgar o Bill Aberdeen, que sujeitava os navios brasileiros, traficantes de escravos, ao alto tribunal do Almirantado e a qualquer tribunal do Vice-Almirantado dentro dos domínios britânicos. Como essas medidas não fossem suficientes para debelar o tráfico, [...] tiveram ordem os cruzeiros ingleses, em abril de 1850, de perseguir os navios contrabandistas até dentro das águas e portos brasileiros e sujeitá-los ao processo e penas do Bill de 1850. [...] O governo brasileiro, vendo a ineficácia de seus platônicos protestos [...], mas que não traziam a sanção dos canhões e das baionetas, teve afinal que ceder. A lei promulgada em 4 de setembro de 1859, seguida de outras providências e de enérgica atitude de Eusébio de Queirós, estancou por completo, em menos de dois anos, o tráfico africano (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 86-870).

De modo que, o fim do tráfico já era prenúncio suficiente para se avinhar o fim da escravidão, que se prolongou por mais algumas décadas até sua concretização, mas dava a certeza forçada de que não tardaria.

Uma realização do Estado monárquico na direção do atendimento dos interesses econômicos da classe privilegiada foi a instituição da propriedade privada da terra, por meio da aprovação da Lei 601 de 1850, conhecida como Lei de Terra.<sup>36</sup> Essa lei foi regulamentada em 1854 e significava uma precaução para assegurar a propriedade privada e preparar a introdução do trabalho livre e o fim do regime de escravidão. Essa lei determina que:

[...] as sesmarias e as outras concessões do Governo Imperial ou Provincial fossem revalidadas quando se achassem cultivadas ou ocupadas com princípio de moradia habitual. As exigências para a legalização das posses eram de tal natureza que os pequenos proprietários ficaram automaticamente excluídos dos benefícios da lei. A legislação não impedia a expansão da grande propriedade (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 171).

A política estatal que assegura a propriedade privada da terra é mesma que sacraliza a secular política de latifúndio, pois proíbe a aquisição de terras devolutas por qualquer outro meio que não a compra. As terras devolutas são as que permanecem ou

<sup>36</sup> O sistema de Capitanias Hereditárias (e distribuição de sesmarias), de 1549, foi suspenso em 1822, pelo Rei João VI de Portugal, antes da Independência. Somente após esse intervalo, a Lei de Terra veio tratar da questão.

retornam ao domínio estatal e são compostas por aquelas resgatadas como posse do Estado: quer pelo fato de não haver sido dada em posse; quer em função das posses doadas e que não foram ocupadas com moradia e plantio; quer, ainda, aquelas posses cujos titulares as registraram como propriedade. Isso não impedia, é claro, que os digníssimos membros da nobreza agissem fora dos limites da lei ou como lhes conviesse, registrando, ao arrepio da lei: posses com tamanho maior do que receberam em carta de doação; como sua as terras estatais e/ou as terras de pequenos posseiros; e, o que dá no mesmo, forjando carta de doação para legitimar a propriedade de terra roubada.

O sistema político dominado pela nobreza instituiu o expediente legal pelo qual a terra estatal, que antes era dada em posse aos fidalgos fiéis ao Rei de Portugal, foi transformada em propriedade privada da nobreza oligárquica fiel ao Imperador. O Estado, na forma da lei, às vezes de forma nada institucional, criou a propriedade privada da terra, que pôde aparecer no Brasil, como na Inglaterra tratada por Marx (2013), no Livro I, de *O Capital*, ao lado de riqueza em mercadorias e escravos e ao lado da riqueza em dinheiro.

No entanto, como afirmou o autor, a efetivação da propriedade privada, na sua forma capitalista, pressupõe o trabalho livre, a separação do trabalhador dos meios de produção. Trabalho livre que foi iniciado com a vinda para o Brasil do imigrante europeu, a partir de meados do século XIX, e completado, posteriormente, com o fim do sistema de escravização no final do século, dando fim a este que foi um dos mais vis e desumanos sistemas de política de exploração do ser humano realizados pelos Estados e com seu consentimento.

O sistema de produção baseado na escravização no Brasil chega ao fim, legalmente, em 13 de maio de 1988, um ano após a Lei de Terras. O fim da escravização:

[...] veio dar o golpe de morte numa economia em crise e significou, para a maioria dos fazendeiros do café das zonas mais antigas e para um grande número de senhores de engenho do Nordeste, a perda do status. As áreas onde se conservavam as estruturas arcaicas e os meios rotineiros de produção foram as mais afetadas pela extinção da escravatura. Com a abolição houve um deslocamento do poder político. Acelerou-se a decadência da oligarquia tradicional que detivera o poder durante o Império e se identificava com a Monarquia. Abalaram-se os fundamentos sociais do sistema monárquico no Brasil (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 223).

Assim, no império, para o que aqui interessa, manteve, em suas grandes linhas, a “estrutura econômica tradicional” herdada do sistema colonial (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 165-166). E o fim da escravidão e o império deram origem à república, cujo surgimento está, também, vinculado às mudanças sociais e econômicas do país na segunda metade do século

XIX e ao desenvolvimento do capitalismo industrial, que ocorria internamente com baixa intensidade e com grande intensidade externamente, sobretudo na Europa<sup>37</sup>. Contraditoriamente, tais mudanças não significaram uma total ruptura com o passado, mas expressam, segundo Iglésias et al. (2004, p. 224-225), o “desenvolvimento da economia cafeeira”, inaugurando um novo tipo de dominação colonial do país, o vinculado às correntes industriais e capitalistas internacionais, que ocorre por:

[...] um conjunto de vinculações, inerentes ao caráter mercantil e exportador da economia cafeeira, que impunha o modo capitalista de organização. Dentre os vínculos essenciais à definição da empresa, desancando-se o progressivo desenvolvimento do intercâmbio com os compradores de café do exterior; a formalização das relações entre unidade produtora e os comissários e exportadores, devido ao vulto dos negócios, às flutuações do fluxo de capital financeiro e expansão contínua das plantações; a predominância dessa produção na economia nacional e seus vínculos com os centros consumidores no exterior tornaram a cafeicultura elemento importante nas razões de Estado (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 359).

Sobre esse período dos anos 1880, Eric Hobsbawm escreveu em *A Era dos Impérios* que havia dois mundos, o desenvolvido e o defasado, que combinados formavam o sistema global: o primeiro mundo formado por países unidos “pela história” comum e pela economia, portadores, no conjunto, do “desenvolvimento capitalista”; o segundo mundo formado por países não “unidos por sua história, cultura, estrutura social e nem instituições” e sim por “suas relações com o primeiro” (HOBSBAWM, 2002, p. 33). O desenho político, com algumas variações locais, referenciado em instituições e estruturas do Estado-nação dos países avançados, também unia os dois mundos aos interesses do capitalismo:

[...] um Estado territorial mais ou menos homogêneo, internacionalmente soberano, com extensão suficiente para proporcionar a base de um desenvolvimento econômico nacional; deveria dispor de um corpo único de instituições políticas e jurídicas de tipo amplamente liberal e representativo (isto é, deveria contar com uma constituição única e ser um Estado de direita), mas também, a um nível mais baixo, garantir autonomia e iniciativa locais. Deveria ser composto de “cidadãos”, isto é, da totalidade dos habitantes individuais de seu território que desfrutavam de certos direitos jurídicos e políticos básicos, antes que, digamos, de associações ou outros tipos de grupos e comunidades. As relações dos cidadãos com o governo nacional seriam diretas e não mediadas por tais grupos (HOBSBAWM, 2002, p. 41).

Para Hobsbawm, o modelo da nação-Estado liberal-constitucional não estava confinado ao mundo desenvolvido, pois seu maior contingente encontrava-se na América

<sup>37</sup> Eric Hobsbawm (2002, p. 23) faz notar, em *A era dos Impérios*, a importância do capitalismo no mundo, quando diz: “Nos anos 1880 a Europa, além de ser o centro original do desenvolvimento capitalista que dominava e transformava o mundo, era, de longe a peça mais importante da economia mundial e da sociedade burguesa”.

Latina, composta de dezessete repúblicas e um império, ainda que parte desses Estados latino-americanos tivesse pouca relação com a teoria constitucional. O império referido era o do Brasil, que não sobreviveu, porém, aos anos 1880, sendo a República instalada em 1888, um ano depois da libertação dos escravos, inaugurando a Primeira República.

A Primeira República foi dominada pela elite econômica oligárquica do Sudeste, representada pelos produtores de café de São Paulo e os produtores de leite e café de Minas Gerais, que se revezavam no cargo de presidente da república e que, por isso, ficou conhecida como república café com leite. Essas novas oligarquias substituíram as velhas oligarquias do Nordeste, representadas pelos produtores de açúcar, de algodão e de tabaco, no Nordeste, e produtores de látex, na Região Norte.

A mudança de regime político ocasionou mudanças da estrutura política e do comando político do Estado, mas não transformações políticas. A nova oligarquia permaneceu tão avessa aos ideais liberais de participação do cidadão quanto a anterior, fazendo do Estado, e do sistema político, tanto quanto àquelas, expressão das suas relações oligárquicas, dos seus negócios. Passou a compor politicamente com a oligarquia do Nordeste, ou seja:

[...] Desde cedo eles [a nova classe dirigente – donos das fazendas capitalistas] compreenderam a enorme importância que podia ter o Governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 359-360).

A Região Sudeste tornou-se, com a produção do café, nova região e novo vetor econômico. O novo centro econômico dinâmico e novo sustentáculo econômico do país. Isso possibilitou moldar uma nova estrutura socioeconômica. De forma que a modernização de nossa estrutura e o estabelecimento de instituições liberais e democráticas teve a participação do imigrante europeu que aqui chegou. Trata-se de momento fundamental de nossa história. E, para Prado Júnior (2012a), a nossa história não é senão um processo de povoamento, constituída pelo indígena, que é uma minoria, e pelo imigrante europeu e africano, de modo que somos imigrantes ou descendentes de imigrantes. Há uma diferença de cronologia de chegada dos imigrantes, mas há, também, uma diferença de circunstâncias históricas dos que aqui chegaram e se fixaram no território (PRADO JÚNIOR, 2012a, p. 255).

Segundo Prado Júnior (2012a, p. 230-261), a introdução do imigrante como meio de povoamento ocorreu no primeiro quarto do século XIX, mas sua utilização como mão de obra, tirando o africano e já antevendo o fim do tráfico de escravos, que ocorreu em 1850, é obra no final da primeira metade do século, condicionada aos ciclos econômicos do país e,

portanto, às exigências de mão de obra nas grandes lavouras e propriedades agrícolas. Tornar a imigração exclusiva para satisfazer a necessidade da produção da grande lavoura foi o traço acentuado deliberadamente pela política oficial, bem como pelas iniciativas particulares.

É parte dessa modernização: a organização do colonato; a implantação do trabalho livre; a descoberta da terra roxa; o aperfeiçoamento do método de beneficiamento do café; o avanço populacional e produtivo da Região Sudeste em direção ao oeste paulista, ao sul de Minas Gerais e em direção ao sul e ao norte do Paraná; a utilização da ferrovia como método de transporte etc.

A cafeicultura integrou-se fortemente à conjuntura internacional em termos comerciais, mas, sobretudo, incorporou as inovações tecnológicas criadas pela Revolução Industrial, como, por exemplo, o uso das ferroviárias, como também mudou o sistema produtivo, com a troca, com o passar do tempo, do trabalho escravo pelo trabalho livre.

Contraditoriamente, no início do século XX, as transformações agrárias e sua ligação com a realidade internacional provocaram o enfraquecimento do poder das oligarquias tradicionais e, conseqüentemente, a perda de seu predomínio no interior do Estado. Fato este que encontra amparo na multiplicação dos segmentos oligárquicos, dando origem a novas oligarquias e, conseqüentemente, pulverizando o poder econômico e político oligárquico tradicional, que passam a ser dividido com os membros das novas oligarquias. Poder que também foi abalado por fatores externos, ou seja, pelas condições criadas com a nova divisão internacional do trabalho e com comércio do pós-guerra, que fortalece as ideias modernizadoras, que exigiam a participação estatal no sentido da industrialização do país.

O enfraquecimento econômico dessas oligarquias foi uma consequência, ainda, por um lado, do solapamento do regime de escravidão, no fim do Império, e, por outro lado, da crise da Bolsa de Nova York, em 1929. Do mesmo modo, os produtos agrícolas dessas oligarquias e dessas regiões oligárquicas passaram a contar com a concorrência de novos produtos agrícolas e de novas regiões produtivas, tanto no mercado interno quanto no externo. A concorrência deu-se, também, na disputa econômica, por subsídios do Estado, na disputa política, pelo tipo de encaminhamento da participação do Estado no desenvolvimento do país e, ainda, na discussão do papel do país na divisão internacional do trabalho e no mercado mundial, após a Primeira Guerra Mundial.

A situação econômica e a perda de prestígio econômico e político das oligarquias acabaram por desembocar na Revolução de 1930, que pôs fim à Primeira República, dando início à Era Vargas (1930-1945).

#### 4.2.1 Os Anos 1930 e os Ideais de Modernização do Aparelho do Estado

A Revolução de 1930<sup>38</sup> que deu a posse a Getúlio Vargas é sintomática, no plano político, do esgotamento da Primeira República, e contribuiu para desbancar as oligarquias agrárias do comando do Estado. A Era Vargas (1930-1945) permitiu a divisão do aparelho de Estado com outros grupos sociais, que não se sentiam contemplados pelo aparelho do Estado. Interrompe as eleições, dominadas pelo voto de cabresto, produzindo alterações no sistema eleitoral e político, que enfraqueceu no período o laço político das oligarquias, alijando-as de postos expressivos de poder. No plano social, o crescimento das populações urbanas e os efeitos do entre-guerras mundiais possibilitou o fortalecimento de ideais modernizantes.

No campo econômico, a revolta deu origem à Era Vargas, marcada pelo surgimento das políticas estatais internas modernizantes, industrializantes e cosmopolitas, de desenvolvimento nacional, num contexto internacional de desenvolvimento do imperialismo capitalista. A partir dos anos 1930, o Estado e sua relação com o capitalismo tornou-se fator fundamental para a formação do capitalismo brasileiro, que se desenvolve num contexto externo de capitalismo imperialista. No entanto, a discussão sobre a existência ou não de uma revolução burguesa no Brasil foi sempre recolocada. Nesse quesito, do ponto de vista histórico, concorda-se com Prado Júnior<sup>39</sup> quando afirma que o Brasil desempenhou seu papel como elemento do capitalismo desde o processo de colonização.

Assim, observa-se que, a partir da Era Vargas, o país caminhou para encaixar-se no modelo de capitalismo existente nos países e potências industriais desenvolvidas daquele momento, o que foi realizado sem a precedência de uma revolução burguesa, no sentido clássico europeu de luta revolucionária que mobilizou, como na França, camponeses e espoliados para a derrubada sangrenta da nobreza, como trata Marx (2010), quando fala da emancipação política.

Se, por um lado, é difícil descrever essa particularidade brasileira, por outro, é possível localizar suas raízes históricas em nossa formação colonial. O país herdou desse período a organização social e política e a vocação cosmopolita da nossa elite econômica. Da mesma forma, é possível visualizar na Era Vargas os elementos e o contexto interno e externo

---

<sup>38</sup> É tratado de Revolução de 1930 o movimento armado que resultou na deposição da presidência do país o paulista Washington Luís, em 24/10/1930, e impediu a posse do paulista Júlio Prestes, eleito para o próximo mandato. A indicação deste para sucessão presidencial pôs fim à política de café com leite, levando o governador de Minas Gerais Antônio C. R. de Andrada a juntar-se com a Paraíba e o Rio Grande do Sul no apoio ao gaúcho Getúlio Vargas, que, derrotado na disputa, foi conduzido à chefia do Governo Provisório, após o golpe.

<sup>39</sup> Ver Prado Júnior (2014), obra que reúne os livros *A Revolução Brasileira*, publicado em 1966, e *A Questão Agrária*, publicado em 1979; *Formação do Brasil Contemporâneo* (2011b), publicado pela primeira vez em 1942; e *História Econômica do Brasil* (2012b), publicada pela primeira vez em 1945.



que impulsionam a industrialização, formando as bases que caracterizam uma maior identificação do Brasil com as nações já industrializadas do Ocidente.

A Era Vargas findou-se em 1945, no contexto do fim da II Guerra Mundial. A participação do Brasil na guerra forneceu um ambiente para a maior ocidentalização do país e maior participação nos debates internacionais. Essa ocidentalização permitiu também que fossem internalizados em segmentos de nossa elite e segmentos das forças armadas os ideais da Guerra Fria, que tiveram como desdobramento o desenvolvimento de posicionamentos políticos alinhados com os existentes na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Isso possibilitou construir polos opostos, externamente, pela disputa entre países capitalista e socialista e, internamente, pela formação de dois campos políticos opostos entre nacionalistas e conspiradores socialista/comunista.

Assim que houve a abertura política de 1945, parte considerável das oligarquias (antigas, novas e recentes) mostrou-se capaz de reorganizar-se e realizar composição com os ideais de modernização. Essa recomposição oligárquica irá marcar o período posterior, entre 1946 e 1964, no qual houve a união da oligarquia, da burguesia nacional e do capital monopolista-imperialista. Sobretudo, em função do lugar que os Estados Unidos ocupou após a II Guerra Mundial como polarizador dos ideais ocidentais da Guerra Fria. De modo que passou a ser identificado como conspiração internacional qualquer movimento social de defesa da inclusão social ou de redução da desigualdade, bem como todo movimento político de defesa de interesse nacionalista-popular.

Em nome de uma euforia democrática, com a previsão de eleições livres, e oposta à presença autoritária do Estado, as oligarquias irão recompor-se durante o Governo Dutra e no intervalo entre a Era Vargas e o Segundo Governo Vargas (1951), utilizando-se o seu velho instrumento do voto de cabresto. A coalisão conservadora passou a defender a reintegração do país ao livre comércio internacional, o que implicou o recuo da industrialização pesada e seu complemento, o setor de bens de produção e de infraestrutura, reduzindo o papel do Estado na direção da expansão capitalista como problema de primeira ordem.

No campo político, a pretensa democracia foi abalada pela coexistência do poder coercitivo dos aparelhos repressivos do Estado contra os anseios da população, tornando inócuo o anseio de alargamento da participação e a ampliação da comunidade política, que se esperava a partir de 1945. Contra os trabalhadores, o Governo Federal editou o Decreto-lei nº 9.070, com a intenção de proibir greves e punir os trabalhadores; contra a participação política iniciou uma política de cassação de mandatos em janeiro de 1948, abalando a instituição do

voto democrático, ainda que em eleições viciadas, provocado pelo esbulho eleitoral do voto das eleições de dezembro de 1945 e as de janeiro e novembro de 1947, bem como a proibição do Partido Comunista do Brasil (PCB) de existir, nesse período.

A volta de Getúlio Vargas ao poder ocorreu por meio das eleições do pleito de 1950, mas já não foi mais possível deter a marcha da articulação dos interesses econômicos internos (industrial e oligárquico) com os econômicos externos das grandes potências ocidentais.

Da segunda metade do século XIX em diante, a fisionomia da sociedade nacional modificou-se. O comércio agrícola internacional do Brasil passou a ser “determinado pela predominância da cafeicultura”, ao mesmo tempo em que houve a diversificação de produtos agrícolas produzidos e o surgimento de novas regiões produtivas, criando “surto de prosperidade variável” com a comercialização da cana-de-açúcar, do algodão, da borracha, do fumo, do couro, da pele, da erva-mate, do arroz, do cacau, da madeira etc. (IGLÉSIAS et al., 2004, p. 351-352).

Segundo Leila Stein (2008)<sup>40</sup>, o período iniciado na segunda metade do século XIX transforma o ambiente social e agrário do país. A produção para o abastecimento interno passa a ganhar importância, produção que conta com o incremento de novas regiões produtivas e por mudanças internas às regiões ocupadas com produtos exclusivamente para exportação.

De qualquer modo, o período entre 1930 e 1964 intensificou a presença da indústria na economia brasileira, bem como aumentou a participação interna do capital multinacional, que ampliando a gama de produtos que internamente ficaram sob o controle de empresas multinacionais, aumentando a internacionalização da economia existente, baseada na produção agrícola, que deixa de ser exclusiva, mas não deixa de ser importante. O que se assistiu foi a crescente participação da produção interna de bens manufaturados para consumo interno e para a exportação, que foi incrementada pela importação e, ao mesmo tempo, pela exportação, num fluxo duplo, de produção industrial, de base e pesada, voltada para satisfação do mercado interno e para a exportação. No período:

A economia brasileira passa por um momento inteiramente particular, com o desenvolvimento da indústria pesada, de automotriz e de energia (petróleo), enquanto isso, a agricultura continua a sofrer de um impacto negativo e se mantém presa a formas técnicas antiquadas. Socialmente, há um rejuvenescimento de problemas sociais; enquanto a maior parte da classe conservadora se mantém fechada a qualquer iniciativa renovadora, parte da

---

<sup>40</sup>Ver, em especial, o Capítulo “Desenvolvimento da agricultura, Estado e questão social agrária”.

classe média luta por reformas de base, e a classe trabalhadora se subdivide em lutas ideológicas (CARONE, 1980, p. VII-VIII).

O período é marcado por questões econômicas, políticas e sociais que expressam: o aumento da dívida interna, externa e da inflação; as mudanças no padrão brasileiro de produção agrícola; a abertura de novas fronteiras agrícolas nacionais; a integração e diversificação de regiões produtoras e dos produtos agrícolas produzidos ao mercado interno e mundial; o início da produção industrial pesada; a ampliação da infraestrutura urbana e social; o aumento da infraestrutura de transporte; o crescimento da desigualdade social no interior das regiões e entre as várias regiões do país.

De maneira que esses dois polos (modernizantes-oligarquias) constituirão os dois lados da mesma moeda, e estarão unidos em torno do conservadorismo político interno e da abertura econômica ao capital internacional, que irá se firmar a partir do Golpe de 1964. O estreitamento de relações será mediado pelo capital internacional e significou a junção de todos eles (capital internacional, oligarquias e modernizantes) para, internamente, disputar os benefícios das políticas estatais e, mais ainda, construir um bloco com posições conservadoras e de direitas, que resultou na cruzada de combate interno contra o nacionalista, o popular, o populista, o socialista e o comunista. E que, com a contribuição do aparelho ideológico de imprensa e da linha dura do Exército Brasileiro, reproduziu internamente as posições internacionais dos EUA e da URSS, no âmbito da Guerra Fria.

Trata-se de uma época de ampliação dos conflitos sociais e, conseqüentemente, de radicalização tanto das posições ideológicas quanto das posições sobre as políticas estatais, representadas pelas disputas entre esquerda e direita, urbana e rural, mercado interno e mercado externo, nacional e internacional. Sem falar nas tensões geradas pelas disputas pelo financiamento público em cada setor e entre os diferentes setores (agricultura, infraestrutura e indústria) e, ainda, entre as diferentes regiões do país.

Nesse período, a base econômico-produtiva do país foi reorganizada e o Estado assumiu, claramente, o papel de apêndice do desenvolvimento, realizando políticas estatais e financiamento, com recursos públicos próprios ou por meio do endividamento interno e externo, que atendesse o setor produtivo agrícola e industrial, setor de infraestrutura produtiva e de transporte.

As ações estatais também resultaram em políticas destinadas a favorecer a produção, como formação de mão de obra e, principalmente, de inserção de direitos trabalhistas, sobretudo, dos setores urbanos, uma vez os trabalhadores rurais só foram contemplados posteriormente, na década de 1960. Trata-se dos direitos da indústria, que

asseguravam a existência e a reprodução da mão de obra necessária para a indústria, para industrializar o país e levá-lo na direção do desenvolvimento, cujo modelo é o representado pelas potências industriais capitalistas da Europa e a nova potência mundial, os Estados Unidos.

Tais ações selaram o papel do Estado para organizar a trama social de uma nacionalidade e uma cidadania amparadas em relações que, supostamente, beneficiariam a todos e, por isso, eram vistas como fator de união de trabalhadores e empresários em favor da nação. Trata-se da construção da nacionalidade e da cidadania abstratas, para as quais o Estado agiu como instituidor e elemento fundamental da existência do capital e, do mesmo modo, da existência dos direitos e, portanto, da coesão social dos indivíduos. No entanto, essa construção tem como base o ideal liberal de Estado-nação, mas ocorreu num momento que o conceito de Estado-nação foi subvertido em seus fundamentos.

A Guerra Fria, como um resultado da II Guerra Mundial, concretizou, ao menos no plano ideal, a modificação do termo nacional, que havia como base as concepções liberais do Estado-nação, que tem um dos elementos básicos a união num território de povo com características culturais e históricas comuns, por exemplo, disso deriva a ideia de nacional. A ideia de nação passou, agora, a estar relacionada a um projeto moral de alcance mundial ou global, que divide e polariza o mundo, colocando, de um lado, as forças do bem e, de outro lado, as forças do mal e que, ao mesmo tempo, tem seus fundamentos no alinhamento ideológico, numa economia liberal e na globalização da economia.

Uma nova reorganização econômica e política que repõe os contornos políticos conservadores e reforça esse sentido de nação, foi possível com o golpe civil-militar de 01 abril de 1964, que durou até 15 de março de 1985.

#### **4.2.2 O Golpe Civil-militar, o Estado Interventor e a Redemocratização**

O golpe civil-militar foi realizado contra a democracia representativa, com a deposição do Presidente civil João Goulart, e a favor dos interesses econômicos da elite nacional e do imperialismo, no âmbito da Guerra Fria. Conseqüentemente, se havia dúvida quanto à realização da revolução burguesa no Brasil, não vai restar uma centelha sequer de incerteza sobre a utilização do Estado político e do aparelho de Estado como instrumentos que favoreçam os interesses do capitalismo.

A união dos interesses das elites nacionais e externas, realizada, de um lado, com a participação de imperialismo internacional e, de outro lado, executada internamente pelo

exército, com a participação das forças armadas, com o apoio de setores empresariais e da imprensa, resultou numa intervenção conservadora e policialesca do Estado na questão política e econômica. Nesta última, significou uma intervenção radical, que abriu mão dos ideais de desenvolvimento nacionalista e de Estado-nação liberal, numa clara perspectiva de direita interna e externamente.<sup>41</sup>

Na perspectiva política, a intervenção foi na direção de coibir e impedir qualquer reunião política privada, quanto mais, ainda, a manifestação política pública, bem como na direção de fechar partidos e sindicatos e perseguir, torturar e, até, matar lideranças políticas e sindicais.

Durante o período da ditadura civil-militar, ocorreu a intensificação da presença dos oligopólios capitalistas no território brasileiro, não só na questão industrial como, tanto mais e, principalmente, na agricultura. No campo econômico, uma das principais mudanças do período na questão agrícola foi o impulso dado à combinação de três fatores: concentração da propriedade, modelo tecnológico e exclusão dos trabalhadores.

Em primeiro lugar, intensificou a concentração da propriedade da terra nas mãos de grandes grupos econômicos nacionais e multinacionais, que continuou a política de grande latifúndio já existente desde a distribuição de sesmarias, agora a concentração condiciona a produção à concentração dos meios técnicos, ao financiamento de grandes bancos públicos e privados e à ligação com grandes empresas que dominam o mercado mundial de compra e distribuição da produção agrícola, com base na cotação internacional de produtos.

Em segundo lugar, o modelo tecnológico de desenvolvimento adotado no Brasil é predatório do meio ambiente, pois privilegia a produção intensiva pautada na aplicação de grandes inversões de capital em maquinários, tecnologias produtivas, sementes selecionadas e aplicação de adubos e venenos ao solo, ao mesmo tempo, reduz o número de trabalhadores empregados na produção.

Em terceiro lugar, as políticas da ditadura civil-militar promoveram a expulsão de mais de 30 milhões dos moradores do campo, num período de vinte anos, conduzindo-os aos centros urbanos para o emprego na indústria e no campo ou, ainda, servir de mão de obra de reserva para ambos.

---

<sup>41</sup> Segundo Edgar Carone, a modernização do Exército do Brasil ocorre na fase posterior a 1945, em função da II Guerra e da maior aproximação com os Estados Unidos. Essa aproximação é considerada negativa por representar uma ruptura com os valores do passado e porque parte do exército, “vai repisar, em termos novos, os ideais pseudodemocráticos e anticomunistas”. A outra parte do Exército permanece fiel aos valores liberais e de esquerda. O atrito entre as frações do Exército, a divisão existente na divisão da sociedade civil e as condições internacionais são apontadas como elementos do Golpe, ou seja: “O final do processo é a *aliança* que a linha dura do Exército faz com as *forças reacionárias* internas, e ambos com o *capitalismo internacional*. O resultado é o golpe [civil-militar] de 1964” (CARONE, 1980, p. 539, grifo nosso).

Ainda que a ditadura civil-militar tenha sido intensificada e concretizada plenamente, as contradições principais do capitalismo, configuradas na oposição burguesia-proletariado, os conflitos principais não estavam restritos a essas contradições, mas se manifestavam, principalmente, contra a dominação e a repressão política, de modo que a desigualdade e a exclusão social foram combustíveis para alimentar a luta contra a ditadura, sobretudo após meados dos anos 1970.

Do final dos anos 1970 ao final dos anos 1980, ocorreu a transição da ditadura civil-militar para a volta da normalidade democrática. No campo político, foram realizadas várias mobilizações favoráveis à redemocratização e à anistia e contrárias ao Estado repressor, à ditadura civil-militar e à carestia. No plano institucional, houve a volta de eleições livres para os cargos do legislativo e do executivo estaduais em 1983 e a eleição indireta para presidente, realizada pelo colégio eleitoral em 1985, marcando o fim da ditadura civil-militar.

No plano institucional, ocorreu, no ano de 1979, a Anistia e a retomada do funcionamento dos partidos cassados e a formação de novos partidos<sup>42</sup>, a reabertura dos sindicatos e a abertura de novos sindicatos. Houve, sobretudo, a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que cunha o novo sindicalismo, e do Partido dos Trabalhadores (PT), que irão marcar fundamentalmente a fundação do MST, posteriormente. A transição democrática foi completada com o movimento das diretas, as eleições livres para a Assembleia Constituinte e Governadores, a promulgação da Constituição de 1988, e culminou com as eleições diretas para a presidência da república, no ano de 1989, e a posse de Fernando Collor de Mello em 1990.

#### **4.2.3 Os Anos 1990: Neoliberalismo e Reforma do Aparelho do Estado**

A partir do fim da ditadura civil-militar, aconteceu a reorganização do aparelho de Estado, realizada como base nos princípios da democracia de massa e com vistas à consolidação da cidadania liberal ou formal burguesa. A Constituição de 1988 foi adjetivada de cidadã, demonstrando esse espírito. Porém, nesse período, ocorreu internamente a conquista de direitos sociais de cidadania, ainda que cidadania burguesa, num contexto internacional de reformas burguesas nos países considerados socialistas, como URSS e Alemanha Oriental, e

---

<sup>42</sup> Em 1980, surgiram o Partido Democrático Social (PDS), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Popular (PP) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Em 1985, surgiram o Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Liberal (PL), o partido Municipalista Brasileiro (PMN) etc. Retornam à legalidade o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

do enfraquecimento político da social-democracia e do Estado de Bem-Estar Social, na Europa.

A derrocada dos Estados socialistas e a debilitação do Estado de Bem-Estar permitiram o fortalecimento de um tipo radical de liberalismo, chamado de neoliberalismo, abatendo os principais defensores dos direitos sociais no interior do capitalismo. Esse contexto internacional afetou com intensidade o Brasil nos anos 1990. A agenda de compromissos de Fernando Collor de Mello com os ideais neoliberais como fundamento para a transformação do aparelho de Estado, provocou, internamente, como de resto em outras regiões do planeta: a redução da presença do Estado na economia; o atentado contra os direitos trabalhistas, muitos deles conseguidos durante o início do processo de industrialização do Brasil, ainda na década de 1930; a privatização de bens e serviços públicos; a venda de empresas estatais; a desregulação e a abertura da economia.

O período entre a década de 1990 e o final de 2016 é marcado pela modernização da produção e pela globalização e foi impulsionado pela aplicação do projeto neoliberal. Trata-se de uma transformação da economia mundial realizada, segundo Malanchen (2014, p. 24), com auxílio de uma “base tecnológica atualizada e novas modalidades de organização e gestão da produção”. Isso, por sua vez, influenciou e modificou a situação econômica brasileira por meio da “modernização da produção, da subordinação da economia nacional às exigências da globalização e da adoção da ideologia neoliberal”, o que resultou em mudanças decisivas na política econômica e, conseqüentemente, nas políticas da área social, cultural e educacional.

Com base no referencial teórico do marxismo, ao identificar a prevalência dos interesses da burguesia no interior do aparelho do Estado, em particular o Estado brasileiro, não se adota por princípio que, no seu conjunto, o Estado seja um bloco monolítico ou aparelho exclusivo à disposição da burguesia, segundo um ótica economicista. De outro lado, porém, não trata o Estado como separado, definitivamente, da economia ou possuidor de elementos invariantes. Pelo contrário, considera como “características próprias do capitalismo” a criação de “novos espaços do Estado e da economia”, que, por sua vez, “transformam os seus elementos constitutivos” (POULANTZAS, 1985, p. 22- 23).

Para o autor, a separação do Estado e do espaço da reprodução não pode ser pensada como instância essencialmente autônoma, pois tal separação não significa exterioridade do Estado e da economia, mas a forma de encobrir, no capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção, ou seja:

A separação do Estado e da economia e a presença-ação do Estado na economia, que não passam de uma única e mesma figura das relações do Estado e da economia sob o capitalismo, atravessam, embora modificadas, toda a história do capitalismo, todos os seus estágios e fases: pertencem ao duro cerne das relações de produção capitalistas (POULANTZAS, 1985, p. 23).

As transformações na configuração do Estado, ao longo da história do capitalismo, como vimos, não alteram sua participação nas relações de produção economicamente dominante em cada período, não passando de desenhos transformados da presença do Estado nessas relações, sendo que as relações de produção permanecem intactas.

Da mesma forma, de um lado, pouco adianta creditar a falta de esperança nas transformações das relações de produção ao marxismo, e, de outro, depositar utopias ou energias na proposição do Estado, vendo-o como agência que comanda os interesses heterogêneos dos indivíduos que disputam, em igualdade de condições, as demandas econômicas e políticas da sociedade.

Após tratar a gênese e as diferentes configurações de organização social que deram origem ao Estado no Brasil, responsável por assumir o papel de árbitro dos interesses de classes, trata-se, a seguir, da questão agrária como condicionalidade e possibilidade de ação no interior da sociedade civil e no Estado político com vistas a apreender as ações dos movimentos sociais que conduzam à busca de políticas públicas/estatais.

### **4.3 A Questão Agrária no Brasil**

Abordar a questão agrária é tratar de um elemento fundamental do entendimento do próprio Brasil, por isso pontuam-se alguns dos momentos da história que afetam a organização da questão agrária e social no Brasil, de modo que permitam visualizar o contexto político-econômico de meados da década de 1980 da história brasileira.

Segundo Prado Júnior (2014, p. 295), a questão agrária brasileira é uma “relação de efeito e causa entre miséria da população rural brasileira” e o “tipo de estrutura agrária”. Estrutura que foi essencialmente construída sob a “acentuada concentração da propriedade fundiária”, causando atraso político, econômico e social. Trata-se de uma questão que está na raiz da constituição do país. Tem origem no processo de invasão das terras pertencente aos nativos pelos portugueses na porção de terra hoje chamada de Brasil, passa pelo período de colonização, atravessa o período imperial, as várias repúblicas, e chega até o presente.



A trajetória dessa questão agrária foi marcada, de início, pelo sistema colonial brasileiro, fundado em sesmarias, na grande lavoura e na escravidão, componentes que provocaram a concentração da terra e a exclusão da maioria da população do acesso a ela, uma característica fundamental da sociedade brasileira. Exclusão essa que foi complementada com a aprovação da Lei de Terra de 1850 e tornada consequente com o desenvolvimento do latifúndio capitalista, aperfeiçoado com a sua transformação em agronegócio, o que foi possível graças às políticas estatais de vários governos, sejam os de matizes civis ou militares.

Se, até ser promulgada a Lei de Terra, a maioria da população estava impedida de acesso à posse, definida por lações de lealdade, com essa lei, o impedimento foi provocado pela falta de recursos financeiros para o acesso à propriedade privada da terra. Do mesmo modo, o fim da escravidão e o fim da monarquia, que promoveram mudanças sociais e políticas na segunda metade do século XIX, fizeram tais mudanças na direção dos interesses do modo capitalista de produção, ou seja, reforçou a exclusão social como forma de permitir o surgimento do trabalho livre. Na esfera política, por sua vez, a mudança consistiu na troca de sistema político. Esses elementos são os traços fundamentais da vida política e social brasileira e contribuem para a exclusão do acesso à terra.

Tal exclusão irá prosseguir durante a fase republicana do final do século XIX e durante as diferentes formas de república ao longo do século XX, a despeito do surgimento dos ideais modernizantes da década de 1930 e da modernização da sociedade, iniciada na década de 1950 e que se estendeu até o final dos anos 1970. Nesse intervalo, houve o estreitamento das relações de confiança dos capitalistas brasileiros com o capital monopolista internacional, reunindo em prol da modernização da agricultura agentes econômicos da indústria e da agricultura, que de fato nunca tiveram desligados no Brasil, bem como o capital nacional e internacional. O que permite, do final dos anos 1970 ao final dos anos 2000, que o latifúndio seja intitulado agronegócio, apresentando como característica a participação do seleto grupo de países produtores de *commodities*.

No conjunto, o período republicano realizou transformações políticas, sociais e econômicas, reorganizou por diversas vezes a base econômico-produtiva do país, o que possibilitou manter a agricultura produtiva e, até, em equilíbrio, ainda que instável, em relação à produção industrial. No período republicano, oligarquias, militares e civis sucedem-se uma à outra no comando do aparelho de Estado, sem contanto modificar, significativamente, a exclusão do acesso à terra ou a questão agrária, na perspectiva social dos trabalhadores.

Essas transformações não dirimiram a questão agrária e até intensificaram os conflitos que têm como foco a questão da posse e propriedade da terra. Mas, sobretudo, em função da questão social agrária. Nesse sentido, Leila Stein (2008) defende que no período de 1954 a 1964, a questão agrária “veio a se tornar uma questão política” ou “questão política agrária”, ou seja, defende que “o problema [questão agrária] ao passar à esfera do poder nacional, teve muitas consequências, em várias propostas enunciadas como intenção de solução”. Ou seja, para autora, o PTB de Vargas, sobretudo o PTB da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) tinha como uma de suas questões,

[a] luta pela afirmação de estruturas de representação para as classes dominadas no campo, o que o levava a atritar-se com os padrões arbitrários da dominação exercida pela grande empresa agrária – arbítrio que era, até então, sustentado pelo PSD e pela Igreja católica (Stein, 2008, p. 14).

Da mesma forma, para a autora, a questão social agrária é resultado da luta pelo sindicalismo rural, que desponta na conjuntura do país no final da década de 1950 e início de 1960, quando diversos segmentos da sociedade brasileira foram vencidas pelas forças políticas que organizavam os setores populares, que passaram a fazer coro pela necessidade de organização sindical agrícola. União de forças que, segundo a autora:

[...] resultaram na formação da União dos Lavradores Agrícolas do Brasil (ULTAB) em 1954 e com a fundação do movimento pelas Ligas Camponesas, também naquele ano. Esse movimento pela cidadania encontraria seu auge com a realização do 1º Congresso de Trabalhadores e Lavradores (Belo Horizonte, 1961), a fundação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1962 e a realização da 1ª Conferência dos Bispos do Nordeste (Recife, 1956) (STEIN, 2008, p. 21).

O amplo movimento social agrário significava a luta por inclusão social e política para o trabalhador rural. Nesse sentido, na década de 1950, a questão agrária e a questão política agrária, novo aspecto da primeira questão, permite apreender o contexto dessa luta pela terra, num período não muito distante no tempo, cujas características expressam, de um lado, uma perspectiva conservadora, interessada em destravar a modernização da agricultura e, de outro lado, do ponto de vista da classe trabalhadora, um movimento social que busca uma solução que diminua a desigualdade social.

E, sob outra perspectiva, ainda, num enfoque teórico da luta pela terra, permite localizar os principais elementos políticos que darão suporte às lutas pela terra, que ocorreram a partir do final da década de 1970. Trata-se da luta pela conquista da terra realizada pelos trabalhadores, que passam a utilizar da ocupação de fazendas como instrumento de luta para apressar a desapropriação e a destinação delas para o assentamento de reforma agrária.

Uma referência para tratar da questão agrária durante os anos 1950, na perspectiva dos trabalhadores, são as Ligas Camponesas, que surgiram na Região Nordeste como associações civis para tratar das condições de vida e trabalho dos camponeses e trabalhadores rurais, uma forma de contornar a proibição de criar sindicatos rurais de camponeses e trabalhadores rurais. E, portanto, elas constituíam formas de resistência dos moradores do campo às transformações que afetavam suas condições de vida.

Segundo Oliveira (1988, p. 27), a organização das Ligas foi a maneira de protestar contra as relações de sujeição desses trabalhadores aos proprietários de terras, representadas pelo pagamento de cambão, pelo aumento absurdo do foro e pela alta dos preços dos arrendamentos. Situações que causavam, nos moradores do campo, sentimento de injustiça e sofrimento, por inviabilizar as condições de vida de parcela significativa dos nordestinos que trabalhavam no campo. Esses elementos que caracterizam a organização das Ligas contra a situação precária dos “moradores de condição” e dos “moradores foreiros” das fazendas nordestinas são corroborados por Veloso (2001, p. 75). Para essa autora, o “morador de condição” vivia na fazenda com a condição de trabalhar obrigatoriamente dois ou mais dias para o proprietário, com ou sem remuneração. Quando era remunerado, o era num valor abaixo da remuneração dos trabalhadores de fora. Já o “morador foreiro” tinha acesso a um sítio pelo qual pagava o foro anual e dava alguns dias de trabalho gratuito – o cambão. Em retribuição à concessão, o senhor tinha prioridade na compra da produção.

Uma das Ligas de maior repercussão ocorreu no Engenho Galileia, no município de Vitória de Santo Antão, no Estado do Pernambuco, organizada contra a expulsão das áreas de arrendamento com o apoio do advogado e deputado Francisco Julião, do Partido Comunista do Brasil (PCB). Outras tendências políticas de esquerda do período, além dos julianistas, influenciaram as Ligas e participaram da criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB), ocorrida em São Paulo, em agosto de 1954. O objetivo da ULTAB foi:

Coordenar as associações camponesas existentes, funcionando como instrumento de articulação e organização do Partido, na condução e unificação do processo de luta camponesa no seio do processo de luta dos trabalhadores em geral do país. Este processo deveria caminhar no sentido da revolução democrático-burguesa, como etapa necessária para a revolução socialista (OLIVEIRA, 1988, p. 28).

A presença do PCB deu mediação politizadora para a organização e mobilização de tais movimentos, encaminhando-os no sentido da luta pela reforma agrária, pela previdência e pelo seguro social no campo, dentre outras reivindicações. Segundo Bezerra

Neto (1998, p. 21), a ULTAB “tentou organizar uma luta nacional, embora sua atuação tenha ficado mais restrita à Região Sudeste do país”. Assim, a origem do sindicalismo de trabalhadores rurais no Brasil decorre das lutas dos trabalhadores do campo pela extensão dos direitos, inclusive o de sindicalização, conquistado somente em 1962 (ALVES, 1991). Anteriormente a isso, as lutas sociais do campo estavam ligadas a entidades ou associações civis, como a ULTAB.

No I Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil, realizado em Belo Horizonte, em 1961, as divergências entre as tendências do movimento social do campo refletiam duas diferenças de posições no interior do PCB, aglutinar os membros do partido em duas frentes de luta no campo: de um lado, a ULTAB defendia a extensão dos direitos trabalhistas ao campo; de outro lado, as lideranças das Ligas, os julianistas propunham a luta por uma reforma agrária radical. De modo que, a ULTAB foi fundamental para a criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), fundada em 20 de dezembro de 1963 e reconhecida legalmente pelo Decreto nº 53.517, em 31 de janeiro de 1964, pelo então Presidente João Goulart, como representação sindical dos trabalhadores rurais.

Não só os partidos lutavam pela orientação das lutas no meio rural, a Igreja Católica também esteve presente, entre 1945 e 1960, como mentora da criação de entidades sindicais e como estimuladora, e até organizadora, dos movimentos de trabalhadores do campo. No Nordeste, para ficar em um só exemplo, cita-se o caso do Estado do Sergipe:

Atuando como ponta de lança de um trabalho de conscientização dos camponeses e outros segmentos populares, através das escolas radiofônicas e das caravanas culturais e, em seguida, do Movimento de Educação de Base - MEB e das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's, a Igreja Católica exerceu um papel fundamental na mobilização e organização dos trabalhadores rurais sergipanos. Tanto é assim que, em 1962, ajudou a criar os 9 primeiros Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Sergipe, nos municípios de Aquidabã, Campo do Brito, Itaporanga D'Ajuda, Japarutuba, Lagarto, Nossa Senhora das Dores, Laranjeiras, Nossa Senhora da Glória e Simão Dias e, a partir deles, a Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Sergipe - FETASE, o que fez dela uma das organizações sindicais fundadoras da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, ocorrido em dezembro de 1963. [...] Logo, os primeiros sindicatos de trabalhadores rurais de Sergipe datam de 1962 e foram constituídos por orientação da Igreja Católica, tendo à frente o arcebispo de Aracaju Dom José Vicente Távora (LOPES, 2006, p. 5).

A Igreja Católica seguiu na orientação da luta política e sindical até o final dos anos 1980, quando surgiram os partidos de esquerda e o novo sindicalismo, que junto com ela contribuem para a construção dos movimentos sociais, que passam a realizar suas lutas pela

terra sem a interferência direta da igreja. No entanto, a presença da Igreja Católica não deve ser ignorada nas lutas pela terra no Brasil, participação que varia desde uma atuação mais institucionalizada, formação de lideranças católicas, passando por apoio pessoal ou financeiro dos religiosos, até a forma mais estruturada de participação, com envolvimento direto de comissões de leigos ou comunidades de bases. Mas, sua participação passou a ser muito mais como apoiadora do que como indutora da luta, é verdade, como confirma Lopes (2007, p. 8):

Não se pode falar em movimentos sociais no campo em Sergipe, no período contemporâneo, sem que se coloque num plano de destaque a Igreja Católica, como a principal indutora e/ou apoiadora da criação de entidades de representação sindical rural e dos movimentos de organização de trabalhadores rurais.

Depois de quatro meses de fundada a CONTAG, adveio o golpe civil-militar e a entidade sofreu a intervenção do Ministério do Trabalho, interferência que durou até 1968. Durante a ditadura, vários sindicatos ligados à CONTAG foram fechados e muitas lideranças camponesas foram presas e/ou perseguidas. A Confederação passou a destinar grande parte de suas ações para o tratamento da reforma agrária, sem, no entanto, deixar de atuar na representação sindical rural, até o início dos anos 1980, mesmo tendo em suas fileiras sindicatos e sindicalistas mediados pela Igreja Católica.

Mediadora respeitada – e temida – pelas autoridades públicas estaduais e federais e latifundiários de Sergipe, que não raro procuravam desqualificá-la, a Diocese [de Propriá] continuou, mesmo com o advento da redemocratização do Brasil, em 1986, a ter um papel fundamental na mobilização e organização dos trabalhadores rurais de Sergipe na luta pela conquista da terra (LOPES, 2007, p. 9).

Desse período em diante, a Confederação passa por uma crise de representação e a receber a oposição e a concorrência da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Porém, é do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), surgido no âmbito da CPT, que a Confederação receberá o maior concurso nas lutas pela Reforma Agrária, ao mesmo tempo, os sujeitos que demandavam terra se diversificaram, deixando de ser exclusivamente os que residiam ou vivam no campo, mas começou a contar com a participação dos trabalhadores que já possuíam parte de sua experiência de vida na periferia dos grandes e médios centros urbanos, sobrevivendo do subemprego e de trabalhos informais. É no âmbito da CPT e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que surgem tanto o Partido dos Trabalhadores (PT) como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), instituições que irão apoiar as lutas pela reforma agrária do MST.

Posteriormente, cresceu a luta pela reforma agrária, desencadeada pela CUT ou por outros movimentos dissidentes ou renovados, tanto em relação à CONTAG e à CPT quanto em relação à CUT e ao MST. A CONTAG continuou, porém, uma força sindical e referência política tanto no âmbito do sindicalismo rural quanto no da luta pela reforma agrária. Com o processo de cisão no interior do PCB, a CONTAG passou a estar sob a influência da dissidência que constituiu o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Convém lembrar que a politização da questão agrária foi, segundo Prado Júnior (2014, p. 283), um dos fatores que estimularam o golpe civil-militar, ou seja:

[...] precisamente o crescente interesse que então começa a despertar a questão agrária e os primeiros sintomas da série de pressão popular no sentido da efetivação de medidas tendentes à reforma agrária de nossas estruturas agrárias e relações de trabalho rural.

Assim, na tentativa de conter essa politização, o regime ditatorial, ao estabelecer-se, agiu nas duas frentes: na questão trabalhista, promulgou o Estatuto da Terra; e na questão da reforma agrária, direcionou, em nome da segurança nacional, os que não dispunham de terras e as desejavam para a região de fronteira e/ou de expansão agrícola do país, com a intenção de levar a gente sem-terra para uma terra sem gente.

Os militares vieram no norte do país importante área de desbravamento, sobretudo com a abertura das grandes rodovias como a Transamazônica e a Belém/Brasília e, nisto, a possibilidade de desenvolvimento da região, de abrandamento dos conflitos e de deslocamento das lutas pela posse da terra (BEZERRA NETO, 1998, p. 31).

A colonização da Amazônia e a expansão da fronteira agrícola para a região Centro-Oeste e Norte do país serviam à intenção de dirimir os conflitos no campo e conter o que o regime chamava de agitação no campo, forma de tutelar o acesso à terra e de direcioná-lo para os locais de terras disponíveis. Assim, colonizar foi a bandeira usada para não realizar uma reforma agrária inclusiva, voltada para o desenvolvimento dos locais de origem dos que não tinham terra, que eram delas expulsos ou que viam na terra uma possibilidade de sobrevivência.

Sob o lema “integrar para não entregar”, o regime ofereceu terras, concomitantemente, na região de expansão agrícola e na Amazônia, a grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros (principalmente madeireiras, mineradoras e criadores de gado) em nome do desenvolvimento nacional, nome figurativo do desenvolvimento capitalista puro, tudo realizado sob a tutela e financiamento estatal. Por isso, na questão agrária:

Se de uma parte se deixaram de lado inteiramente os graves problemas da massa trabalhadora, e população rural em particular, praticamente

esquecidos, de outro se acentuaram e estenderam desmesuradamente os mesmo processos do passado que tinham dado nas estruturas rurais responsáveis, como fator imediato, pelo primitivismo do subdesenvolvimento brasileiro quando comparado com o mundo civilizado, [...] Haja visto esta partilha desordenada e destruidora da natureza – mas altamente promissora para os felizes beneficiários, estes novos colonizadores hoje “empresário” –, partilha das terras virgens e ainda desocupadas (salvo os índios que sumariamente se expulsam), no norte de Goiás e Mato Grosso, e sobretudo da Amazônia (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 284).

Além de estimular, sem nenhum segredo, a ocupação dessas regiões, a política estatal dos governos da ditadura civil-militar também abriu linhas de financiamento para grandes empreendimentos, atraindo-os para essas regiões e as demais, mesmo as produtivas e de maior desenvolvimento agrário, como São Paulo e Norte do Paraná, ou seja:

Será a generalização e podemos dizer institucionalização deste novo modelo que tão largamente vicejou sem nenhum embaraço legal ou administrativo, nos quinze anos deste “desenvolvimento capitalista puro” que se realiza afinal no salariado sem traço algum de “restos feudais”: o *boia-fria*, apelido que já diz tudo (PRADO JUNIOR, 2014, p. 284-285, grifo do autor).

Os ideais de Revolução Verde<sup>43</sup>, que embasam as ações e políticas dos governos da ditadura civil-militar em favor do capital agrário, resultaram, de um lado, no aumento dos confrontos na região de fronteira do Brasil e nas áreas de expansão agrícola, no aumento da imediata submissão do trabalhador assalariado e outras formas de realização do trabalho; e de outro, na realização da reforma agrária e agrícola de interesse do capital: agricultura dependente do uso de maquinários, do uso intensivo dos chamados “defensivos” agrícolas e do uso de “sementes selecionadas”, cuja produção dependia de grandes latifúndios e era baseada na produção extensiva ou monoculturas.

Essas políticas criaram e/ou fortaleceram os representantes do capital no campo, os mesmos encarregados de “expulsar da região [norte ou de expansão agrícola] os posseiros e, com a exploração intensiva de madeiras e minérios, de destruir as florestas da região, agravando ainda mais a situação de conflitos pela posse da terra” (BEZERRA NETO, 1998, p. 31). Dessa forma, é lícito acreditar que o processo de concentração da terra teve seu ponto culminante, na direção do capitalismo, durante a ditadura civil-militar, responsável por articular os interesses, de um lado, dos remanescentes da oligarquia e, de outro lado, das

---

<sup>43</sup> Trata-se de expressão que procura nomear a invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas voltadas para o aumento na produção agrícola, praticas realizadas, a partir da década de 1950, nos Estados Unidos e na Europa e que, nas décadas seguintes, foram exportadas para os países em desenvolvimento. Trata-se, por isso, de processo importação de tecnologias produtivas, que ao longo do tempo, transferiam as plantas industriais dos países ricos para os países em desenvolvimento e que resultou no processo de modernização conservadora do setor agropecuário em países em desenvolvimento como o Brasil.

várias frações da burguesia ligadas à produção agrícola capitalista, tanto interna como externa.

Por isso, a reforma agrária, segundo alguns autores, é um tema superado no interior da questão agrária pelo próprio desenvolvimento do capitalismo, deixando de ser, portanto, uma necessidade, como foi em outros países, do desenvolvimento do capitalismo (GRAZIANO, 1996). O desenvolvimento agropecuário de estilo burguês conseguiu, graças às políticas estatais dos governos da ditadura, elevar a produção e a produtividade, incorporar novas áreas à produção e tecnologias produtivas, sem passar pela realização de uma reforma agrária de caráter socialmente inclusivo. Nesse sentido, se “confunde reforma agrária com circunstâncias que dizem respeito a questões tecnológicas e de aperfeiçoamento da exploração agrária brasileira” (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 285).

É por isso que a realização da reforma agrária passou a ser entendida, na perspectiva dos trabalhadores, como uma possibilidade de inclusão social dos marginalizados e dos trabalhadores. Coloca-se, por isso, em evidência o sentido e o alcance de uma reforma agrária nessa perspectiva, se esta for entendida:

[...] fundamentalmente voltada para a efetiva elevação e humanização na base da civilização de nossos dias, dos padrões de vida das massas trabalhadoras rural. Põe em evidência também – dadas as condições das regiões do país onde o peso da população rural é elevado – o reflexo imediato na economia geral dessas regiões (PRADO JUNIOR, 2014, p. 287).

É esse caráter social<sup>44</sup> que foi adotado, fundamentalmente, pela maioria dos movimentos sociais em suas lutas pela terra, que atrela esta ao aspecto do desenvolvimento social, à conquista de direitos sociais básicos, negados pela sociedade brasileira.

No plano social, na cidade, os movimentos sociais mobilizaram um grande contingente de pessoas, com destaque para o movimento de moradia, o estudantil, o feminista, o movimento negro, o de luta pela moradia. No campo, foi um período marcado pelo aprofundamento das relações capitalistas e pelo acirramento dos conflitos envolvendo a questão agrária. Nesse sentido, surgem os movimentos sociais que levantaram a bandeira da luta pela terra, visando à conquista do assentamento e reunindo os que tinham em comum a situação de expulsão, exploração e exclusão da terra ou estavam colocados na situação de marginalidade social (desempregados, boias-frias, meeiros, arrendatários, parceiros, posseiros, atingidos por barragens etc.) (COSTA, 2002).

---

<sup>44</sup> Segundo Gorender (1994, p. 41), a reforma agrária pode ter efeitos sociais, se colocada, “como questão fundamental para o desenvolvimento da sociedade brasileira, do ponto de vista das grandes massas trabalhadoras do campo e da cidade”.



No plano econômico, foi o período de aprofundamento da concentração da terra de caráter burguês, uma atualização da concentração característica de nossa história. Uma concentração que aparece lado a lado com a ideia de modernidade, que está presente na atualidade como sinônimo de desenvolvimento. Uma intervenção de Caio Prado Júnior de 1960 corrobora o que se diz:

O acentuado grau de concentração da propriedade fundiária que caracteriza, segundo acabamos de ver, a generalidade da estrutura agrária brasileira é reflexo da natureza de nossa economia, tal qual como resulta da formação do país desde os primórdios da colonização, e como se perpetuou, em suas linhas gerais e fundamentais, até os nossos dias (PRADO JÚNIOR, 2014, p. 325).

Essa proposição do autor, realizada meio século antes, continua tal qual no momento que foi por ele expressa. Um quadro de concentração que não se alterou, mas foi aprofundado nos momentos posteriores. De modo que a grande propriedade rural capitalista e a produção extensiva de moldes capitalistas concorrem para: intensificar a concentração da propriedade da terra, que excluiu a pequena e a média produção; facilitar a concentração dos meios técnicos, econômicos e políticos; desenvolver modelos tecnológicos voltados para a produção e a produtividade da grande propriedade, com uso intensivo de defensivos agrícolas e, por isso, modelo predatório do solo e do meio ambiente; e para intensificar ao extremo a expulsão dos moradores do campo e a baixa utilização de força de trabalho.

Outra característica dessa concentração da propriedade da terra se realiza com o surgimento do novo estágio de subordinação da agricultura ao capital, no final do século XX e início do século XXI, baseado no aumento de produção e produtividade, segundo aplicação de teoria científica na organização e realização da produção agropecuária. Nesse período, segundo Junqueira (2014), surge o que se convencionou chamar de agronegócio, cujo termo tem sua origem em 1957 e tem como referência a noção de *agribusiness*. No Brasil, conforme o autor supracitado, o termo surge na década de 1980, sendo utilizado por Delgado (1985) para tratar do Complexo Agroindustrial (CAI).

Assim, para Junqueira (2014, p. 42), o termo agronegócio começa a ser utilizado no Brasil na década de 1990, para definir “um conjunto integrado de atividades produtivas e econômicas que vão da concepção da produção a comercialização, tendo como eixo articulador a agropecuária”. Trata-se, por isso, de um estágio de desenvolvimento agrícola que conserva e aprofunda as bases da dominação capitalista no campo, realizada pela articulação de diferentes capitais na agricultura sob a chancela do Estado. Um estágio de desenvolvimento que se realiza segundo uma lógica que associa, na interpretação do autor, o

grande capital industrial com a propriedade fundiária (JUNQUEIRA, 2014, p. 42), ao que esta pesquisa acrescenta, as finanças internacionais ou mercado financeiro internacional, exigindo dos movimentos sociais atuação articulada, também, no âmbito global.

Em seguida, faz-se um recorte para tratar da formação dos movimentos sociais e sua ação política coletiva.

#### **4.4 Os Movimentos Sociais no Campo e a Ação Política**

Os movimentos sociais, especialmente por sua forma de atuação, têm seu fundamento na questão agrária, na luta contra o histórico desenvolvimento da estrutura fundiária de concentração da propriedade da terra. Apesar dessa herança, é do contexto político e social instalado pela ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985) que emerge a forma atual de luta pela terra. Sua conjuntura é formada pela contestação da interdição da política, dos partidos, dos sindicatos, dos direitos de manifestação e de expressão. Enfim, é uma luta que os movimentos sociais construíram, também, contra a ditadura, que intervinha conservadora e violentamente nas possibilidades de encaminhar os anseios e necessidades da maioria da população, pela via indicada pelo Estado capitalista, no interior da chamada democracia política, ainda que uma das necessidades seja o direito de viver dignamente, o que a exclusão ou desigualdade, que são essências do capitalismo, não permite em plenitude.

A ditadura civil-militar intervinha direta e indiretamente no sistema político representativo, sobretudo, na parte do sistema que tivesse alguma ligação com as questões sociais. Nesse sentido, apesar de o sistema de representação servir para garantir a exterioridade entre a comunidade e o poder; apesar de os representantes continuarem sendo eleitos pelo povo, ainda que de forma capenga e não democrática; mesmo que o sistema de representação sirva para justificar a existência do Estado, do sistema jurídico-político; ainda que toda essa organização política da sociedade atue para escamotear os conflitos sociais, o Estado burguês ainda lança mão da violência e mitiga suas próprias instituições.

Nesse contexto, surgiu a luta coletiva pela conquista da terra realizada pelos movimentos sociais, no final da década de 1970 e início da década de 1980, que entenderam ser a conquista da reforma agrária uma questão do desenvolvimento social nacional, mas que não estava colocada como uma demanda do conjunto da sociedade brasileira. Isso exigia, segundo

os movimentos sociais, a ocupação das fazendas consideradas improdutivas<sup>45</sup>, sejam terras privadas, públicas ou griladas.

A politização da questão agrária foi a maneira que os movimentos de luta pela terra escolheram para elevar a questão agrária, a concentração da propriedade da terra e a exclusão dos trabalhadores a tema de relevância social. A ocupação, por exemplo, foi a forma característica de luta do MST, estando as relacionadas abaixo as principais ocupações que deram origem à sua formação:

[...] as ocupações das glebas Macali<sup>46</sup> e Brilhante, no município de Ronda Alta, em 1979; a ocupação da fazenda Burro Branco, no município de Campo Erê/SC, em 1980, ainda nesse ano, no Paraná, o conflito entre mais de dez mil famílias e o Estado que, com a construção da Barragem de Itaipu, tiveram suas terras inundadas e o estado propôs apenas a indenização em dinheiro; em São Paulo a luta dos posseiros da fazenda Primavera nos municípios de Andradina, Castilho e Nova Independência; no Mato Grosso do Sul, nos municípios de Naviraí e Glória de Dourados, milhares de trabalhadores arrendatários desenvolviam uma imensa luta pela resistência na terra. Outras lutas aconteciam nos estados da Bahia, no Rio de Janeiro e Goiás (FERNANDES, 1996, p. 67).

Segundo Stédile e Fernandes (1999)<sup>47</sup>, fatores socioeconômicos, políticos e ideológicos favoreceram a articulação das lutas pela terra naquele período, dando origem ao MST, oficializado no Primeiro Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, realizado entre 21 e 24 de janeiro de 1984, em Cascavel, no Estado do Paraná. Nos dias 29, 30 e 31 de janeiro do ano seguinte, o movimento foi ratificado no I Congresso Nacional do MST, realizado em Curitiba/PR (BEZERRA NETO, 1998; COSTA 2002; FERNANDES, 1996).

Ao nascer, o movimento postulou a terra, a reforma agrária e mudanças na sociedade como objetivos para sanar a exclusão secular da terra no Brasil. Segundo Bezerra

---

<sup>45</sup> As áreas públicas ou privadas que não cumprem sua função social são também alvos da prática de ocupação, juntamente com propriedades de grandes empreendimentos agrícolas. Segundo o Art. 184 da Constituição Federal de 1988, compete à União desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. O Art. 186 diz que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I aproveitamento racional e adequado; II utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (COSTA, 2002).

<sup>46</sup> As fazendas Macali e Brilhante foram ocupadas por posseiros expulsos da reserva Kaingang, no município de Nonoai/RS, o que faz alguns autores atribuírem maior importância à ação dos índios como fundamental à formação do MST. Stédile e Fernandes (1999), no entanto, contestam tal importância e dizem que, analisada dessa forma, a questão se apresenta de maneira mecânica.

<sup>47</sup> Esses autores afirmam ter o movimento aprendido com os movimentos anteriores de luta pela terra (como as Ligas Camponesas), mas negam ser o movimento uma continuidade do MASTER, movimento de luta pela terra liderada pelo PTB de Leonel Brizola, quando este era governador do Rio Grande do Sul. Dizem que o MASTER foi derrotado com o golpe civil-militar de 1964, em razão de seu aparelhamento pelo partido e de sua dependência em relação ao seu líder Brizola.

Neto (1998, p. 21), o MST é importante porque se trata de “um movimento de âmbito nacional, diferenciando-se de todos os movimentos que o antecederam e que quase sempre eram regionalizados e fragmentados”, inclusive da ULTAB, como dito antes, com atuação mais restrita à Região Sudeste do país. A novidade trazida pela luta do MST é, segundo o autor,

[...] “a tentativa de se fazer uma ligação entre a questão cultural e educacional com a problemática da concentração de terras”, discutindo-se formas de organização e defesa da propriedade coletiva dos meios de produção e da democratização do poder político e da propriedade (BEZERRA NETO, 1998, p. 16).

Com isso, a luta pela terra envolve uma gama de indivíduos e famílias atingidas de formas diferentes pelo avanço do capitalismo no campo. Ainda que ela atinja ou contrarie os interesses de frações diferentes da burguesia, não o faz, no seu conjunto ou de forma substancial. É uma luta por direitos coletivos e pela construção de uma identidade que tem início com a organização da ocupação (COSTA, 2004).

Apesar de as ocupações serem realizadas em áreas rurais dos municípios, os momentos principais e decisivos da luta ocorrem na sede dos municípios, colocando em pauta a eficiência ou o reconhecimento dos movimentos sociais em sua relação com as esferas das instituições burocráticas do Estado burguês e seus agentes. Assim, embora o Estado sirva, predominantemente, como vimos, aos interesses dos privilegiados, é a ele que os Sem Terra dirigem prioritariamente sua luta pela conquista do assentamento, em favor da tese da relação prioritária dos movimentos sociais com os executivos governamentais.

Essas características da luta pela terra só demonstram a inexistência da separação unilateral entre campo e cidade, como se pretende, em muitos casos, se fazer acreditar. Essa separação não existe, também, no campo econômico, uma vez que, de um lado, a burguesia agrária não reduz a participação em atividades exclusivamente agropecuárias e, de outro lado, a burguesia urbana não concentra suas atividades unicamente na produção industrial, comercial ou financeira. Trata-se de atividades que o capital reuniu e interaginou, cujas características marcantes não estão, por isso, dadas unicamente pela atividade de inversão de capital.

Na luta pela conquista da terra, o processo de organização, ocupação e construção do acampamento, enquanto se realizam as ações que vão redundar na conquista de uma área para a efetivação do assentamento, atravessa diversos percalços e enfrentamentos. Segundo Fernandes (1996, p. 153-157), a ocupação das famílias em Pirituba/SP, por exemplo, foi iniciada em 1981 e “[...] em 15 anos de luta, estas famílias conquistaram 5.800 hectares da

fazenda que possui 17.500 hectares e se estende pelos municípios de Itapeva, Itaberá e Itararé”. No período de conquista da terra, não são poucas as humilhações sofridas pelos trabalhadores, quer por parte do poder público, quer por parte dos supostos donos da terra. A isto se somam tanto os despejos violentos quanto os ilegais.

A realização do acampamento na fazenda ocupada é um passo fundamental da luta pela terra. Nele se condensa a realização de ações coletivas de “caráter sociopolítico e cultural” que viabilizam as formas dos sem-terra “organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2003, p. 13). Essa é, sobretudo, uma forma de “organização da classe trabalhadora”, que tem por base as populações excluídas do acesso à terra ou colocadas em situação marginal pelo processo de avanço do capitalismo no campo (FERNANDES, 1996, p. 14).

A compreensão da ação política dos movimentos sociais permite entender como e por que expressam possibilidades e desafios da realidade social, que é resultante dinâmica e sistêmica de “todos os fenômenos implicados pela conquista e pelo exercício do poder” (CARDOSO, 2012, p. 38). Contra a impossibilidade de realizar de fato seus direitos, formalmente estipulados pelo direito burguês, os movimentos sociais vão realizar sua luta, não sem, no entanto, serem contraditados e confrontados pelo caráter burguês de nossa sociedade.

A realização da luta pela terra por meio da ocupação contraria os interesses do latifundiário e do agronegócio, representados por fazendeiros, frações do poder político-econômico, agentes econômicos e financeiros burgueses. Interesses que têm suas raízes construídas ao longo da existência do Brasil, por várias reformas, todas de caráter privilegiado para uma minoria e excludente para a maioria da população.

Trata-se da distribuição regrada de terra pelas características de nobreza, presente na doação de posses de sesmarias; da transformação dessa concentração de posses de terras públicas em propriedade privada da nobreza, possibilitada pela Lei de Terra, que institui a propriedade privada do latifúndio; e a reforma agrícola e rural moderna, realizada pelos governos da ditadura civil-militar.

Por isso, os interesses histórica e legalmente constituídos, embora constituídos distante de qualquer caráter de justiça, veem como afronta a luta pela terra e a desqualificam no campo ideológico, político, da informação e jurídico, bem como qualificam seus realizadores de violentos, baderneiros, arruaceiros, quadrilheiros ou, então, de forma mais refinada, consideram a luta pela terra como um aspecto ou caráter de arcaico, pré-político ou ilegal.

Dessa foram, os movimentos sociais representam coletivamente os conflitos de interesses ou demandas no interior da sociedade civil. Embora a ação política que visa superar

esse estado de coisas elaboradas pela sociedade capitalista em direção à instauração de uma sociedade igualitária, deva ser um processo histórico e coletivo de conquistas do conjunto da classe trabalhadora, nem todos os movimentos sociais, no entanto, tratam suas demandas em termos de conflitos de classes, mas enquanto conquistas de demandas focalizadas dos seus representados.

Os movimentos sociais, que se constituíram no processo de abertura democrática, atuavam junto ao espectro político formado pelo conjunto de partidos, sindicatos e mobilizações que tinham por base a contestação do regime ditatorial burguês e suas formas de participação política. Nessa direção, os movimentos sociais originaram-se de uma conjuntura de luta contra a herança político-social do regime ditatorial civil-militar. Desse modo, de um lado, questionam a ausência de participação política e as características dos partidos e sindicatos e, de outro lado, questionam as condições sociais de existência da classe trabalhadora.

Apesar de as questões econômicas afetarem a população brasileira do campo e da cidade desse período, fatores que deram origem ao novo sindicalismo, representado pelo surgimento da CUT, e ao movimento contra a carestia, o que une os vários movimentos do período, no entanto, tinham sua solução no campo político, na defesa do restabelecimento da democracia. De outra feita, mesmo atuando juntamente com os partidos e sindicatos, sobretudo os de origem de base popular, os movimentos sociais, em sua maioria, não tinham como bandeira as transformações estruturais da sociedade.

Isso explica, em parte, o fato de muitos movimentos sociais que se consideram uma via democrática negarem a possibilidade de ligação aos partidos políticos. Aliás, o apartidarismo e a negação da política é um dos componentes, dos mais significativos, dos movimentos sociais, sobretudo os surgidos na década de 1990, na esteira dos ideais neoliberais.

É por isso que, embora a ação política dos movimentos estabeleça a necessidade de superação da desigualdade social, eles não a colocam, em sua maioria, como uma plataforma mais ampla no interior da luta de classe, mas se dirigem no sentido da defesa de interesses particulares e focalizados. Isso talvez explique a razão de os movimentos sociais preterirem uma ligação com o poder legislativo e preferirem relação direta com os comandantes do executivo, que têm possibilidades de atender mais prontamente às demandas desses movimentos sociais.

Dessa forma, os movimentos escapam de posicionamentos e compromissos mais duradouros com plataformas políticas mais bem definidas. Sem esquecer que, conforme indicamos anteriormente, o Estado de Bem-Estar Social promove a erosão do papel do

parlamento ser o estertor da vontade geral, colocando nas mãos da administração do poder de Estado o comando de regulação dos interesses.

Por fim, a intensificação do capitalismo no campo, realizado pela articulação entre grande capital agroindustrial, grande propriedade fundiária e capital internacional estruturados globalmente, reafirma, sob a tutela do Estado, as características gerais da questão agrária brasileira. Esses elementos colocam na órbita dos movimentos sociais novos fatores para a disputa pela terra e organização dos sem-terra, exigindo deles, mais ainda, uma articulação global.

## 5 O MST, A EDUCAÇÃO NO CAMPO E O NEOLIBERALISMO

A esfera da educação tem na reprodução do capital a tônica do seu desenvolvimento. E [...] ela envidará todos os esforços para subsumir à sua lógica toda e qualquer iniciativa, mesmo aquelas que, em princípio lhe poderia ser contrárias (TONET, 2016, p. 17).

A educação dos assentados da reforma agrária tornou-se uma das bandeiras do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), exigindo tanto mais empenho do movimento quanto maior se tornava a participação da família na luta pela terra. Luta essa que é realizada por meio de ocupações que resultam na construção de acampamento, momento/espço que conta, naturalmente, com a presença das crianças. O acesso dos sem-terra à educação tornou-se, então, um desafio e, ao mesmo tempo, uma necessidade da luta. Uma necessidade em razão de ser a educação um requisito que contribui para a permanência da família no interior do acampamento e ser um componente que influencia o desenvolvimento do assentamento.

A educação representou um desafio para o movimento em duas dimensões. Em primeiro lugar, o movimento estava acostumado a lidar com o aparelho de Estado em questões relacionadas à terra, passou a ter envolvimento com a educação, o que lhe impulsionou a lidar com os aparelhos do poder público que tratam dessa questão, que historicamente negaram às populações do campo o acesso à escola. Em segundo lugar, exigiu que o movimento pensasse o tipo de escola desejada, que resultou no que ele chamou de “escola diferente” (CALDART; SCHUWAAB, 1991), aquela que deveria valorizar a história de vida e a luta dos trabalhadores rurais e fora colocada em contraposição à antiga escola rural.

O empenho do MST no campo educacional resultou em estudos que ressaltaram na convicção de que “Sem Terra aprende e ensina” (BEZERRA, 1999), que averiguaram a construção do Setor de Educação do movimento (COSTA, 2002) e analisaram a Proposta Pedagógica do MST (GARCIA, 2009). Da mesma forma, permitem perceber que as experiências e reflexões do Setor de Educação do movimento foram fundamentais para a elaboração do PRONERA e da Articulação Nacional por uma Educação do Campo, que, por sua vez, serviram para acumular forças e unir parceiros para proposição de Políticas Públicas/Estatais de Educação no Campo.



É necessário pontuar, também, que o desenvolvimento da questão educacional dos Sem Terra não ocorreu ligado apenas à trajetória do MST, mas também no contexto em que, de um lado, os organismos internacionais, representantes dos ideais do neoliberalismo, passaram a influenciar, balizar as regras e financiar, com viés neoliberal, as políticas estatais de educação dos países, principalmente os considerados em desenvolvimento, entre eles o Brasil. De outro lado, a conjuntura dessa educação foi marcada pelo avanço do construtivismo no Brasil, sobretudo na perspectiva que busca aproximar Jean Piaget e Lev Vygotsky<sup>48</sup>.

Nesse sentido, abordar o contexto das experiências e fundamentos educacionais do movimento, por constituir uma base para a elaboração do PRONERA, é apreender questões proeminentes dessa política pública/estatal. Alguns questionamentos conduzem o tratamento da questão na pesquisa, na direção indicada: Qual a ligação entre movimentos sociais e educação? Que Educação defendem os movimentos sociais? Qual a contribuição do MST para a construção do PRONERA e da Educação do Campo? Qual a influência das reformas neoliberais e dos organismos internacionais no PRONERA?

## 5.1 MST e Educação

A história da educação no MST pode ser dividida em períodos, para tanto, seguimos a síntese realizada em estudo de Costa (2002), que tomou por referência as produções teóricas sobre o movimento. Entre os anos 1979 e 1984, ocorreu o período de preocupação com as crianças, iniciado com o temor das mães do Acampamento Encruzilhada do Natalino, construído às margens da rodovia, no município de Nova Ronda Alta/RS. Neste, a grande quantidade de crianças e situação vivida levou às mães a se organizarem para cuidar, “orientar as brincadeiras” das crianças e explicar a elas o que estava “acontecendo em suas vidas, integrando-as nas várias atividades do acampamento” (CALDART; SCHHUWAAB, 1991, p. 87).

No período, os assentados conquistaram as primeiras escolas no interior dos assentamentos, sentindo a necessidade de fortalecer a luta pela educação para além da simples conquista da escola, ainda que construída no acampamento ou assentamento, o que já era uma conquista histórica, mas que haveriam de ocupar-se em construir uma escola e uma educação

---

<sup>48</sup>Segundo Duarte (2011), trata-se de uma perspectiva de ecletismo que forçosamente busca aproximar o construtivismo da perspectiva pós-moderna e, portanto, relativista da realidade, que é um dos elementos que compõem a pedagogia neoliberal. Ver as Considerações Iniciais “A aproximação da psicologia vigotskiana ao lema pedagógico ‘aprender a aprender’ é uma estratégia ideológicas” (p. 1-32), Capítulo 2 “Neoliberalismo, pós-modernismo e construtivismo” (p. 83-136) e capítulo 5 “A crítica radical de Vigotski a Piaget” (255 – 308).

que valorizassem o modo de vida dos sem-terra. Nasce, nesse contexto, um dos fundamentos da proposta pedagógica a ser construída pelo Setor de Educação do MST: a educação oferecida aos assentados deve ser ligada à realidade vivida ou ao cotidiano deles. Nesse particular, o movimento já havia realizado, de forma não articulada, experiências de formação em educação popular, contando para isso com a contribuição direta do educador Paulo Freire, bem como de assessorias que lidam com suas concepções de educação, dentre elas o papel da educação como possibilidade de ler o mundo.

O período de articulação educacional compreende os anos de 1985 a 1988, e foi marcado pela realização do I Congresso Nacional do MST e o I Encontro Nacional de Educação, que reuniu no Estado do Espírito Santo, em 1987, sete Estados brasileiros para discutir a educação. Nesse evento surgiram questionamentos como: O que queremos com as escolas de assentamentos? Como fazer a escola que queremos? (CALDART, 1997, p. 32). Questões como essas conduziram as reflexões para articular à luta pela educação e para embasar a construção da Proposta Pedagógica do MST.

Bezerra Neto (1998), ao estudar as experiências organizativas e formativas do MST, afirma a existência de uma estrutura educativa do movimento e tece considerações sobre a Proposta Pedagógica do MST, dando ao leitor uma noção do que se pode entender por proposta ou projeto de educação desse movimento. Para esse autor:

Ao longo do tempo, o MST vem construindo uma proposta pedagógica através da qual educar não se reduz meramente a transmitir conhecimentos acumulados (FUNDEP, 1995: 14), pois busca integrar o homem ao meio. Esta proposta de educação está sendo concebida como projeto a ser aplicado nas suas áreas de influência, visando contribuir para a redução da retenção e evasão escolar, buscando ao mesmo tempo poder ir além da escola tradicional, no sentido de construir um projeto educativo dos oprimidos (FUNDEP, 1995: 15) (BEZERRA NETO, 1998, p. 74).

Segundo Costa (2002, p. 118), as principais características desse período foram:

[...] de um lado, o impulso dado à formação de equipes de educação [no interior dos acampamentos e assentamentos] e de coletivos regionais no interior de cada Estado e à formação do Setor de Educação de cada Estado [...] De outro lado, o período foi marcado pela reflexão pedagógica realizada com e por aqueles que se envolveram na construção do Setor de Educação.

Nesse sentido, o encontro realizado no Espírito Santo criou o Setor de Educação do MST, incluído no organograma do Movimento quando, em 1988, este passou a organizar internamente sua atuação por setores de atividades. A construção do Setor de Educação foi, assim, o meio de articular os sujeitos envolvidos com educação nos acampamentos e nos assentamentos, dando organicidade à discussão da educação a partir da base.

Organização da Educação a partir da base começa por formar as equipes de educação locais nos acampamentos ou assentamentos, em direção à sua regional no interior de Estado e desta para o Setor Estadual de Educação e deste, ainda, para o Coletivo Nacional de Educação. Assim, constituíram-se os canais de ligação e reflexão entre os alunos, os pais, professores e equipe de educação do acampamento/assentamento com demais acampamentos e assentamentos da região, do Estado e do país, o que ampliou os espaços de reflexão educacional e resultou na construção coletiva da Proposta Pedagógica do MST, responsável por unir “o percurso do movimento às teorias e às ideias pedagógicas” (COSTA, 2002, p. 122).

Dizemos teorias e ideias pedagógicas para realçar o ecletismo dessa proposta tratada, por exemplo, por Bezerra Netto (1998, p. 75), para quem:

O MST não define sua proposta pedagógica nos marcos de nenhum modelo pedagógico tradicional. Ao contrário, procura conjugar várias posturas, unindo a atuação de existencialismo cristãos como Paulo Freire, construtivistas como Piaget e marxistas como Makarenko, passando ainda por propostas nacionalistas, como as de Jose Marti (BEZERRA NETO, 1998, p. 75).

Talvez por isso, a discussão sobre a necessidade de partir da realidade seja um componente tão forte na discussão educacional do MST. O que pode significar uma possível confusão da base pouco esclarecida dos sem-terra entre encaminhamento metodológico da discussão educacional a partir da base, do cotidiano, com os fundamentos teóricos da educação que como ponto de partida a realidade ou as experiências imediatas. Engano que não poderia ser cometido, no entanto pelos teóricos da proposta de educação do movimento, uma vez que são eles os responsáveis por encaminhar a discussão educacional, mas que realizam uma aproximação com as perspectivas teóricas da cotidianidade, como as já indicadas acima.

Entre 1989 e 1994, ocorreu o período de avanço educacional, no qual foram aprofundadas as reflexões sobre o tipo de educação oferecida pelas escolas aos acampados e assentados. Se, anteriormente, os educadores do movimento eram formados em encontros, seminários nos acampamentos ou centros de formação, de maneira não institucionalizada, por educadores e instituições que apoiavam o movimento, como é o caso, por exemplo, da Associação de Educadores Católicos (AEC), que realizava a formação de educadores do movimento baseada nas concepções de Paulo Freire, com a participação do MST na Fundação

de Desenvolvimento e Pesquisa da Região Ceileiro (FUNDEP)<sup>49</sup>, instituição mantenedora do Departamento de Educação Rural (DER)<sup>50</sup>, o movimento deu início ao processo institucionalizado de formação de seus educadores. Essa participação foi fundamental para que, no período, o movimento pudesse embasar suas experiências de educação/formação de educadores e refinar o que veio a ser conhecida como Proposta Pedagógica do MST.

Durante a realização da formação de seus educadores nessa instituição, o movimento utiliza-se, além das concepções de Paulo Freire, das ideias de autores ligados à epistemologia marxista como, por exemplo, Makarenko, Pistrak e Manacorda, José Martí (BEZERRA Neto, 1998; GARCIA, 2009), como também de autores que optam por reconciliar teorias de desenvolvimento diametralmente opostas, como a de Piaget e Vygotsky, para construir o que ficou conhecido como construtivismo (MST, 1993). Encaminhamento nesse último sentido está presente no *Boletim da Educação* nº 2, publicado pelo MST, que diz:

Não existe *processo de autonomia*, não existe *processo de libertação*. Sem criação e apropriação do pensamento, dos desejos e dos sonhos de vida. É através da reflexão, no *desenvolvimento de suas hipóteses* – porque reflexão não nasce pronta, é um processo de construção – que o educador se apropria do seu pensamento, no contato com o pensamento do outro, iguais ou teóricos. Para pensar, conhecer um objeto é necessário recriá-lo, reinventá-lo, refleti-lo. O espaço de “reflexão”, aqui entre aspas a reflexão, da criança, acontece no desenho e na *construção de suas hipóteses da escrita* (MST, 1993, p. 15, grifo nosso).

Os questionamentos do Encontro do Espírito Santo, o avanço organizacional, a constituição do Setor de Educação e do Coletivo Nacional de Educação e a realização da formação de educadores no DER/FUNDEP, serviram para fomentar a elaboração pedagógica, permitindo ao movimento traçar os princípios filosóficos<sup>51</sup> e os princípios pedagógicos<sup>52</sup> da Proposta Pedagógica do MST. Uma estratégia para concretizar essas proposições foi a realização, no DER, do Curso de Magistério de Férias (MF) e do Curso Técnico em Administração de Cooperativas (TAC). Nesse sentido, integrar a FUNDEP/DER, além de permitir ao movimento aprofundar a discussão educacional, serviu de campo prático tanto

<sup>49</sup> A FUNDEP, com sede no Colégio Espírito Santo, em Três Passos/RS, foi criada por movimentos populares urbanos e rurais, entidades técnicas e religiosas e educadores, para oferecer educação construída e voltada para as populações rurais (COSTA, 2002; FUNDEP, 1994; MORAES, 1997). Veja-se, também, Nota 09.

<sup>50</sup> O DER foi instalado pela FUNDEP, em 24/08/1989, no antigo Seminário dos Oblatos de São Francisco de Sales, Braga/RS, rodeado pela Área Demonstrativa e Educativa do DER (AREDER), com 106 hc, destinada à formação, produção de alimentos (erva mate, trigo, arroz, feijão, verduras, leite, ovos, frango, carne bovina, suína, melado de cana e outros), ração animal (cavalo, vacas, suínos, frango) e adubos orgânicos (COSTA, 2002, p. 126, vide nota 50; MORAES, 1998).

<sup>51</sup> Sobre os princípios filosóficos, ver *Caderno de Educação* nº 8 (MST, 1996, p. 10).

<sup>52</sup> Sobre os princípios pedagógicos, ver *Caderno de Educação* nº 8 (MST, 1996, p. 24).

para o projeto de desenvolvimento quanto para a proposta pedagógica. Assim, por meio dessas entidades, o movimento pôde:

[obter] conhecimentos técnico-burocráticos na educação formal; [atuar] nos cursos formais e aquisição de experiências nos processos formativos de professores; [ampliar o] quadro de profissionais de magistério das escolas de áreas de acampamento e assentamento; [aumentar a] [...] base de reflexão teórica a respeito da educação/formação (COSTA, 2002, p. 127).

Nesse período e nesse processo, o MST formulou um projeto de desenvolvimento rural conhecido por Processo Produtivo Socialmente Dividido (PPSD), baseado na produção coletiva (MORAES, 1998, p. 4)<sup>53</sup>, no qual a educação ficou com o papel de unir desenvolvimento rural, formação de lideranças e formação específica<sup>54</sup>. A perspectiva coletiva ou cooperativista do movimento foi, no entanto, vencida pela organização individual e familiar de produção apresentada no projeto de Processo Produtivo Único (PPU) de autoria do Departamento Estadual de Trabalhadores Rurais (DETR) da CUT/RS, gestor da FUNDEP. A derrota de seu projeto levou o MST a iniciar sua saída da FUNDEP/DER, que começara com a construção do Instituto de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA)<sup>55</sup>, para onde, primeiro, transferiu o TAC, no segundo no semestre de 1994 e, em seguida, quando o Instituto passou a administrar a Escola Josué de Castro, transferiu o Curso de Magistério, em 1996.

Entre 1995 e 2000, ocorreu o período das novas frentes de atuação educacional (COSTA, 2002). Após trabalhar a organicidade da discussão educacional no interior do movimento; traçar seus princípios filosóficos e pedagógicos; adquirir experiência institucional no campo da formação/educação; ter construído seu Instituto e sua Escola de formação institucionalizada; o movimento buscou estabelecer parcerias externas para a aplicação de sua proposta, passou a dedicar maior atenção à formação superior dos seus professores e começou a incentivar a formação em áreas como veterinária, agronomia, direito, jornalismo.

Nesse período, o Setor de Educação ampliou sua atuação e passou a dividir suas atividades nas seguintes frentes de trabalho: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Formação de Formadores; Educação de Jovens e Adultos. Esta última foi responsável por conduzir ou organizar a participação do MST no PRONERA, criado em 1998, enquanto a

<sup>53</sup> Para maiores detalhes, ver: FUNDEP (1994) e MST (1986).

<sup>54</sup> A educação fundamenta-se nesse projeto quando adota como princípio filosófico a “educação para o trabalho e a cooperação”, e como princípio pedagógico a “combinação entre processos pedagógicos coletivos e individuais”, princípios da Proposta Pedagógica do MST.

<sup>55</sup> O ITERRA tem sede em Veranópolis/RS e atua nacionalmente, realizando parcerias para a educação/formação de interesse dos Sem Terra. É gerenciado pela Associação Nacional de Cooperativas de Assentamentos (ANCA) e pela Confederação Nacional das Cooperativas de Assentamentos do Brasil (CONCRAB), ligadas ao MST (COSTA, 2002, p. 128 – vide nota 51).

Formação de Formadores foi encarregada da demanda de formação de nível médio e de nível superior, por meio de convênios com municípios, estados e universidades.

Em 1995, a atuação educacional do MST ganhou reconhecimento social e conquistou o Prêmio Itaú-UNICEF<sup>56</sup> pelo “trabalho de educação desenvolvido nas áreas de acampamentos e assentamentos” de reforma agrária (VÉRDERIO, 2011, p. 118), o que permitiu a aproximação com o UNICEF, que se tornou parceira na realização do I Encontro Nacional de Educação da Reforma Agrária (I ENERA), que ocorreu na UnB/Brasília, de 28 a 30 de julho de 1997. Foi nesse encontro, também, que surgiram as proposições para a construção da Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo e para a elaboração do PRONERA, este lançado em 1998.

Segundo Garcia (2009), a Proposta Pedagógica do MST resultou de um conjunto de ideias, valores, teorias, métodos e experiências que expressam uma forma do movimento focalizar a instituição escola e o papel que esta deve ter na formação/educação das crianças, jovens e adultos assentados rurais. Ela

[...] está norteada por inúmeras obras clássicas do marxismo, ainda que essas referências não sejam encontradas explicitamente em todos os textos que dão corpo teórico à proposta. Encontramos, por exemplo, no Caderno de Educação n.º 18 – Princípios da Educação no MST – a indicação de uma lista de obras e autores considerados como referências teóricas e/ou interlocutores do marxismo [...]. É possível identificar [na] Proposta de Educação do MST [...] concepções mais gerais que caracterizam uma orientação socialista, por intermédio de conceitos e fundamentos sobre classe social, formação humana, trabalho, democracia, escola, cooperação, coletivo, auto-organização e outros (GARCIA, 2009, p. 116).

Essa Proposta Pedagógica nasceu das experiências de educação da população do campo, cujo foco central é a realidade cotidiana dos acampados e assentados e suas práticas sociais e cuja fundamentação é o construtivismo e a concepções de Paulo Freire e de autores do marxismo. O empenho do movimento foi tentar implantá-la nas escolas públicas mantidas pelas prefeituras ou estados e instaladas no interior dos acampamentos ou assentamentos ou fora deles, não a deixando circunscrita ao MST nem aos assentamentos de reforma agrária, como mostra o estudo de Costa (2002).

Assim, a realização pelo MST do I ENERA é um acontecimento importante Na questão educacional dos movimentos sociais do campo desse período. Ele foi um marco por resultar em encaminhamentos para a construção tanto do PRONERA quanto da Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, esta responsável por discutir e propor políticas de

---

<sup>56</sup>Esse prêmio, conquistado em 1995, aproximou o UNICEF e o MST e foi importante para que esse Oorganismo Internacional (OI) figurasse como fiador e patrocinador da elaboração e implantação do PRONERA em 1998.

Educação do Campo, aquela por ser política pública/estatal fundada nas ideias e experiências educacionais dos movimentos sociais, em especial as do MST.

Do ano de 2001 até o ano de 2016 é o período que esta pesquisa considera de Educação do Campo, que foi marcado pelo avanço na construção de legislações e estruturas governamentais, publicação de livros e cartilhas, estudos e pesquisas, efetivação do PRONERA e abertura de cursos superiores de Educação do Campo. Conquistas que foram amparadas em legislações, um dos requisitos para que uma demanda seja tomada com alvo de formulação de políticas públicas/estatais. Esse entendimento é corroborado por Carvalho (2001, p. 21), para quem a elaboração de legislações e a construção de aparatos institucionais sinalizam a construção de política pública de Educação do Campo, no Brasil.

Segundo Garcia (2009), esse período é um divisor de águas em relação aos fundamentos epistemológicos das produções teóricas do MST. Essa autora identifica que as categorias presentes na maioria dos textos e documentos elaborados pelo movimento entre a constituição do Setor de Educação em 1987 até 1997, que soma o que esta pesquisa chama de “período de articulação educacional” (1985-1988), com o “período de avanço educacional” (1989-1994) e com uma parte do “período das novas frentes de atuação educacional” (1995-2000); demarcam explicitamente uma primeira fase, em que certa epistemologia, ligada ao marxismo, figura como pressuposto teórico da Proposta Pedagógica do MST e da produção teórica do Coletivo Nacional de Educação do MST. O que permite, por isso, notar nessa fase a existência de uma coerência interna de concepções sobre escola, educação, sociedade, trabalho pedagógico, processo educativo etc.

No entanto, após 1998 até os dias atuais, a autora faz notar uma segunda fase, que compreende a soma dos dois períodos denominados nesta pesquisa de período das novas frentes de atuação educacional (1995-2000) com o período da Educação do Campo (2001-2016). Nessa fase, Garcia (2009) identifica outras categorias que adentraram o corpo epistemológico da Pedagogia do Movimento, denotando um campo teórico mais frágil, uma flexibilização de concepções e um ecletismo teórico, que destoam do marxismo. Para ela:

Entre as várias categorias que representam essa outra formulação, podemos destacar: a construção de um novo paradigma, valorização aos ciclos da vida, prática de reinvenção social, transversalidade da educação do campo, o movimento como princípio educativo, projeto educativo baseado em várias pedagogias, matriz cultural própria do campo (GARCIA, 2009, p. 117).

Tais categorias aproximam, segundo a autora, as produções do movimento do pensamento pós-moderno. Por isso, considera três fatores que provocariam esse deslocamento, são eles: 1) as reflexões e a construção do projeto Por Uma Educação do

Campo; 2) a tese de doutoramento de Caldart (1999); 3) a mistura dos dois fatores anteriores, que resulta em novas compreensões e reflexões sobre a Pedagogia do Movimento (GARCIA, 2009, p. 122).

Entretanto, sem desprezar as contribuições da autora, que relata parte de um processo real, mas uma parte dele apenas, temos razões para acreditar que trata de um deslocamento cuja raiz está na tentativa de conjugar, desde o início da proposta pedagógica do MST, os conceitos de trabalho e de educação, subordinando-os, no início, aos valores cotidianos e, depois, aos valores culturais específicos dos sujeitos do campo. Portanto, a proposta do movimento esteve, desde o início, distante da discussão das categorias trabalho e educação que adota a perspectiva marxista. Esse distanciamento da discussão marxista foi notado por Bezerra Netto (2003), quando defendeu a tese de que, dentre outras coisas, o movimento retoma o ruralismo pedagógico, ao defender uma educação específica para os assentados capaz de fixar o homem no campo.

Por isso, a tese da especificidade da educação dos Sem Terra realizada numa escola vinculada à cultura, que se produz a partir das relações sociais mediadas pelo trabalho na terra, um dos componentes basilares da Proposta Pedagógica do MST, não tem seu enraizamento, exclusivamente, no marxismo. Mas, utiliza este para, num ecletismo, compor com as produções de Paulo Freire, que pode ser resumido numa educação que parte da realidade, na qual se junta, também, outras tendências teóricas como o construtivismo.

Esse ecletismo ganha contornos bem definidos, quando, no presente, novas teorias ocupam o centro das preocupações do movimento, como indicou Garcia (2009), quando temas antigos, como o cotidiano, são recolocados, e quando o velho relativismo é tratado como a razão mais avançada, capaz de substituir a possibilidade de uma razão objetiva dos fatos. No entanto, as ditas novidades são, na verdade, velhas correntes teóricas, cujos fundamentos são encontrados no positivismo ou no idealismo, e que hoje ganha o nome de relativismo epistemológico e cultural.

Segundo Santos (2013b, p. 17), por exemplo, é “possível problematizar as influências do ideário pós-moderno em pressupostos formativos oriundos das lutas dos movimentos sociais do campo”. O autor considera que é parte desse processo tanto o relativismo como o escolanovismo, sendo o relativismo dividido em epistemológico e cultural. O Relativismo cultural teria como princípio o fato de os saberes serem frutos da cultura e das diversas formas de interpretação dos fenômenos e, por isso, postula que “o mundo é formado por inúmeras culturas, não havendo condições de definir a existência de formas universais de cultura humana” (SANTOS, 2013b, p. 11). Já o relativismo



epistemológico partiria do pressuposto de que o conhecimento tem seu valor atrelado ao ponto de vista de cada sujeito ou grupo sociocultural, de maneira que “trata o conhecimento como dependente das especificidades do ponto de referência no qual se coloca o sujeito que se propõe a conhecer o mundo” de modo social (SANTOS, 2013b, p. 11).

Não é difícil notar que a educação do MST trafega por essas tendências teóricas, que podem ser encontradas, também, nas discussões dos que adotam a perspectiva da Educação do Campo, da qual o movimento é um dos mentores e participante. O movimento de Educação do Campo atribui à educação o papel de contribuir para romper com o processo de discriminação contra o homem do campo e, ao mesmo tempo, exige que ela fortaleça as especificidades culturais e, também, que ela una os diversos grupos e culturas dos que habitam o campo, que participaria de uma universalidade que o movimento denomina camponês.

A seguir, trata-se, resumidamente, da Elaboração da Educação do Campo.

## **5.2 A Elaboração da Educação do Campo**

A realização do Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), em 1997, além de expressar a caminhada do MST e do seu Setor de Educação, também é referência importante para a luta pela Educação do Campo. Nele tem início a materialização de ideias que vinham sendo refletidas pelo movimento desde a segunda metade da década de 1980 e que ganham corpo, para além do MST. Protagonizado pelo MST, ele foi realizado como parte das ações do Setor de Educação nos Estados e do Coletivo Nacional de Educação, responsáveis por encaminhar a discussão educacional dos Sem Terra.

Sua realização contou com a parceria do Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária (GT – Ra/UnB), a UNICEF, a UNESCO e a CNBB. Reuniu educadores das áreas de assentamentos para expor e discutir suas experiências e lutas por educação. Na oportunidade, o movimento aproveitou para dialogar com professores de universidades<sup>57</sup> brasileiras que atuavam em educação nas áreas de reforma agrária, buscando estreitar sua relação com eles, incorporando às discussões educacionais do movimento especialistas da educação de fora do movimento (COSTA, 2002; FRAGOSO, 2001).

---

<sup>57</sup> Entre as Instituições de Ensino Superior – IES presentes ao encontro estão: UFSE, UNESP, UFC, UFFRJ, UNISSINOS, UFES, UFRGS, UFMA, UFSC, UNEB, UFF, UnB.

Durante o Encontro, foi revelada a crítica situação da educação dos assentamentos, levantada pelo I Censo dos Assentamentos de Reforma Agrária, bem como foi questionada a falta de políticas para a educação do campo. Foi a ocasião em que o MST lançou o desafio aos representantes das universidades e educadores simpáticos à causa da educação do movimento para construírem uma rede nacional de enfrentamento ao problema educacional nos assentamentos. O GT/RA da UnB ficou com a incumbência de elaborar, articuladamente com demais Instituições de Ensino Superior (IES) e movimentos sociais, um projeto nacional de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e outro de Formação de Professores em assentamentos, que resultou, no ano seguinte, no lançamento do PRONERA.

O desejo de continuar as discussões presentes no encontro, em especial a questão das políticas públicas de educação, resultou na realização da I Conferência Nacional: Por Uma Educação Básica do Campo, que ocorreu em Luziânia (GO), no período de 27 a 30 de julho de 1998. Seu objetivo foi, segundo Nascimento (2015), recolocar o rural e a educação que a ele se vincula, na agenda política do país.

A partir dessa conferência, formou-se a Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo (KOLLING; NERY; MOLINA, 1999; ANDRADE; DI PIERRO, 2004). Nessa Conferência, se concretiza, novamente, a parceria de “movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da UNESCO, do UNICEF e da Universidade de Brasília” (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 13).

A tônica da I Conferência, continuada no interior da Articulação Nacional, foi a discussão da Educação do Campo, em contraposição à Educação Rural, vista como tradicional e excludente e que, portanto, deveria ser superada por uma educação constituída pelo homem do campo e que respeitasse esse sujeito.

Por isso, a escola do campo é interpelada a construir um ideário pedagógico que nunca se feche em si mesmo, nem mesmo se torne pronto e acabado. Precisa-se pensar a escola do campo como movimento de transformação da realidade (NASCIMENTO, 2015, p. 3).

Nessa perspectiva, outra tônica da Conferência foi a defesa de políticas públicas/estatais específicas para atender a demanda de educação dos moradores do campo. Dentre esses objetivos, estava a discussão da necessidade de incluir na pauta de reflexão o Plano Nacional de Educação (PNE) a proposta de se fomentar uma educação básica do campo.

A expectativa da I Conferência, confirmada em seu Texto-Base, produzido como documento preparatório, foi a de construir uma educação vinculada à estratégia de desenvolvimento. Dentre os fatores importantes da realização da I Conferência estavam, de um lado, o fato de abrir espaços para se discutir a Educação do Campo e, de outro, a possibilidade de propugnar pela articulação dos movimentos sociais e a sociedade para a defesa de legislações favoráveis a essa educação.

Segundo Garcia (2009), a partir da I Conferência Nacional: Por uma Educação Básica do Campo, os Movimentos Sociais e outros setores da sociedade, entre os compromissos assumidos pelos seus representantes e organizadores, está a criação de uma coleção de cadernos, inicialmente denominada “Por uma Educação Básica do Campo” e que, posteriormente, foi chamada simplesmente de “Por uma Educação do Campo”<sup>58</sup>. O primeiro Caderno da coleção, conhecido por Texto-base, é uma espécie de memória da I Conferência.

A finalidade dessa publicação foi alimentar a reflexão, motivar a mobilização das bases e favorecer o intercâmbio de experiências, objetivando unir forças pela luta por uma educação pública para o campo. O texto-base<sup>59</sup>, “Por Uma Educação Básica do Campo”, esclarece com objetividade suas intenções e proposições sobre esse desafio histórico, ao apresentar vários motivos e situações sociais, políticas e culturais que dizem respeito à problemática do campo, em virtude da gama de determinações que o modelo capitalista lhe impõe. Entre eles, está a exclusão da população do campo de direitos à educação e das políticas públicas para sua efetivação, entre outros (GARCIA, 2009, p. 152).

A necessidade de legislação para a educação do/no campo, outro elemento importante discutido na Conferência, possui indicadores do processo de construção do que seriam as políticas públicas/estatais de educação do campo. Resumidamente, apontam-se as seguintes legislações:

*A primeira conquista da Educação do Campo, foi a criação do Programa Nacional da Educação em Áreas de Reforma Agrária – (Pronea), [...], em 1998, seguida, em 2002, [...] das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo. (Parecer CNE/CEB Nº 36/2001) e (Resolução CNE/CEB Nº 1/2002), ampliada com a Resolução complementar (CNE/CEB Nº 2 de 28 abril de 2008a) [...] O Parecer (CNE/CEB Nº1/2006d,) referente ao reconhecimento da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA’s). [...] Outra frente de luta do Movimento da Educação do Campo foi a criação em 2004 de uma Coordenadoria-Geral de Educação do Campo no âmbito Ministério da Educação. [...] Em 2006, o Movimento [...] conquistou o Programa ProJovem Saberes da Terra e o Programa de Apoio à Formação Superior e*

<sup>58</sup> A modificação se deve à compreensão crescente da Articulação Nacional “Por Uma Educação do Campo” de que a educação do campo deve ser atendida em sua amplitude, abrangendo todas as modalidades de educação e não apenas se restringindo ao acesso à Educação Básica.

<sup>59</sup> *Por uma Educação do Campo - Memória* (KOLLING; NERY; MOLINA, 1999).

Licenciatura em Educação do Campo (Procampo) [...], em 2004 (CARVALHO, 2011, p. 21-22, grifo do autor).

A legislação é, portanto, fundamental para normatizar e inaugurar uma política pública/estatal. No entanto, na discussão da “Educação do Campo”, que está na base dessa política, constata-se, uma aproximação perigosa das bases da pedagogia neoliberal, como fica patente na afirmação de seus postuladores, ao pontuarem as características dessa perspectiva de educação para as populações do campo, com a que:

Trabalha desde os interesses, a política e a economia dos diversos grupos de trabalhadores do campo, nas suas formas de trabalho e de organização, na sua dimensão de permanente processo, produzindo valores, conhecimentos e tecnologias na perspectiva do desenvolvimento social e econômico igualitário desta população. *A identificação política e a inserção geográfica na própria realidade cultural do campo* são condições fundamentais de sua implementação (CONFERÊNCIA NACIONAL, 1998, grifo nosso).

Segundo Duarte (2011), a adesão à pedagogia neoliberal ou à pedagogia do “aprender a aprender”, se revela pela aceitação dos fundamentos do multiculturalismo, do universo cultural, do cotidiano. Está presente em afirmações como valorização: do “conhecimento que o aluno traz de sua realidade concreta”; do “seu cotidiano”; do seu “saber específico”; “do grupo cultural ao qual o aluno pertence”. Ou seja, está presente em objetivos da educação que pretende: a “construção do conhecimento”, partir do que “o indivíduo já possui”; conquistar a “autonomia intelectual” do aluno; respeitar “suas necessidades e seus interesses” (DUARTE, 2011, p. 64, grifo nosso). Para o autor, aceitar tais posicionamentos constitui, portanto, o ingresso no lema “aprender a aprender”, mote ideológico da pedagogia neoliberal, ou seja:

Assim, o lema “aprender a aprender” desempenha um importante papel na adequação do discurso pedagógico contemporâneo às necessidades do processo de mundialização do capitalismo, pela intensa vinculação à categoria de adaptação que ocupa lugar de destaque tanto no discurso político-econômico neoliberal como nas teorias epistemológicas, psicológicas e pedagógicas de cunho construtivista (DUARTE, 2011, p. 65).

Aderir ao construtivismo é a forma de oferecer uma educação que não promove sequer a cidadania quanto mais a emancipação humana.

A ligação mais patente da Igreja com o surgimento do MST já foi tratada em outro momento. Por isso, no próximo tópico, tratar-se-á da relação do MST e da educação do MST com a Igreja Católica, abordando, resumidamente, a sua relação com a educação e sua presença nos eventos educacionais do MST, em especial no I ENERA, cujo desdobramento deu origem ao PRONERA, na qual a CNBB, também, se fez presente.

### 5.3 A Educação Brasileira e a Igreja Católica

A Igreja participou historicamente na questão educacional, desde o processo de colonização. No entanto, no século XX, essa participação resultou em posicionamento contrário ao financiamento exclusivo do poder público à educação e à escola pública. O que levanta dúvidas sobre a possibilidade de sua participação em favor de interesses universalizáveis de direito à educação pública, que seja mantida pelo Estado, uma bandeira de luta educacional do MST. O que, sobretudo, permite questionar a contribuição dessa instituição religiosa na organização e realização do PRONERA e, também, na Educação do Campo, uma vez que é histórica a posição da Igreja Católica contra a possibilidade de haver uma educação pública estatal.

Diante da presença da Igreja na formação do MST e da contribuição do cristão católico Paulo Freire na construção da Proposta Pedagógica do MST, convém questionar, dentre outras coisas. Qual a ligação dos movimentos sociais com o poder público e organizações da Igreja com a questão educacional para as populações do campo, com o PRONERA e com as políticas públicas/estatais de Educação do Campo? Qual o impacto das instituições religiosas no PRONERA? Trata-se de uma questão, dentre outras, que será discutida, no próximo tópico.

Essa questão merece um rápido panorama da ação católica na questão educacional, o que é suficiente para mostrar a insatisfação da Igreja Católica com a escola pública. Segundo Saviani (2015), já na separação entre Igreja e Estado, implantada pelo Regime Republicano em 1889, e que vamos sintetizar aqui, trata-se de separação cuja consequência foi a exclusão do ensino religioso das escolas públicas e o afastamento da igreja de assuntos do Estado.

O afastamento da igreja da educação estatal deu origem ao que o autor chamou de “resistência ativa” da igreja, que irá se manifestar em toda a história da educação brasileira: desde a introdução do “programa mínimo” na Nova Constituição, quando da instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1933, “que traduzia o ensino religioso nas escolas oficiais”; passou pelo combate “sem tréguas às novas ideias pedagógicas”, representadas pela Escola Nova. Contra as ideias novas, a Igreja apresentou sua proposta de “pedagogia integral”, mas a educação católica não ficou incólume ao movimento de renovação, que atingiu, com predominância, a partir de 1945. Chegando à década de 1950 e indo até os anos 1980, com a elaboração da “teologia da libertação” (SAVIANI, 2015, p. 58-61).

De acordo com Saviani (2015, p. 63), o conflito entre escola particular – escola pública volta no final da década de 1950, por ocasião da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na ocasião, os católicos acionavam monoliticamente a defesa da escola particular, usando “os mesmos argumentos do início da década de 1930”, crescendo, porém, a aceitação das ideias da pedagogia nova no interior das escolas católicas, como se vê na citação abaixo:

Nesse mesmo período [década de 1950], contudo, um significativo indicador da influência da pedagogia nova é encontrado no empenho das próprias escolas católicas em inserir-se no movimento renovador das ideias e métodos pedagógicos. Essa renovação manifesta-se especialmente por meio da organização, pela Associação dos Educadores Católicos (AEC), das “Semanas Pedagógicas” e das classes experimentais em 1955 e 1956 e nos anos seguintes. Por meio de palestras e cursos intensivos divulgam-se nos meios católicos as novas ideias pedagógicas. Surge, assim, uma espécie de “Escola Nova Católica” (SAVIANI, 2015, p. 63).

O predomínio das ideias novas força a renovação das escolas católicas, que, no entanto, não abrem mão de seus objetivos religiosos, ou seja, elaboram sua renovação pedagógico-metodológica sem dispensar sua doutrina.

Do final da década de 1950 até o início de 1960, foi um período marcado pela mobilização popular e pelo crescimento da cultura popular. Nesse contexto:

[...] as iniciativas mais importantes são o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Movimento Paulo Freire de Educação de Adultos, cujo ideário pedagógico mantém muitos pontos em comum com a pedagogia nova. Ora, o MEB foi um movimento criado e dirigido pela hierarquia da Igreja Católica, e o Movimento Paulo Freire, embora autônomo em relação à hierarquia, guiava-se predominantemente pela orientação católica, recrutando a maioria de seus quadros na parcela do movimento estudantil vinculada à JUC. Se o movimento escolanovista se inspira no pragmatismo, o MEB e o Movimento Paulo Freire buscam inspiração no personalismo cristão e na fenomenologia existencial. Entretanto, pragmatismo e personalismo, assim como existencialismo e fenomenologia, são diferentes correntes filosóficas que expressam diferentes manifestações da concepção humanista moderna. É lícito, pois, afirmar que sob a égide da concepção humanista moderna de filosofia da educação acabou por surgir também uma espécie de “Escola Nova popular”, como um aspecto do processo mais amplo de renovação da pedagogia católica que manteve afinidades com a corrente denominada “teologia da libertação” (SAVIANI, 2015, p. 65).

Segundo o autor, essa aproximação com a teologia da libertação resultou na “radicalização político-social” e no “engajamento nos processos de desenvolvimento e libertação da população oprimida”. Fundamentada no Concílio Vaticano II, realizado entre 1959 e 1965, parcela do movimento católico elabora “uma ideologia revolucionária inspirada

no cristianismo”, cuja expressão mais típica foi a criação da Ação Popular, em 1963 (SAVIANI, 2015, p. 65).

Segundo o autor, a perspectiva político-social radical fundamentou as ações de “grupos católicos ligados a organismos integrantes da Ação Católica, com destaque para a JUC e a JEC, que se lançaram em programas de educação popular, em especial a alfabetização de adultos”. A perspectiva político-social afetou também certos colégios tradicionais, particularmente os de congregações religiosas femininas, dos quais algumas freiras dirigentes se sentiram compelidas à coerência com a “opção preferencial pelos pobres”, ideais das conferências “episcopais latino-americanas de Medellín (Colômbia), em 1968, e de Puebla (México), em 1979” (SAVIANI, 2015, p. 65-66).

É pela via da teologia da libertação que há uma aderência do MST e de outros movimentos sociais do campo e da cidade aos ideais da Igreja Católica. Essa aproximação também resultou na colaboração entre o MST e a Igreja para as questões educacionais, com a contribuição direta de Paulo Freire e de instituições católicas, como a AEC.

Os responsáveis pela educação do movimento e também os articuladores da proposta de Educação do Campo fundamentam suas proposições educacionais em princípios como solidariedade, cidadania, justiça social, direitos sociais. Temáticas essas que estão presentes na educação e nas formações, dadas aos educadores, pelas instituições religiosas e pelos movimentos sociais. Todos esses ideais são temas e bandeiras da teologia da libertação. O que denota a participação da Igreja no cerne das proposições temáticas do MST e da Educação do Campo, fato inclusive reconhecido, ou seja:

[...] a proposta de educação do MST passa a ter papel fundamental na materialidade da EdoC [Educação do Campo]. Isso significa dizer que a – forte influência do movimento de Educação Popular, da Teologia da Libertação e das pedagogias da prática, e o amparo em – princípios humanistas e socialistas assumidos na proposta de educação do MST dão suporte e alimentam, em certa medida, a materialidade da EdoC (VERDÉRIO, 2011, p. 120).

Por fim, o fato de o I ENERA, o PRONERA e a I Conferência por uma Educação Básica do Capo, contarem com a participação conjunta do MST e CNBB, mostra a concordância e colaboração de ambos na construção do que, no conjunto, chama-se “Educação do Capo”.

#### 5.4 A Educação, o Neoliberalismo e os Organismos Multilaterais

Durante os anos 1990, o pensamento neoliberal passou a ser adotado no Brasil e demais países da América Latina. Para Evangelista et al. (2002), foi Collor quem deflagrou o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia. Para Coggiola e Katz (1996), o representante oficial do neoliberalismo em nosso país foi Fernando Henrique Cardoso, que no senado impôs à reforma constitucional de 1988 os princípios fundamentais do neoliberalismo. Para esta pesquisa, ambos são responsáveis diretos e indiretos pela influência que o neoliberalismo teve e tem no Brasil. A adoção das políticas neoliberais no Brasil resultou no reordenamento das estruturas do Estado nacional em direção à abertura da economia e do mercado brasileiro ao capital internacional, ou seja:

Ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado; fim das restrições ao capital externo (eliminar todo e qualquer empecilho ao capital especulativo ou vindo do exterior); abertura do sistema financeiro (fim das restrições para que as instituições financeiras internacionais possam entrar em igualdade de condições com as do nosso país); desregulamentação (redução de regras governamentais para o funcionamento da economia) reestruturação do sistema previdenciário (COGGIOLA; KATZ, 1996, p. 196).

O que resultou em desregulações, liberalizações e privatizações que facilitaram e estimularam a participação indiscriminada desse capital no mercado nacional, mediante as quais os capitalistas se apropriaram de empresas privadas e estatais e de serviços controlados ou oferecidos pelo Estado. As reformas do aparelho do Estado também atingiram os interesses da maioria da população e dos trabalhadores, pois restringiam reajustes de salários, estabilidade no emprego, educação laica e gratuita e, por fim, afetaram o acesso ou a existência de um serviço público geral. Com isso,

[...] os capitalistas locais [da América Latina] e seus sócios metropolitanos obtiveram várias vantagens: primeiro, reforçaram de maneira considerável seu predomínio econômico, reduzindo drasticamente o controle público dos recursos nacionais e facilitando a atuação do setor privado. Segundo, algo muito importante para o grande capital financeiro internacional e do qual se fala muito pouco: garantiram (pelo menos até agora) o pagamento da dívida externa, destinando para esse efeito recursos e propriedades de caráter público antes “intocáveis”; terceiro, modificaram a seu favor, e de maneira decisiva, a correlação de forças entre o mercado e o Estado, condicionando desse modo os graus de liberdade que pudesse ter algum futuro governo animado por uma vocação reformista ou transformadora (BORÓN, 1995, p. 79).

O ajuste estrutural do Estado deveria também conduzir à austeridade fiscal e à diminuição da carga tributária. Esse duplo elemento ideológico e suas práticas tiveram como



consequência, de um lado, a diminuição da capacidade do Estado para formular e executar políticas públicas e, de outro lado, subordinou a realização das políticas estais e das políticas públicas/estatais ao ajuste fiscal das contas públicas. Assim, o horizonte das ações do Estado, sobretudo na questão das políticas públicas/estatais, foi condicionado à realização de ações focalizadas e pontuais para apoiar apenas os mais pobres e necessitados, ao passo que as políticas estatais foram voltadas para atender os interesses fundamentais do capital. Assim, os elementos basilares do Estado de Bem-Estar foram atacados e preteridos em relação aos princípios ideológicos e práticos colocados pelo Consenso de Washington.

Dentre tais princípios, destaca-se o caráter irreformável, ineficaz, parasitário e predador que os neoliberais atribuem como características do Estado. Nesse sentido, os neoliberais defendem a ideologia que o Estado deve ter papel e presença reduzidos na sociedade, devendo haver uma reforma do aparelho do Estado.

As instituições do terceiro setor serão propostas pelos neoliberais como organizações que poderiam assumir com vantagens, dizem ele, muitas das funções estatais ou públicas. Trata-se de organizações que são consideradas como de espírito público, tendentes a realizar funções públicas parcial ou predominantemente realizadas pelo Estado. A justificativa para essa participação está na sua natureza, que abarcaria, também, a agilidade e eficiência assemelhadas às da iniciativa privada.

Desse modo, essas organizações ditas do terceiro setor passaram a ser arroladas como aquelas capazes de intervenções na sociedade civil e no interior do Estado. Segundo Santos (2005), essas organizações são o “terceiro pilar da regulação social” da modernidade. Fazem parte dele, as agências internacionais (UNESCO, CEPAL, ONU, FMI, Banco Mundial, BIRD, entre outros) e as organizações voluntárias nacionais e internacionais (ONGs, instituições filantrópicas e Movimentos Sociais)

Dentre as ações e documentos produzidos por organismos multilaterais com recomendações para a atuação política dos governos dos países em desenvolvimento, no campo da educação, que nos interessa aqui, estão:

Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990); Conferência Mundial sobre Educação Superior (UNESCO, 1998); Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad, CEPAL/UNESCO (1992); Relatório Delors/ UNESCO (1993-1996); Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe / PROMEDLAC (publicado em 1982, mas divulgado e incrementado a partir de 1990); Prioridades y estrategias para la Educación/ BM (1995). Caribe (D’AGOSTINI, 2009, p. 20).

O pensamento neoliberal, por intermédio dessas instituições, suas ações e seus programas, passou a balizar e conformar, subsidiar e financiar, as soluções de problemas típicos dos países considerados em desenvolvimento, dentre eles o educacional, edificando programas e políticas educacionais para atender à população, inclusive aquela residente no campo.

A conversão ao ideário neoliberal gerou profundas mudanças no significado da educação originada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que defendia uma proposição de educação como direito social e dever do Estado. Uma dessas mudanças foi a elaboração e a implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que inserem “proposições pedagógicas” que, segundo Duarte (2011, p. 23), evidenciam o “universo ideológico” próprio do neoliberalismo e pós-modernismo<sup>60</sup>.

O processo de reformas estruturais do Estado resultou em mudança da legislação, como a aprovação da LDB (BRASIL, 1996), que reformulou as responsabilidades e atribuições do Estado, do mercado e da sociedade, atingindo o âmbito das relações do Estado e da sociedade. No campo epistemológico, os ideais liberais serviram de base para a reformulação da educação, introduzindo na educação parâmetros e competências que são típicos de mercado, ou seja, “as reformas no âmbito educacional” permitiram tornar “a educação formal brasileira compatível com a modernização geral do Estado” (KRAWCZYK, 2005, p. 808).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) é uma das agências multilaterais que se empenhou nas mudanças educacionais. O Relatório Jacques Delors<sup>61</sup>, publicado no Brasil em 1998, com expresse apoio do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, é um exemplo das ações no sentido da educação neoliberal. A publicação do Relatório no Brasil foi apoiada e recebida como entusiasmo pelo MEC para repensar a educação brasileira.

Tal esperança manifestada pelo ministro não pode passar despercebida àqueles que, como nós, veem a política educacional levada a cabo pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como parte do projeto de adequação do Brasil aos moldes ditados pelo capitalismo mundializado. Essa adequação é, antes de mais nada, um processo de adaptação ao mercado mundial, isto é, um processo de desregulamentação do mercado interno, deixando o caminho livre para os ditames do capital (DUARTE, 2011, p. 53).

---

<sup>60</sup> Segundo Duarte (2011, p. 23), é pouco frutífera a demarcação nítida que separa neoliberalismo e pós-modernismo, pois eles são “integrantes de um mesmo universo ideológico produzido pela sociedade capitalista contemporânea e necessário à reprodução da mesma no plano das consciências”.

<sup>61</sup> Relatório da Comissão Internacional presidida Jacques Delors, período de 1993 a 1996, publicada pelo MEC e assinada pelo Ministro da Educação Paulo Renato de Souza.

O Banco Mundial (BM) já ampliava seu raio de influência na questão educacional desde os anos 1960, tornando-se a principal agência técnica e de fomento em matéria de educação e um referencial de pesquisa educativa mundial dos países ricos para a educação dos países em desenvolvimento, nas décadas de 1980 e 1990. O que permitiu que ocupasse parte do espaço conferido à UNESCO na área educacional, visto que passou a protagonizar a realização de pesquisa, assessoria, assistência técnica, formulação de políticas, bem como ajuda aos governos, na mobilização e coordenação de recursos externos para a educação.

Segundo Torres e Corullón (1996, p. 126):

O BM não apresenta idéias isoladas mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a permanência e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau nos países em desenvolvimento [...] Trata-se de fato de um “pacote” de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula.

Na ótica do BM, os países em desenvolvimento possuem quatro desafios fundamentais: acesso, equidade, qualidade e redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Ele defendeu a reforma educativa como necessária para evitar custos econômicos, sociais e políticos aos países. Para isso, tanto a nação como cada indivíduo, devem adaptar-se para acompanhar o progresso trazido pelo mercado globalizado.

Uma característica do BM é direcionar suas ações aos mais pobres e ao aumento de investimento na educação básica (Educação Infantil, Educação Fundamental e Ensino Médio), pilar das reformas educacionais, acompanhado da redefinição do papel tradicional do Estado em relação à educação, cabendo ao Estado induzir mudança de qualidade da educação, medida pelos seus resultados. Ou seja:

[...] a qualidade localiza-se nos resultados e esses verificam-se no rendimento escolar. Esse é julgado a partir dos objetivos e metas propostos pelo próprio equipamento escolar (completar o ciclo de estudos e aprender bom o que se ensina), sem questionar a validade, o sentido e os métodos de ensino daquilo que se ensina. Neste resultado, o que conta é o “valor agregado da escolaridade”, isto é o “benefício do aprendizado e o incremento na probabilidade de uma atividade geradora de renda” (TOREES; CORULLÓN, 1996, p. 134).

A qualidade diz respeito, na verdade, à eficiência, e está ancorada na introdução do gerenciamento na educação. De um lado, amplia-se a participação do mercado na educação, uma vez que atrela a melhoria da qualidade ao maior investimento em insumos, dentre eles, o aumento do tempo de instrução, a utilização do livro didático e a melhoria do conhecimento do professor. De outro lado, impõe-se a gerência de mercado à educação,

dando ênfase aos aspectos financeiros e administrativos adotados pelos governos no âmbito da reforma administrativa do Estado. De outro lado, ainda, propõe-se que a modificação dos parâmetros e prioridades da despesa pública exija a ampliação da contribuição das famílias e das comunidades no custo da educação. Ou seja, as melhorias deveriam ser realizadas, de um lado, dando maior autonomia às instituições escolares em relação ao Estado, inclusive em relação ao financiamento, e, de outro lado, compartilhando seus custos com as famílias.

Para conseguir a autonomia das instituições escolares, recomendam-se medidas financeiras e administrativas. As medidas financeiras propostas são: (a) utilizar os impostos do governo central e dos governos locais; (b) compartilhar os custos com as comunidades locais; (c) efetuar doações às comunidades e a escolas sem estabelecer requisitos para o uso de tais doações; (d) cobrar taxas na educação superior; (e) estimular a diversificação das receitas; (f) certificados e empréstimos educativos; e (g) financiamento baseado em resultados e qualidade. No plano administrativo, recomenda-se maior autonomia para as direções escolares como para os professores: no caso das direções escolares, é proposto que estas gozem de autoridade para definir certos assuntos tais como alocar recursos, contratar ou dispensar pessoal, e determinar questões tais como calendário, horário escolar e língua de instrução, a fim de conseguir uma adaptação maior às condições locais; no caso dos professores, propõe-se que eles tenham autonomia para definir as práticas de aula, embora dentro de certos limites fornecidos por um currículo nacional, sujeito a normas e padrões, exames, avaliações de aprendizagem e supervisão de ensino (TOREES; CORULLÓN, 1996, p. 136).

Nesse sentido, as propostas do BM para a educação têm como base a lógica os critérios de mercado, formando um cardápio de opções de programas que ele entende serem adequadas às necessidades dos países em desenvolvimento, mas suas posições não são neutras. Pelo contrário, esse banco adota um posicionamento prescritivo e homogeneizador, aplicando “enfoques, políticas, programas e projetos similares em todo o mundo, inclusive entre realidades muito diferentes” (TORRES; CORULLÓN, 1996, p. 179). Realiza suas ações mediadas por uma racionalidade científica e pela eficiência técnica próprias do mundo das finanças e das instituições financeiras.

As políticas de reforma do Estado são para submetê-lo aos interesses das condições de mercado. E não simplesmente discursos sobre o papel e a importância da educação, pois não se voltam para sua valorização da educação de fato, mas para torná-la um meio de extração de valor. Nos projetos neoliberais do BM, a educação é apenas um instrumento de promoção e de aplicação da ideologia de mercado, que coloca, de um lado, o conhecimento objetivo como meio individual de promoção e, de outro, a generalização limitada da educação básica aos trabalhadores, no limite suficiente do desenvolvimento

intelectual dos trabalhadores, para que estes o apliquem ao desenvolvimento produtivo, ou seja, adequado à ampliação da geração de excedente.

Outro componente ideológico da perspectiva neoliberal de educação é transformar a educação de responsabilidade social e oferecida pelo Estado em uma realização de inteira responsabilidade do indivíduo e buscada por ele no mercado. Mercado educacional livre em dois sentidos. Livre, de um lado, da regulação do Estado, visto como incompetente. E livre, de outro lado, do oferecimento da educação estatal, para a educação ser explorada por empreendedores considerados, *a priori*, altamente eficientes. Esses parâmetros neoliberais de qualidade educacional constituem o meio propício para o indivíduo lançar-se voluntariamente na busca de mercadorias educacionais de qualidade, que significa uma educação que possa reproduzir capital e ser, ao mesmo tempo, meio de aplicação de capital.

[...] uma educação que forme os trabalhadores segundo novos padrões de exploração do trabalho. Ao mesmo tempo, há a necessidade, no plano ideológico, de limitar as expectativas dos trabalhadores em termos de socialização do conhecimento pela escola, difundindo a ideia de que mais importante a ser adquirido por meio da educação não é o conhecimento mas sim a capacidade constante adaptação às mudanças no sistema produtivo (DUARTE, 2011, p. 55).

A aliança entre mercado e educação esconde uma necessidade do capital, que é a ampliação constante de excedente apropriado pelo capital, o que exige o emprego constante, e que requer, por sua vez, formação constante. Essa necessidade formação constante quebra os padrões de formação predominante até o momento, sendo o conhecimento científico, cada vez mais, destinado a uma parcela restrita da elite, deixando ser uma forma de libertação das trevas, ideal dos iluministas e arma de combate do pensamento liberal usada contra o clero, no final do período medieval.

Essa aliança permite transformar a educação num mercado para o capital ampliar suas oportunidades de negócios, ao mesmo tempo, num ambiente para que o capital aperfeiçoe o aprendizado de conhecimentos científicos voltados diretamente para atender os meios de produção. Esses dois movimentos de interesse do capital implicam, consequentemente, em restringir as possibilidades de acesso aos conhecimentos científicos de ponta da cadeia científica, que não podem ser apreendido em formações aligeiradas, mas que podem ser distribuídos parceladamente, em curto espaço de tempo, para diferentes sujeitos. Essas são características da formação educacional de mercado.

Uma forma de realização desses objetivos de mercado, conduzido numa perspectiva neoliberal, é reduzir as possibilidades do Estado de ampliar a oferta educacional, por meio da diminuição dos investimentos em estruturas e infraestruturas dos sistemas

educacionais. Nessa direção, são lançados programas e projetos focalizados, de duração limitada, que não requerem a inversão de recursos públicos no sistema de ensino, nem aplicação de recursos da poupança coletiva em espaços físicos (infraestrutura) e nem pessoal (estrutura). Nesses termos, ao contrário de ser a educação um caminho de libertação, torna-se um meio de aprisionamento da subjetividade do indivíduo ao capitalismo mundializado, extinguindo-se aspectos importantes dos ideais modernos, ou seja:

A ideologia igualitária e seus ideais universalistas, que inspiraram a constituição e expansão dos sistemas educativos, que justificaram a atuação dos Estados nacionais e foram âncoras da luta pela democratização política e social, são agora revisitados. O argumento de que os Estados nacionais têm demonstrado pouca capacidade – quantitativa e qualitativa – de investimento justifica a desvalorização da arrecadação em forma de impostos, a privatização e a imposição de uma nova lógica de regulação social (KRAWCZYK, 2005, p. 803).

As políticas adotadas no Brasil, na década de 1990, serviram para impulsionar as políticas econômicas neoliberais e a pedagogia neoliberal. Pedagogia que, segundo Duarte (2011), tem como síntese máxima o lema “aprender a aprender”, que legitima as ideologias da sociedade capitalista, na fase atual do capitalismo. As experiências, as ações e os projetos educacionais dos organismos internacionais nos países em desenvolvimento assumem formulações no campo pedagógico que expressam as matizes da pedagogia neoliberal. Uma forma de filiação a essa pedagogia se encontra na defesa de certa concepção de desenvolvimento humano sustentável, que aposta na humanização da relação do homem com a natureza como uma responsabilidade de cada indivíduo, sem nenhuma ligação com as relações sociais criadas pelo capitalismo. Uma concepção que, sobretudo:

[...] tenta convencer as pessoas que viver bem e com qualidade de vida é adaptar-se às condições locais de forma a potencializar o que eles podem oferecer para serem explorados de forma sustentável, que a compreensão mútua entre os povos é a aceitação e o respeito à condição de cada um e que a experiência da democracia se concretiza com o voto e a pluralidade dos partidos políticos (D’AGOSTINI, 2009, p. 78).

O Relatório Delors, por exemplo, apontou três grandes desafios para a educação do século XXI: o desenvolvimento humano sustentável; a compreensão mútua entre os povos; e a vivência concreta da democracia. Na verdade, são desafios que não resultam na emancipação humana, mas redundam na tentativa de estabelecer como consenso a aceitação tácita do mundo presente, disseminando para humanidade a ideia de que a única saída é a adaptação às regras impostas pelo mercado mundializado. Nesse sentido, a pedagogia

neoliberal, presente no lema “aprender a aprender”, se coloca como possibilidade do consenso, uma vez que:

[...] preconiza que à escola não caberia a tarefa de transmitir o saber objetivo, mas sim a de preparar os indivíduos para aprenderem aquilo que deles for exigido pelo processo de sua adaptação às alienadas e alienantes relações sociais que presidem o capitalismo contemporâneo. A essência do lema “aprender a aprender” é exatamente o esvaziamento do trabalho educativo escolar, transformando-o num processo sem conteúdo. Em última instância o lema “aprender a aprender” é a expressão, no terreno educacional, da crise cultural da sociedade atual (DUARTE, 2011, p. 10).

Outra maneira de as reformas educacionais brasileiras adquirirem as proposições neoliberais de mercado na educação pode ser notada na política de Avaliação Educacional (AE) proposta pelo BM, em meados da década de 1990, o que se espera possa permitir acompanhar a qualidade e a eficiência da educação. Trata-se de qualidade baseada nos parâmetros de mercado. As proposições educacionais do neoliberalismo são compostas, ainda, de Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de Prova Brasil (PB), de Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de Provão (substituído 2003 pelo ENADE) e outros programas e projetos, como FUNDESCOLA e Escola Ativa.

A política de avaliação da educação ocorreu no bojo do Plano de Reforma do Aparelho do Estado dos anos 1990 e foi uma ferramenta elaborada visando subsidiar o planejamento dos formuladores de políticas educacionais. Seus resultados deveriam, por isso, ser incorporados aos programas e políticas, visando maximizar a consecução dos objetivos e fornecendo elementos para aprimorá-los.

As influências neoliberais sobre a educação ocorreram por exigir a adoção de um padrão de qualidade para a educação e, ao mesmo tempo, por introduzir o consenso de que a educação deve ser reestruturada com base na eficiência do sistema de ensino, medida pela equação dos gastos *per capita* via avaliação do sistema. A aplicação da doutrina neoliberal introduziu o paradoxo de diminuir os gastos em educação e melhorar a qualidade do sistema, o que equivale a realizar uma equação em que a educação deve ser realizada com mais qualidade, ser oferecida para uma quantidade cada vez maior de educandos, em contraponto de um volume cada vez menor de recursos estatais e uma participação maior das famílias e do indivíduo no financiamento da própria educação.

A tentativa de constituir um parâmetro neoliberal para a educação nacional resultou em um rebaixamento cultural da escola e aprofundou o neoprodutivismo, transformando a escola e a educação em meio de atender às necessidades econômicas da produção num contexto globalizado. Trata-se de um modelo homogeneizador e conservador

de educação, implantado com algumas modificações ou adaptações de conteúdo, de calendários e de material didático aos especiais, aos diferentes, aos considerados fora do sistema, aos atrasados ou fracassados, em todas as escolas. Um modelo que dá importância desmedida ao método ou forma do ensino e não ao conteúdo e a sua finalidade, a emancipação humana.

Segundo Krawczyk (2005, p. 803), a reforma impõe a adoção dos princípios do mercado, indicador das realizações em todas as esferas sociais. Aqui, realiza-se um novo significado de cidadania, que equiparada ao conceito de consumidor, estabelece como padrão de relações as “formas quase mercantis de delegação de poderes e de relação com a demanda educacional”.

Segundo Duarte (2011, p. 32), uma das formas de expressão do “aprender a aprender” veio por meio do movimento construtivista no Brasil, a partir da década de 1980, cuja inspiração principal advém da epistemologia e da psicologia genéticas de Jean Piaget, que possui como referencial para a educação os princípios pedagógicos próximos aos do escolanovismo. Movimento que ganhou força “no interior do aguçamento do processo de mundialização do capital e de difusão, na América Latina, do modelo econômico, político e ideológico neoliberal e também de seus correspondentes no plano teórico, o pós-modernismo e o pós-estruturalismo”.

Diante do avanço da pedagogia neoliberal, não faltaram teóricos para realizar a aproximação indevida entre Piaget e Vygotsky, “por meio do artifício ideológico de caracterização da psicologia vigotskiana como interacionista”, via leitura dela pela “interação entre organismo e meio”, ou, ainda, “por meio de leituras equivocadas da psicologia vigotskiana, que acabavam por fazer desta apenas uma vertente do construtivismo” (DUARTE, 2011, p. 35-36).

O lema “aprender a aprender” torna o aprendizado uma responsabilidade individual e inesgotável ao longo da vida, ultrapassando a distinção tradicional entre educação inicial e educação permanente. Por isso, aprender ao longo da vida não significa o reconhecimento das potencialidades humanas em sua integridade, mas certa ação planejada para produzir conjuntamente o deslocamento: do papel da escola, centro fundamental de preparação intelectual do indivíduo; o papel do professor, mediador do acesso ao conhecimento historicamente construído; e o conteúdo da aprendizagem, elemento fundamental da escola e responsabilidade do professor para a realização do acesso do educando dos conhecimentos históricos e universalmente elaborados (DUARTE, 2011).



Tudo isso, por uma necessidade do desenvolvimento constante do conhecimento e dos sistemas produtivos. Ocorre que o desenvolvimento constante da produção não é nem significa o desenvolvimento da sociedade, mas representa o alargamento de formas, meios, situações, condições, regiões, conteúdos e indivíduos colocados à disposição do capital para a expropriação da produção social pelo capitalista. A necessidade de aprendizagem ao longo da vida não resulta, por isso, em apropriação intelectual, em assimilação da individualidade para si<sup>62</sup>, senão resulta, ao contrário, na negação da sua individualidade e na sujeição do indivíduo aos interesses do capital, pois eles permanecem nas suas relações espontâneas e alienadas – na individualidade em si.

O aprender ou ser educado passa a ser uma responsabilidade dos indivíduos para manter-se não só explorável como também ser responsável perante o esgotamento material do planeta promovido pelo modo de produção capitalista, mas cuja responsabilidade recai sobre certa falta de espírito educacional e científico. A solução para esse esgotamento é colocada na conta de um pacto social e intelectual, de responsabilidade da sociedade, para o qual a ciência e a educação devem oferecer ferramentas livremente selecionáveis no mercado.

Diferentemente do capital, que ideologicamente culpa a ciência pelo esgotamento do seu modelo de apropriação e objetivação dos elementos da natureza, é necessário compreender, numa perspectiva marxista, que se trata de um resultado que não provém da ciência, mas da objetivação e apropriação da natureza pelo homem, por meio da ciência, para realizar, no conjunto das relações sociais, a expropriação pelo capital, uma vez que:

[...] ciência como uma objetivação essencialmente humanizadora que, entretanto, como já foi dito, tem tornado possível a máxima alienação que é a destruição da humanidade. Se a apropriação de um determinado tipo de objetivação desempenhará, na formação do indivíduo [ou no conjunto das relações que o indivíduo está presente], uma função primordialmente humanizadora ou alienadora é uma questão que depende de um complexo e dinâmico conjunto de relações presentes na atividade apropriadora e amplamente no conjunto das relações sociais nas quais o indivíduo está inserido (DUARTE, 2013, p. 12).

Dessa forma, o “aprender a aprender” é a chave para a privatização da formação humana e, posteriormente, de privatização da própria escola, bem como de transformação da educação em uma responsabilidade individual e não uma obrigação do Estado, um direito social, garantido pelo Estado. É, ao mesmo tempo, um projeto para transformar,

---

<sup>62</sup> Essa categoria expressa “no âmbito da formação do indivíduo um processo de desenvolvimento que se inicia pela síntese espontânea das relações sociais (a individualidade em si) rumo a uma síntese consciente das relações sociais (a individualidade para si)” (DUARTE, 2013, p. 9). Categoria que “sintetiza as possibilidades máximas de desenvolvimento livre e universal da individualidade” (DUARTE, 2013, p. 15).

definitivamente, a ciência em instrumento de maior apropriação pelo capital e, conseqüentemente, limitar seu alcance e delimitar as possibilidades de acesso a ela. Não é sem motivo que, em nome da ampliação ou democratização do ensino, afirma-se a necessidade do conhecimento imediato ou centrado na realidade e cultura dos indivíduos e grupos sociais. Trata-se de um conhecimento fragmentado, pois:

[...] contra uma educação centrada na cultura presente no cotidiano imediato dos alunos que se constitui, na maioria dos casos, em resultado de alienante cultura de massas, devemos lutar por uma educação que amplie os horizontes culturais desses alunos; contra uma educação voltada para a satisfação das necessidades imediatas e pragmáticas impostas pelo cotidiano alienado dos alunos, devemos lutar por uma educação que produza nesses alunos necessidades de nível superior, necessidades que apontem para um efetivo desenvolvimento da individualidade como um todo; contra uma educação apoiada nas concepções do conhecimento humano como algo particularizado, fragmentado, subjetivo, relativo e parcial que, no limite, negam a possibilidade de um conhecimento objetivo e eliminam do seu vocabulário a palavra verdade, devemos lutar por uma educação, que transmita aqueles conhecimentos que, tendo sido produzidos por seres humanos concretos em momentos históricos específicos, alcançaram validade universal e, desta forma, tornam-se mediadores indispensáveis na compreensão da realidade social e natural mais objetivamente que for possível no estágio histórico no qual encontra-se atualmente o gênero humano (DUARTE, 2011, p. 12).

É esse o ambiente educacional que nos legaram as reformas educacionais neoliberais da década de 1990, cujo significado se fez sentir, na atualidade, no conjunto da educação brasileira atual. Esse é o contexto em que a educação do MST e sua afilhada, a Educação do Campo, emergem e realizam desígnios. Outra aparentada dessas formas educacionais é o PRONERA, cuja raiz está colocada, também, nas experiências do MST.

## 6 CONSTRUÇÃO DO PRONERA, SUA CONJUNTURA E SEUS OBJETIVOS

Ressaltamos que a luta dos movimentos sociais muito tem contribuído para a ampliação do acesso e da permanência de significativos setores da classe trabalhadora a bens e serviços, especialmente à escola (SANTOS; BEZERRA NETO, 2016, p. 253)

A abordagem sobre a construção do PRONERA pode ser feita de várias maneiras. A maioria das pesquisas trata o Programa como instrumento de educação e ressalta a construção deste como resultado das ações dos movimentos sociais, o que permite uma constatação positiva dos fatos. Um pesquisador, dificilmente, abandonaria os fatos, mas é possível que os admire, no sentido de olhá-los de longe, sem, com isso, ter sobre eles uma visão romântica. Seguindo esse raciocínio, é possível elencar vários elementos que o PRONERA traz de novidade.

A parceria dos movimentos sociais com as IES é um elemento do Programa muito elogiado, por sinal. Trata-se da aproximação do MST com educadores e pesquisadores que resultou na união de interesses de ambos em relação à educação, que, apoiados por instituições, como a CNBB, e organismos multilaterais, como o Unicef e a UNESCO, pavimentou o processo de construção do PRONERA. Assim, a parceria, de instrumento de elaboração, passou a ser, no interior do Programa, uma condição para a sua aprovação e, conseqüentemente, para sua realização. Isso permite que se interprete a parceria como participação da sociedade civil na elaboração e realização de políticas públicas/estatais, como faz Cruz (2015, p. 139), que afirma ser a relação entre a sociedade civil e o Estado “fundamental à efetivação da democracia” e para a “ampliação da esfera pública estatal”, sobretudo em ações do PRONERA, que conta com a participação dos movimentos sociais.

Para Carvalho (2015, p. 117), além da parceria, o PRONERA tem como característica princípios de uma gestão democrático-participativa<sup>63</sup>, ao adotar um conjunto de princípios e práticas, tais como: “participação, cidadania, multiplicação, interação, pesquisa, parceria, diálogo, práxis, interdisciplinaridade e equidade”. Já Amaral (2010, p. 75), apresenta o conceito de educação na reforma agrária como uma característica do PRONERA, que está

---

<sup>63</sup>Referenciada em Costa e Camelo (2010, p. 136apud CARVALHO, 2015, p. 117), a autora considera gestão democrático-participativa a que estimula a organização da sociedade civil, reestrutura mecanismos e processos decisórios, o que levaria à maior participação no controle social da administração pública e na definição e implementação de políticas públicas, criando processos de prestação de conta da gestão e dos recursos públicos.

relacionada às “políticas educacionais voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos rurais”.

Assim, esses aspectos do PRONERA permitem que se possa identificá-lo, para além de certo romantismo, como um Programa a um só tempo importante e intrigante, que ganha sentido objetivo quando relacionado devidamente à conjuntura de sua construção.

### **6.1 A Construção do PRONERA**

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) iniciou seu mandato na Presidência da República enfrentando mobilizações dos trabalhadores, dentre eles os que lutam pela terra. Os movimentos sociais que já haviam sofrido repressões do governo Fernando Collor de Melo (1990-1992), tiveram um recuo na repressão quando Collor foi substituído pelo seu vice, Itamar Franco (1993-1994), após Collor renunciar ao cargo de Presidente da República, durante o processo de Impeachment, quando já estava na eminência de seu mandato ser cassado. O Governo de Franco passou a adotar uma postura de conciliação, com mais diálogo e menos repressão, tentando acalmar os ânimos políticos que haviam se acirrado durante o processo de Impeachment.

Nesse ínterim, a luta pela terra que se intensificara desde o início dos anos 1980, devido à crise econômica internacional e aos conflitos provocados pelo regime civil-militar, foi ampliada, sobretudo no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Agora, em função dos efeitos da crise internacional, da mudança de foco do capitalismo internacional, que buscou assenhorar-se das oportunidades criadas com o fim do socialismo na URSS e na Europa Ocidental, desviando seus investimentos dos países em desenvolvimento para essas regiões.

Também contribuiu para o aumento da luta pela terra, a aplicação das reformas neoliberais nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, iniciada no Governo Collor, com um refluxo no Governo Itamar, voltando a ser a tônica da ação estatal, no Governo FHC.

Durante a campanha Presidencial de 1994, já se fazia sentir a continuidade desse acirramento de ânimos políticos, pela polarização, durante o segundo turno das eleições, entre Lula, defensor de uma perspectiva social, e FHC, de posições claramente neoliberais. Nesse sentido, os movimentos sociais de luta pela terra avaliaram politicamente que haveria a necessidade de continuar a luta e seguir realizando ocupações de terra. Com a vitória de FHC, as forças de repressão estatal empreenderam violenta coerção contra os sem-terra, mantendo acirrado os ânimos políticos, com resultados negativos para os sem-terra.

Podemos citar dois exemplos dessa violência, um deles foi o Massacre de Corumbiara, ocorrido em 9 de agosto de 1995, no município de Corumbiara, no estado de Rondônia, causando a morte de oito sem-terra, dentre eles uma criança de nove anos, e dois policiais. O outro, o massacre de Carajás, aconteceu em 17 de abril de 1996, no município de Eldorado do Carajás, no sul do Pará, resultando morte de 19 sem-terra, provocada pela Polícia Militar do Estado do Pará. Os massacres tiveram repercussão nacional e internacional, resultando na solidariedade aos sem-terra e sua causa.

A repercussão negativa desses acontecimentos para o Governo FHC se fez sentir de imediato, levando-o, uma semana depois do Massacre de Carajás, a criar o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), pasta que passou a ser ocupada por Raul Jungmann, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). Quando Jungmann assumiu o cargo, convidou as universidades para colaborar com os esforços do novo ministério no campo da reforma agrária, na pessoa do Prof. João Cláudio Todorov, presidente do CRUB, reitor da Universidade de Brasília (UnB) e coordenador do Grupo de Trabalho de Reforma Agrária (GT/RA-UnB). Nesse contexto, várias parcerias nasceram entre o CRUB e o INCRA. A primeira foi o Projeto Lumiar<sup>64</sup>, em 1996, de apoio técnico multidisciplinar aos assentamentos da Reforma Agrária, direcionado às tecnologias agrárias e à gestão de recursos (DIAS, 2004; GOMES da SILVA e ARAÚJO, 2008)<sup>65</sup>. A segunda foi o I Censo da Reforma Agrária<sup>66</sup>, que abrangeu os assentamentos de todos os Estados do Brasil.

Nesse período, enquanto o governo promovia as reformas neoliberais no aparelho do Estado e na política educacional, fazia o discurso de investimento na educação. Por outro lado, enquanto implantava o projeto neoliberal de qualidade da educação, baseada no custo aluno/ano e na avaliação do sistema, emergia o problema educacional nos assentamentos. Enquanto fazia a defesa do aumento das matrículas no ensino fundamental, os dados do I Censo da Reforma Agrária indicavam o alto índice de analfabetismo e os baixos níveis de escolarização entre os beneficiários da Reforma Agrária.

Dessa maneira, o Censo mostrava uma situação preocupante e serviu de instrumento para os movimentos sociais mobilizarem a sociedade para solucionar sua demanda educacional, o que colocava em questão a propalada qualidade das reformas educacionais empreendidas pelo Governo FHC.

---

<sup>64</sup> A discussão metodológica do Projeto Lumiar é realizada por Moreira (1997).

<sup>65</sup> O Projeto Lumiar foi substituído pelo serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), criado pelo INCRA, em 2004. Ver avaliação qualitativa entre o Lumiar e o ATES (GOMES da SILVA; ARAÚJO, 2008).

<sup>66</sup> O Censo foi realizado no ano de 1996 (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 28). Sobre a discussão metodológica de realização I Censo de Reforma Agrária, ver Moreira (1997).

Os movimentos sociais continuaram realizando suas experiências educacionais. Em particular o MST, que colhia os frutos de sua atuação educacional: organizou o Encontro do Espírito Santo; o Coletivo Nacional de Educação; o Setor de Educação nos Estados; realizou a formação em instituto e escola de sua própria responsabilidade; ganhou o Prêmio Unicef. Assim, no período das “novas frentes de atuação educacional” (1995-2000), o movimento dividiu-se em frentes de atuação educacional, ampliando e qualificando a discussão educacional e, ao mesmo tempo, angariando apoios e parcerias para o encaminhamento da questão educacional.

Foi nesse contexto que o MST realizou o I ENERA, na UnB, no final de julho de 1996, com o apoio da CNBB, Unicef e UNESCO e da própria UnB. A realização do encontro tinha como objetivo refletir as experiências educacionais dos assentados, mas foi além do objetivo almejado. O encontro permitiu a interação entre os educadores do movimento, educadores de IESs e representantes de instituições civis brasileiras e multilaterais internacionais. Ao revelar a precária situação da educação nas áreas de reforma agrária, com base nos dados do I Censo dos Assentamentos de Reforma Agrária, o movimento aproveitou para solicitar dos presentes apoio para a causa educacional dos assentamentos. O que transformou o ENERA em evento de plataforma de defesa da educação das populações do campo.

Dessa forma, o I ENERA foi salto qualitativo no tratamento da educação pelos movimentos sociais do campo. A partir dele foi criado o PRONERA, visando atender as demandas educacionais dos assentados da reforma agrária, e aconstruída a Articulação Nacional Por uma Educação Básica do Campo, destinada a organizar a atuação conjunta dos movimentos sociais, IESs, organismos multilaterais internacionais e órgãos públicos para propor e defender políticas públicas/estatais destinadas ao conjunto das populações do campo. Por isso, tanto o PRONERA quanto a Articulação Nacional, tem origem no ENERA e fundamentaram a defesa e a constituição das políticas públicas/estatais de Educação do Campo, levando a discussão da educação para além das fronteiras da reforma agrária, campo de atuação do MST e dos outros movimentos sociais, como a Contag e a CPT e, portanto, para além da luta pela terra e dos assentamentos.

Da mesma forma, a partir da Articulação Nacional, é possível localizar, segundo Garcia (2009), o “deslocamento teórico” dos fundamentos da educação defendida pelo MST, bem como identificar, segundo Santos (2013), uma aproximação do movimento de “educação do campo”, cujo MST é um dos mentores e participante, com a pedagogia pós-moderna ou liberal.

De fato, é uma questão de justiça os movimentos sociais buscarem sanar a situação deficitária da oferta educacional no campo. Antes de tudo, as reivindicações de educação das populações no campo constituem uma demanda histórica e carregam o sentido e as práticas centenárias da exclusão dos moradores do meio rural, cuja origem é a questão agrária, tratada em momento anterior, neste trabalho. Se for certo que é uma demanda justa, não é, no entanto, nenhuma exigência revolucionária. A não ser que seja uma demanda de uma educação revolucionária, o que pode ser colocado em questão, dadas as pesquisas sobre os fundamentos da proposta de educação do MST. Menos revolucionário é, ainda, os movimentos sociais buscarem o apoio para a inclusão de demandas específicas nas políticas públicas de educação para o campo e no Plano Nacional de Educação (PNE).

De qualquer modo, são reivindicações que podem ser ideologicamente neutras e, ao mesmo tempo, contribuir para minorar o histórico de abandono da educação das populações do campo. Portanto, pautas que são consideradas justas e dignas de angariar colaborações. O que de fato ocorreu. O que talvez explique a união do MST, CNBB e Organismos Internacionais na defesa da educação das populações do campo, a despeito de possíveis divergências ideológicas entre eles.

Para dar continuidade às reflexões do I ENERA e articular a participação dos apoiadores e instituições presentes nas demandas educacionais dos movimentos sociais no campo, o GT/RA-UnB ficou incumbido de elaborar um projeto nacional de Educação de Jovens e Adultos e outro de Formação de Professores, para assentamentos de reforma agrária, articuladamente com demais IES e os movimentos sociais.

Em outubro daquele ano, reuniram-se os representantes da UnB, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Universidade Federal de Sergipe (UFSE) e Universidade Estadual Paulista (UNESP), para discutir a participação das IES no processo educacional e a elaboração de um projeto de educação. O projeto foi elaborado e apresentado no III Fórum das Instituições de Ensino Superior em apoio à Reforma Agrária e III Fórum de Conselho do CRUB, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 1997, que apreciou e aceitou apresentar a educação nos assentamentos rurais como terceira fase da parceria do CRUB com o MEPF, que veio a ser o PRONERA.

Andrade e Di Pierro (2004, p. 28) narram esse acontecimento e, segundo elas:

O reitor da UnB, Professor João Cláudio Todorov [11/1993 a 11/1997], respaldado por uma conjuntura favorável, levou a proposta ao Ministro Extraordinário da Política Fundiária, MEPF, Raul Jungmann, sendo bem sucedido nesta interlocução, colocando o Pronera entre as demais parcerias

firmadas entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB – Projeto Lumiar (1996) e I Censo da Reforma Agrária (1996).

O projeto foi acatado pelo Ministro Jungmann, que convidou João Cláudio Todorov, que havia deixado recentemente a reitoria da UnB e, conseqüentemente, a direção do CRUB, para assumir a coordenação do Programa, criado por meio da Portaria nº 10/98 do MEPF, publicado no Diário Oficial de 17/04/1998. Dessa forma, o PRONERA, foi a terceira parceria criada entre o CRUB e o INCRA.

Com o PRONERA, o Governo Federal passou a financiar projetos de educação de jovens e adultos assentados. Possui o Programa, por isso, a singularidade de ser gestado fora do âmbito governamental, em função de sua elaboração resultar das mobilizações dos movimentos sociais do campo e de sua parceria com as IES, que foi absorvido como um programa do governo federal (MOLINA, 2003; DI PIERRO, 2006). Em função disso, o fato de o PRONERA ser uma ação estatal ou significar o Estado em ação, o torna uma política pública/estatal. Ainda mais que a execução dos projetos do PRONERA são realizados com recursos públicos e sob o domínio de convênios e contratos com o INCRA, um ente estatal.

Assim, uma característica da política pública/estatal, apontada anteriormente, é ser realizada com recursos e sob o domínio do poder estatal, ainda que ela esteja aberta, como no caso do PRONERA, à participação dos movimentos sociais, e possa ser executada em parceria com os IES, como consta nos primeiros Manuais de Operação do PRONERA.

## **6.2 PRONERA: Objetivos e Operacionalização**

Ao ser lançado, o PRONERA, no início de 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, também foi editado o 1º Manual de Operações do PRONERA, que contém os aspectos normalizadores principais do PRONERA, formando a espinha dorsal para os demais manuais que foram lançados posteriormente, quando este ele foi alterado e revisado, ao longo do tempo, buscando adequar ou modificar as condições de aplicação do Programa. Nos manuais são descritos os critérios e ações do Programa, apresentam os possíveis sujeitos e parceiros, estabelecem maneiras e condições de contratações, bem como apresentam os princípios pedagógicos e metodológicos a serem seguidos. Por isso, os manuais possuem o histórico da funcionalidade do Programa e constituem um caminho para a análise das características, limites e transformações do Programa.



Nele, está patente, por exemplo, a forma inusitada de parceria entre os movimentos sociais, universidades e Estado.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA é a expressão de uma parceria estratégica entre o Governo, as Universidades e os Movimentos Sociais Rurais, com o objetivo de desencadear um amplo processo para a Educação de Jovens e Adultos nos assentamentos de Reforma Agrária (BRASIL, 1998, p. 5).

Esse manual também marcou a identidade do PRONERA como política pública/estatal específica, ou seja:

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA é uma *política pública específica do governo federal*, cujo objetivo é estimular, propor, criar, desenvolver e coordenar projetos na área de Educação nos assentamentos de Reforma Agrária (BRASIL, 1998, p. 9, grifo nosso).

Cabe destacar, no entanto, antes de prosseguir, que os Manuais de Operações desprezam a discussão sobre o significado e o papel das políticas públicas e do Estado. Esse fato também é comum na maioria das publicações e pesquisas que tratam do PRONERA. Só recentemente essa discussão começou a aparecer nas publicações<sup>67</sup>.

A exigência primordial para que um projeto seja aprovado é ser demandado conjuntamente por movimentos sociais do campo e uma instituição de ensino superior (IES), responsável pela administração econômica e pedagógica do referido projeto. Na questão pedagógica, é necessário que os “professores e alunos das universidades brasileiras se responsabilizem pela capacitação de monitores (as) que trabalharão nos assentamentos, realizando a alfabetização de jovens e adultos” (BRASIL, 1998, p. 6).

Esse manual tratou, também, do foco de atuação do Programa em três atividades básicas: (1) a alfabetização de jovens e adultos residentes em áreas de assentamentos de Reforma Agrária; (2) o ensino fundamental na modalidade supletiva e capacitação pedagógica de monitores (os multiplicadores); e (3) a formação de coordenadores locais de processos comunitários. Definiu, também, os seus objetivos, quais sejam:

[...] atender as demandas sociais por educação nos assentamentos da reforma agrária, a saber: alfabetização de jovens e adultos assentados (EJA); escolarização nos níveis Fundamental, Médio e Superior, e formação continuada de educadores que atuam no ensino de crianças, jovens e adultos nos assentamentos; formação técnico-profissional para as áreas de produção e administração rural; produção de materiais didáticos a partir das demandas das atividades citadas (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 31).

---

<sup>67</sup> Ver obras citadas: Santos (2008, 2009, 2013a), Molina (2010); Martins; Rodrigues (2015).

Para ser encaminhado ao Coletivo Estadual do PRONERA nos estados, o projeto de curso deve vir acompanhado de uma carta do(s) movimento(s) sociais, confirmando a parceria. Esse compromisso se faz necessário, uma vez que:

Os sujeitos que receberão esta capacitação deverão ser do próprio assentamento; eles realizarão o processo de alfabetização dos trabalhadores (as) assentados (as), evitando-se assim, os prejuízos pela descontinuidade e interrupção do trabalho (BRASIL, 1998, p. 6).

Estabelecida a parceria, o projeto pedagógico, juntamente com carta do movimento social dos assentados, são encaminhados e avaliados pelo Colegiado Executivo<sup>68</sup> da Superintendência Regional do INCRA/SR, no Estado de origem da proposta. No caso em tela, a superintendência do INCRA da Bahia é a SR 05, cuja comissão Executiva e Pedagógica é formada por representante dos movimentos sociais (MST, CETA, FETAG, MLT, FATRES, para citar alguns), pelo assegurador do INCRA/PRONERA na SR, por representantes de Secretarias Estaduais da Educação, Saúde e demais órgãos, e por representantes das IES.

Aprovado o projeto, ele é encaminhado pela SR à Coordenação Pedagógica Nacional,<sup>69</sup> encarregada de discutir os pareceres das comissões pedagógicas e executivas estaduais e propugnar pela assinatura ou não dos convênios, em uma das seguintes frentes:

- educação de jovens e adultos – EJA;
- formação continuada e escolarização (média e superior) aos educadores (as) do ensino fundamental;
- formação técnica – profissional com ênfase nas áreas de produção e administração rural;
- produção de materiais didático-pedagógicos a partir das demandas dessas frentes (BRASIL, 1998, p. 10).

O público-alvo do Programa, tal como definido no seu 1º Manual, são os jovens e adultos dos assentamentos criados pelo INCRA ou por órgãos estaduais de terras, desde que haja parceria formal entre o INCRA e esses órgãos, bem como os professores que atuam em tais assentamentos. Ou seja, são considerados beneficiários do PRONERA:

- a) Beneficiários diretos: trabalhadores(as) rurais jovens e adultos dos assentamentos de Reforma Agrária, agentes comunitários e alunos(as) universitários(as).

<sup>68</sup> Colegiado formado por representantes da Superintendência Regional do INCRA do Estado, das instituições públicas e comunitárias de ensino parceiras; dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, do governo do estado e de governos municipais (BRASIL, 2004, p. 20).

<sup>69</sup> Durante o processo de construção do PRONERA, segundo Fragoso (2001, p. 28), “foi criada, entre outras, a Comissão Pedagógica [hoje Coordenação Pedagógica Nacional], que se reuniu quatro vezes na UnB e, em seguida em abril de 1998, em Recife, porque muitos de seus membros eram do Nordeste. Durante a reunião em Recife, no dia 16 de abril, foi assinada [a Portaria do MEPF] publicada no Diário Oficial no dia 17 do mesmo mês [...], criando oficialmente o PRONERA”

b) Beneficiários indiretos: comunidades assentadas, comunidades ao redor dos assentamentos e os movimentos sociais (BRASIL, 1998, p. 11).

O manual traz os pressupostos teóricos do EJA, a saber:

O EJA se baseia no princípio da educação popular básica [...] e está voltada para uma percepção da realidade dos assentamentos de reforma agrária, da realidade agrária brasileira e de uma concepção de educação recuperadora da cidadania do trabalhador(a) rural (BRASIL, 1988, p. 20).

Já os princípios metodológicos dos projetos de EJA são: princípios dos eixos norteadores, eixos temáticos, palavras-chave; princípio da integração; princípio da interdisciplinaridade; princípio da participação ativa do aluno na relação dialógica. O manual recomenda que tais princípios devam ser considerados nos instrumentos didáticos e pedagógicos como elementos básicos da educação popular, educação que deve ser realizada em três etapas:

1. investigação de temas geradores; eixos temáticos ou palavras chaves;
2. codificação/decodificação dos problemas levantados, contextualizando-os (visão crítica);
3. ação concreta visando a superação de situações limites (BRASIL, 1998, p. 21).

Nesse sentido, o PRONERA assume literalmente a perspectiva e a metodologia de educação que tem o educador brasileiro Paulo Freire como o principal formulador.

Outro elemento presente no 1º Manual do Programa é a sistemática de organização das turmas, ou seja:

O processo de alfabetização a ser realizado nos assentamentos deverá integralizar no mínimo 400 horas presenciais. A oferta do ensino fundamental e a capacitação pedagógica dos monitores(as) deverá integralizar 1.200 horas presenciais mediante encontros, cursos e oficinas e 600 horas a distância ser realizado nos assentamentos (BRASIL, 1998, p. 24).

A organização do pessoal envolvido é um fator a ser considerado com relação ao PRONERA, ou seja:

[...] cada professor universitário de alfabetização terá sob sua responsabilidade 5 (cinco) alunos(as) universitários e 5 (cinco) coordenadores(as) locais sendo que cada aluno(a) capacitará 10 monitores(as) e cada monitor(a) alfabetizará 20 assentados(as). O que estabelece a seguinte cadeia pedagógica:

1 professor universitário = 5 alunos(as) universitários = 5 coordenadores(as) locais = 50 monitores(as) = 1.000 alfabetizando (BRASIL, 1998 p. 24, grifo do autor).

São princípios do PRONERA:

[...] “interatividade” quando se propõe desenvolver ações mediante parcerias entre os órgãos governamentais, Instituições de Ensino Superior (IES), movimentos sociais e sindicais e comunidades assentadas; da “multiplicação” quando visa ampliar o número de alfabetizados bem como de monitores e de agentes mobilizadores para promover a educação nos assentamentos; e da participação quando busca envolver a comunidade beneficiária em todas as fases dos projetos (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 29).

Em 2001, o Programa foi incorporado ao INCRA, ficando ligado diretamente ao Gabinete do Presidente do órgão, que editou a Portaria/INCRA/nº 837, aprovando a edição do 2º Manual de Operações do PRONERA (BRASIL, 2001a). Foi no período de vigência desse manual que foram lançadas as Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo (BRASIL, 2001b).

Em 2003, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o INCRA publicou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e realizou o I Seminário Nacional do PRONERA. Esse evento teve como objetivo, segundo Félix (2015, p. 38), “refletir sobre o momento e as condições que tornaram possível construir essa política pública”. No ano seguinte, a Portaria/INCRA/P/PRONERA nº. 282, de 16 de abril, efetivou o 3º Manual de Operações do PRONERA (BRASIL, 2004), que revisa e atualiza as edições anteriores.

A edição desse manual procurou adequá-lo às diretrizes políticas do Governo Lula, que passou a defender a educação em todos os níveis como um direito social de todos. No entanto, o Programa restringe o atendimento aos assentamentos de Reforma Agrária, como descreve o manual:

O PRONERA tem como população participante jovens e adultos dos projetos de assentamento criados pelo INCRA ou por órgãos estaduais de terras, desde que haja parceria formal entre o INCRA e esses órgãos. No caso da Educação de Jovens e Adultos – EJA nas modalidades de alfabetização e escolaridade/ensino fundamental, também podem participar todos(as) os (as) trabalhadores(as) acampados(as) e cadastrados pelo INCRA. Para atender à demanda da EJA nos acampamentos, os projetos devem garantir a formação e a capacitação dos (as) educadores(as) (BRASIL, 2004, p. 17).

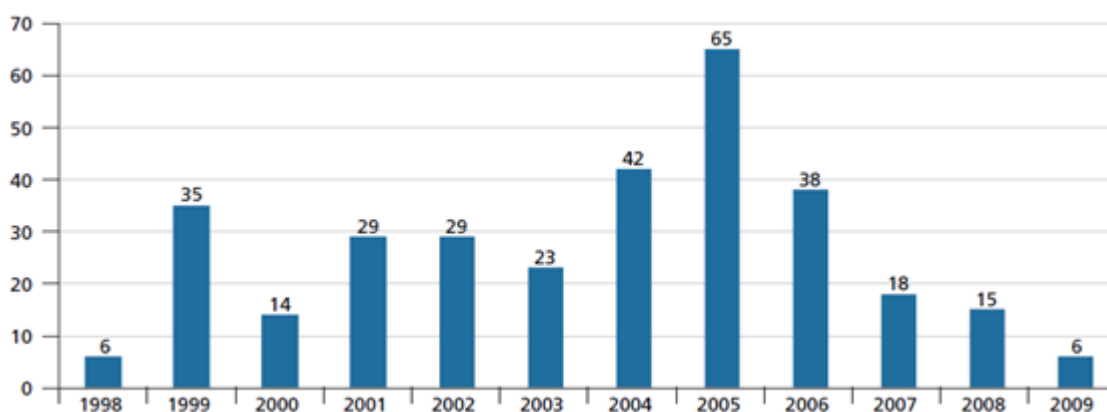
Segundo Félix (2015), ocorreu nesse período uma reestruturação interna do INCRA, para atender as demandas de educação do campo, o que revela, como pensa esse autor, a garantia de manutenção de existência do PRONERA:

Entre o final de 2004 e início de 2005, acontece a reestruturação do INCRA e cria-se na sede, em Brasília, a Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania, com duas divisões, de Cidadania e de Educação do Campo, na qual encontra-se a gestão do PRONERA. Nas superintendências regionais nos Estados, cria-se o Serviço de Educação e Cidadania. Trata-se de um momento de maior afirmação do PRONERA dentro da estrutura do INCRA.

Em 2005, é publicada a primeira Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PNERA), parceria entre o MDA/INCRA/PRONERA com o Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) (FÉLIX, 2015, p. 38).

No período de 1998-2008, o Programa cresceu e passou a envolver números crescentes de IESs, Secretarias de Educação, Movimentos e Organizações demandantes de demandantes de cursos, fazendo com que aumentasse o número de educandos e cursos oferecidos, conforme demonstra o Gráfico 1, abaixo:

**Gráfico 1:** Número de cursos do PRONERA por ano de início (1998 -2009)



**Fonte:** II PNERA (BRASIL, 2015).

Outra maneira de ampliar a atuação do PRONERA, visando o desenvolvimento dos assentamentos e o avanço do nível de escolaridades dos assentados, foi a Portaria nº 57 do MDA, publicada no Diário Oficial da União, no dia 26 de julho de 2004,<sup>70</sup> que efetivou a incorporação do Programa Residência Agrária ao PRONERA, como se pode ver abaixo:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Gabinete do Ministro, o Programa Nacional de Educação do Campo: Formação de Estudantes e Qualificação Profissional para Assistência Técnica, com o objetivo de orientar a formação profissional de universitários egressos da área de ciências agrárias para uma nova concepção de assistência técnica, direcionada para uma matriz tecnológica ambientalmente sustentável e condizente com as peculiaridades dos assentamentos de Reforma Agrária e dos Agricultores Familiares (BRASIL apud GUEDES, 2015, p. 45-46).

Durante a vigência do 3º Manual, foi editada a Resolução nº. 2, de 28 de abril de 2008, a qual estabeleceu as diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas para a Educação Básica do Campo, complementares às Diretrizes Operacionais anterior, permitindo:

<sup>70</sup> A normatização do Programa Residência Agrária no interior do PRONERA foi realizada por meio da Norma de Execução MDA nº 42, de 02 de setembro de 2004.

[...] definir com clareza a quem se destina esse modelo de educação e os níveis de ensino por ela compreendidos, colabora com a inclusão da Educação do Campo na agenda dos ministérios, contribuindo tanto para fomentar o debate sobre o que querem PRONERA: experiências de gestão de uma política pública 166 os sujeitos do campo, quanto para a arrecadação de recursos para financiar políticas, programas e projetos educacionais para esses sujeitos (MIRANDA, 2015, p. 164-165).

Em 2008, também ocorreu a interferência do TCU nas atividades do PRONERA, fato que praticamente suspendeu ou atrasou as ações metas do Programa, em várias regiões do país, por um período de dois anos. O TCU analisou denúncias acerca de possíveis irregularidades existentes na aplicação dos recursos no curso superior de Agronomia, ofertado pela Universidade Estadual do Mato Grosso (UNEMAT), fruto do convênio INCRA-PRONERA/FAESPE/UNEMAT, e impôs o Acórdão nº 2.653/2008 (BRASIL, 2008). As determinações do TCU foram impostas a todos os projetos do PRONERA elaborados até então, o que: “[...] impediu o Pronera de realizar parcerias com instituições educacionais sem fins lucrativos e efetuar pagamento de bolsas para professores das instituições federais de ensino que atuavam no programa” (BRASIL, 2015, p. 12).

O Acórdão determinou que, em vez de convênios, o INCRA passasse a utilizar contrato, precedido de licitação, para a formalização das parcerias do PRONERA, conforme exposto abaixo:

9.4.3.2.iniba por meio de normas, cláusulas contratuais a fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente os movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra forma de curso promovido (BRASIL, 2008, p. 1).

Para esse aparelho do Estado brasileiro, ligado ao Poder Legislativo, os sujeitos sociais organizados em movimentos reivindicatórios são apontados como entes estranhos à administração pública, devendo ser excluídos do processo da construção do PRONERA. Isso revela

[...] o caráter contraditório das políticas estatais, à medida que limita as conquistas sociais reconhecidas e legitimadas pelas suas próprias instâncias administrativas quando estimulam a parceria Estado-sociedade e nos documentos norteadores de políticas, em especial, de educação, incluem cláusulas relativas a participação popular (TEIXEIRA, 2011, p. 86).

Por isso, foi editada a Norma de Execução nº 73, publicada pelo INCRA em 30 de maio de 2008, que suspende o pagamento de bolsas nos convênios do PRONERA e apresenta os novos valores do custo aluno/ano. Para dar continuidade ao Programa, foi firmado um acordo de cooperação entre o INCRA e o CNPq, no ano de 2009, “com a finalidade de

garantir o pagamento das bolsas dos coordenadores e alunos dos cursos em vigência” (FÉLIX, 2015, p. 39).

Para atender ao que dispôs o TCU, foi desenvolvida nova institucionalização do Programa, iniciada a partir da Lei nº. 11.947, de 16 de julho de 2009, que estabelece, em seu Art. 33:

[...] “fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)”. O parágrafo único do mesmo dispositivo afirma, ainda, que cabe ao Poder Executivo dispor sobre as normas de funcionamento, execução e gestão do programa (BRASIL, 2015, p. 13).

A lei garante continuidade do Programa e propõe, em seu § Único, as prerrogativas das instituições do Estado para atuar nele, bem como coloca definitivamente sua execução no âmbito do MDA, a ser executado pelo INCRA. E, nos termos do Art. 33, o PRONERA passa a integrar a política de educação do campo, conforme o Relatório do II PNERA (BRASIL, 2015; CARVALHO, 2015).

Ainda nesse ano aconteceram várias manifestações por parte das parcerias constituídas nos Estados em favor do reexame do acórdão. Houve reunião com o presidente do TCU, com a presença da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; reitores e vice-reitores; professores e professoras; representantes do movimento social e de sindicatos e o INCRA, objetivando a continuidade do PRONERA e a revisão do acórdão. Dessa reunião, resultou o Acórdão TCU nº 3.269/2010 (BRASIL, 2010). Dentre as recomendações desse novo acórdão, que levaram à modificação da legislação do Programa, estão: adoção de processo seletivo para os participantes dos projetos; acesso aos cursos oferecidos pelo PRONERA a todos os assentados da reforma agrária; não ser restrito apenas a um movimento social ou sindical em detrimento dos demais.

Entre os dias 03 e 05 de novembro de 2010, foi realizado na Câmara dos Deputados, em Brasília-DF, o IV Seminário Nacional do PRONERA. Durante o seminário, foi assinado Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o PRONERA.

Esse decreto institui a Política de Educação do Campo e, segundo Silva (2015, p. 27), transforma os “programas de governo em políticas de Estado”. Ele foi assinado num contexto em que a “principal política de educação do campo, o PRONERA, está em profunda crise”. Crise essa relacionada ao questionamento feito ao Programa pelo TCU. Por isso, o

decreto foi um passo importante para estabelecer e construir novas ações relacionadas à sua realização, ou seja:

[...] prevê a garantia de condições de infraestrutura, transporte escolar, materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e desporto “adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo” (SILVA, 2015, p. 28).

É esse Decreto que estabelece o que são consideradas populações do campo: agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da reforma agrária, trabalhadores assalariados rurais, quilombolas, caiçaras, povos da floresta, caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir trabalho no meio rural.

A Portaria INCRA nº 238, de 31 de maio de 2011, durante o governo de Dilma Vana Rousseff (2001-2016), lançou a edição revisada e atualizada do Manual, que veio a constituir o 4º Manual de Operações do PRONERA (BRASIL, 2011), com vistas a atender ao Decreto nº 7.352/2010 e o Acórdão TCU nº 3.269/2010. Com essa nova redação do manual, passou a ser público do Programa, conforme seu Art. 13º:

- 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 (BRASIL, 2015, p. 10).

Por meio dele, os assentados e acampados e os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)<sup>71</sup>, foram eleitos os beneficiários do PRONERA. Nota-se que o Programa foi ampliado, com relação às populações beneficiárias.

O decreto regulamenta os objetivos (Art. 12º); o público-alvo (Art. 13º); a formação e organização das turmas (Art. 7º); a formação dos professores (Art. 5º); a forma de execução (Art. 14º); a aplicação de recursos (Art. 15º); e a gestão nacional (Art. 16º).

Quanto à organização e ao funcionamento das turmas, estabelece em seu art. 7º as seguintes diretrizes:

- I - organização e funcionamento de turmas formadas por alunos de diferentes idades e graus de conhecimento de uma mesma etapa de ensino, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental;

<sup>71</sup> O Decreto nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008, regulamenta os beneficiários do PNCF.



II - oferta de educação básica, sobretudo no ensino médio e nas etapas dos anos finais do ensino fundamental, e de educação superior, de acordo com os princípios da metodologia da pedagogia da alternância; e

III - organização do calendário escolar de acordo com as fases do ciclo produtivo e as condições climáticas de cada região (Brasil, 2010, Art. 7º). (BRASIL, 2015, p. 11).

O PRONERA também ampliou suas áreas de atuação, conforme o Art. 14º:

Art. 14: I - alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental; II - formação profissional conjugada com o ensino de nível médio, por meio de cursos de educação profissional de nível técnico, superior e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; III - capacitação e escolaridade de educadores; IV - formação continuada e escolarização de professores de nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio de licenciaturas e de cursos de pós-graduação; V - produção, edição e organização de materiais didáticos pedagógicos necessários à execução do Pronera; e VI - realização de estudos e pesquisas e promoção de seminários, debates e outras atividades com o objetivo de subsidiar e fortalecer as atividades do Pronera (BRASIL, 2015, p. 13).

As novas regulamentações também recaíram sobre as formas de pactuação das entidades participantes, parceiras, para a execução do programa, estabelecendo em seu parágrafo único do artigo 14º que o INCRA pode “celebrar contratos, convênios, termos de cooperação ou outros instrumentos congêneres com instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e demais órgãos e entidades públicas para execução de projetos no âmbito do Pronera” (BRASIL, 2015, p. 14).

Já o Artigo 5º do referido decreto versa sobre a formação dos educadores, ao propor,

[...] que a educação do campo deverá observar os princípios e os objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, conforme disposto no Decreto no 6.755/2009, e será orientada, no que couber, pelas diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2015, p. 114-115).

O artigo 5º discorre sobre a possibilidade de diversos tipos de formação de educadores, sobretudo da metodologia da alternância, ou outras que possam atender às especificidades da educação do campo, a exemplo daquelas realizadas concomitantemente à sua atuação profissional.

Outra lei que regulamentou o Programa foi a de nº 12.695/2012, que instituiu o pagamento de bolsa aos educadores que atuam nele. Lançada também em função do Acórdão do TCU, ela foi muito festejada pelos educadores das IES. O Art. 33 dessa lei autoriza o Poder Executivo a conceder bolsas aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do PRONERA, nos seguintes termos:

§1º Os professores das redes públicas de educação poderão perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronera, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição com o seu mantenedor, se for o caso. §2º Os valores e os critérios para concessão e manutenção das bolsas serão fixados pelo Poder Executivo. §3º As atividades exercidas no âmbito do Pronera não caracterizam vínculo empregatício e os valores recebidos a título de bolsa não incorporam a qualquer efeito, ao vencimento, salário, remuneração ou proventos recebidos (BRASIL, 2015, p. 15).

Em 20 de março de 2012, o governo Dilma lançou o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), visando oferecer o apoio técnico e financeiro aos Estados, Distrito Federal e municípios para a implementação da política de educação do campo. O PRONACAMPO foi instituído no Ministério da Educação pela Portaria nº 86, de 1 de fevereiro de 2013<sup>72</sup>.

O 5º Manual de Operações do PRONERA (BRASIL, 2014) foi publicado em agosto de 2014, atualizando as normativas do Programa para atender o art. 33º da Lei nº 11.947/2009, o Decreto nº 7.352/2010 e a Lei nº 12.695/2012. Essa edição traz, pela primeira vez, em sua apresentação, o PRONERA como “política pública de Educação do Campo”:

*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. O PRONERA é executado pelo Incra Sede, em Brasília (DF), e suas respectivas Superintendências Regionais (SR) (BRASIL, 2014, p. 8, grifo nosso).*

Com as modificações ocorridas ao longo do tempo, presentes nos seus manuais, os cursos do PRONERA podem ser classificados nas seguintes modalidades: EJA alfabetização; EJA anos iniciais; EJA anos finais; EJA nível médio (magistério/formal); EJA nível médio (normal); Nível médio/técnico (concomitante); Nível médio/técnico (integrado); Nível médio profissional (pós-médio/subsequente); Graduação; Especialização; Residência Agrária; Mestrado e Doutorado.

O 6º Manual de Operações foi aprovado pela Portaria/INCRA/Pnº 19, de 15 de janeiro de 2016. Esse manual não altera os objetivos metodológicos dos trabalhos nem a sistemática de encaminhamento das questões. Porém, uma mudança fundamental diz respeito à participação dos parceiros. Nesse quesito, os movimentos sociais e sindicais tiveram uma

---

<sup>72</sup>A política de Educação do Campo do MEC visa ampliar e qualificar a oferta de educação básica e superior às populações do campo.

drástica redução de sua participação no encaminhamento dos projetos e, também, no desenvolvimento dos projetos.

Com esse manual, praticamente é colocado por terra o ideal de “políticas públicas” que os militantes dos movimentos sociais utilizam para defender e valorizar o PRONERA. Os elaboradores do manual mantêm no item 3.2 o ideal de parceria, baseada nos três componentes estruturantes do Programa: as IESs; os órgãos públicos das três esferas de poder; e os movimentos sociais e sindicais. Porém, é no item 3.24 do manual que a redução da participação dos movimentos sociais e sindicais se faz sentir. Sua participação ficou restrita a:

Indicar as demandas educacionais das áreas de reforma agrária e do crédito fundiários, em conjunto com os demais parceiros;  
Acompanhar e avaliar o processo pedagógico dos cursos;  
Efetuar o controle social, entendido este como a “participação do cidadão na gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração pública e fiscalização da coisa pública” (BRASIL, 2016, p. 27).

A comparação das atribuições descritas acima com as que estão presentes no 3º Manual de Operações demonstra bem a redução da participação dos movimentos sociais e sindicais na operacionalização do PRONERA. Para o manual mais antigo, são atribuições dos parceiros movimentos sociais e sindicais:

mobilizar jovens e adultos moradores das áreas de Reforma Agrária para a identificação das demandas;  
identificar, em conjunto com os demais parceiros, as áreas de Reforma Agrária que participarão dos projetos;  
participar da elaboração e do acompanhamento durante a execução dos projetos educacionais;  
buscar, em conjunto com as instituições públicas de ensino, governos estaduais e municipais e o INCRA, a infraestrutura necessária ao funcionamento do Programa nas áreas de Reforma Agrária;  
acompanhar, em conjunto com os demais parceiros, todo o processo pedagógico desenvolvido pelos(as) educadores(as) e coordenadores(as) locais quanto à adequação curricular, metodologia, formas de participação, entre outros;  
participar da seleção e capacitação dos(as) educadores(as) das áreas de Reforma Agrária;  
discutir, acompanhar e avaliar em conjunto com os demais parceiros a aplicação dos recursos e execução do Plano de Trabalho e do Projeto (BRASIL, 2004, p. 22-23).

É certo que o PRONERA foi adquirindo racionalidade e funcionalidade a cada nova versão de seus Manuais de Operações, permitindo à burocracia estatal dominar as particularidades de sua elaboração. A ampliação do grau de institucionalidade do PRONERA pode ser interpretada como a forma acabada do Estado moderno, que, segundo Santos (2015, p. 92-94), com sua administração racional transforma as produções humanas em atividades,

serviços, políticas públicas com eficácia e previsibilidade, segundo uma racionalidade organizada e controlada.

Por isso, a resultante histórica do acompanhamento dos manuais de operações do Programa mostra uma ação característica fundamental do aparelho de Estado que não é atender o bem comum, mas buscar formas de regular as diferentes ações dos indivíduos e grupos no sentido de esvaziamento de toda e qualquer participação que não os regulados pelo Estado.

Em seguida, examina-se a relação do PRONERA com a Educação do Campo.

### **6.3 O PRONERA e sua Relação com a Educação do Campo**

Durante o I ENERA, seus participantes criaram, também, a Articulação Nacional Por Uma Educação Básica do Campo, que reuniu os participantes interessados em continuar a reflexão sobre a educação do campo e possibilitou a realização da I Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo. Nessa conferência, concretizou-se novamente a parceria de “movimentos sociais, organizações governamentais e não governamentais, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da UNESCO, do UNICEF e da Universidade de Brasília” (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 13), responsáveis por desencadear a construção das políticas públicas/estatais de Educação do Campo.

O objetivo principal da Conferência foi “recolocar o rural e a educação que a ele se vincula, na agenda política do país” e o desafio foi o de “pensar e fazer uma educação vinculada às estratégias de desenvolvimento” (1988, p. 22/3). O intuito é o de incluir na pauta de reflexão o PNE (Plano Nacional de Educação) a proposta de se fomentar uma educação básica do campo. Por isso, a escola do campo é interpelada a construir um ideário pedagógico que nunca se feche em si mesmo, nem mesmo se torne pronto e acabado. Precisa-se pensar a escola do campo como movimento de transformação da realidade (NASCIMENTO, 2015, p. 3).

Dessa forma, convém lembrar que tanto o PRONERA quanto o movimento de “Educação do Campo” tiveram como ponto de partida a realização do I ENERA. E a “Educação do Campo” passou a dar maior abrangência, para além dos assentamentos, às formulações teóricas no campo educacional produzidas pelos movimentos sociais. Proposições teóricas que expressam o posicionamento ideológico, político e pedagógico dessa parcela dos sujeitos do campo.

Assim, a Educação do Campo é movimento histórico em constante (re) construção, sobretudo, porque o campo é um território de disputas das velhas relações sociais do capitalismo e de um novo projeto de relações sociais não

capitalistas. Ela nasceu das lutas dos trabalhadores do campo pelo direito de uma educação pautada no paradigma da Educação do Campo. As lutas foram se tornando vigorosas no cenário político brasileiro e como fruto tem se visto a materialização de políticas públicas voltadas para uma educação que considere os sujeitos do campo (LIMA, 2014a, p. 77).

No entanto, o PRONERA não é sinônimo de Educação do Campo. Ele foi, na verdade, o campo experimental da Educação do Campo. Esta última foi, por sua vez, o campo teórico que subsidiou as reflexões para a elaboração da Política de Educação do Campo, que se configurou como política, pelo menos do ponto de vista legal:

[...] após a publicação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica para as Escolas do Campo, através da Resolução CNE/CEB nº1, de 03 de abril de 2002; da Resolução nº 2 de 28 de abril de 2008, na qual o Conselho Nacional de Educação – CNE por meio da Câmara de Educação Básica estabeleceu as Diretrizes Complementares, Normas e Princípios para o Desenvolvimento de Políticas Públicas de Atendimento à Educação Básica do Campo; e do Decreto nº 7352 de 4 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA (LIMA, 2014a, p. 72).

A Educação do Campo é, sobretudo, um movimento de articulações na disputa por espaços e projetos na política pública/estatal de educação, enquanto as políticas públicas/estatais de Educação do Campo são a expressão legal dos anseios de educação das populações do campo, sem ser, de fato, a sua materialização. Por isso, a utopia dos movimentos sociais ainda permanece na busca por uma escola que realize uma educação que respeite a realidade cultural e o cotidiano dos moradores do campo, ou seja, uma educação que:

Trabalha desde os interesses, a política e a economia dos diversos grupos de trabalhadores do campo, nas suas formas de trabalho e de organização, na sua dimensão de permanente processo, produzindo valores, conhecimentos e tecnologias na perspectiva do desenvolvimento social e econômico igualitário desta população. A identificação política e a inserção geográfica na própria realidade cultural do campo são condições fundamentais de sua implementação (CONFERÊNCIA, 1998).

Dentre os fatores importantes da realização da I Conferência estão, de um lado, abrir espaços para se discutir a Educação do Campo e, de outro lado, propugnar pela defesa de legislações favoráveis a essa educação. Segundo Garcia (2009), a partir da I Conferência Nacional: Por uma Educação Básica do Campo, os Movimentos Sociais e outros setores da sociedade, dentre os compromissos assumidos pelos seus representantes e organizadores, está a criação de uma coleção de cadernos, inicialmente denominada “Por uma Educação Básica do Campo”, que posteriormente foi chamada simplesmente de “Por uma Educação do

Campo”.<sup>73</sup> O 1º Caderno da coleção, conhecido por Texto-base, é uma espécie de memória da I Conferência.

A finalidade dessa publicação foi alimentar a reflexão, motivar a mobilização das bases e favorecer o intercâmbio de experiências, objetivando unir forças pela luta por uma educação pública para o campo. O texto-base<sup>74</sup>, “Por Uma Educação Básica do Campo”, esclarece com objetividade suas intenções e proposições sobre esse desafio histórico, ao apresentar vários motivos e situações sociais, políticas e culturais que dizem respeito à problemática do campo, em virtude da gama de determinações que o modelo capitalista lhe impõe. Entre eles, está a exclusão da população do campo de direitos à educação e das políticas públicas para sua efetivação, entre outros (GARCIA, 2009, p. 152).

A necessidade de legislação para a educação do/no campo, outro elemento importante discutido na Conferência, possui indicadores do processo de construção do que seriam as políticas públicas/estatais de educação do campo. Resumidamente, apontamos as seguintes:

A primeira conquista da Educação do Campo, segundo o Movimento de Educação do Campo, foi a criação do Programa Nacional da Educação em Áreas de Reforma Agrária (Pronea), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1998, seguida, em 2002, pela aprovação no Conselho Nacional de Educação das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo. (Parecer CNE/CEB Nº 36/2001 e (Resolução CNE/CEB Nº 1/2002), ampliada com a Resolução complementar (CNE/CEB Nº 2 de 28 abril de 2008a) (CARVALHO, 2011, p. 21-22, grifo do autor).

Na mesma direção, a autora considera que a legislação formam “os marcos legais e institucionais” que sinalizam a construção de uma política pública de Educação do Campo no Brasil:

[...] o Parecer (CNE/CEB Nº1/2006d) referente ao reconhecimento da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA’s), regulamenta a execução de práticas pedagógicas em tempos/espacos diferenciados. Outra frente de luta do Movimento da Educação do Campo foi a criação em 2004 de uma Coordenadoria-Geral de Educação do Campo no âmbito Ministério da Educação para execução da política nacional. Em 2006, o Movimento com forte mobilização política junto a este Ministério conquistou o Programa ProJovem saberes da Terra, e o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), reivindicação da agenda política da II Conferência Nacional da Educação do Campo de 2004 (CARVALHO, 2011, p. 22).

<sup>73</sup>A modificação se deve à compreensão crescente da Articulação Nacional “Por Uma Educação do Campo” de que a educação do campo deve ser atendida em sua amplitude, abrangendo todas as modalidades de educação e não apenas se restringindo ao acesso à Educação Básica.

<sup>74</sup>*Por uma Educação do Campo* (Memória) [1999] – Organizadores: Edgar Jorge Kolling, Ir. Nery e Mônica Castagna Molina (Nota 94, in: GARCIA, 2009, p. 152).

O papel fundamental do MST na formulação, também, da Educação do Campo, pode ser visto nos ideais acima apresentados, sendo afirmado nas pesquisas sobre a questão, como a citada abaixo, na qual o autor afirma:

[...] a proposta de educação do MST passa a ter papel fundamental na materialidade da EdoC [Educação do Campo]. Isso significa dizer que a - forte influência do movimento de Educação Popular, da Teologia da Libertação e das pedagogias da prática, e o amparo em - princípios humanistas e socialistas assumidos na proposta de educação do MST dão suporte e alimentam, em certa medida, a materialidade da EdoC[Educação do Campo] (VERDÉRIO, 2011, p. 120).

A existência do PRONERA marcou a forma de discutir a educação dos assentamentos e dos moradores do campo, bem como influenciou as políticas pública/estatais dessa parcela da população brasileira. A ele foi atribuída a responsabilidade de ampliar a formação e a oferta educacional no interior dos assentamentos. Dessa forma, sua existência confere-lhe o papel importante na educação dos assentados.

A I Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária – I PNERA, publicada no ano de 2004, realizada pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Educação (MEC), por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, visou diagnosticar a situação educacional nos assentamentos rurais como forma de subsidiar as políticas de educação do campo. Seu primeiro relatório, publicado em 2004, pelo Inep afirma:

De abrangência nacional, o levantamento foi realizado em fins de 2004 em 5.595 assentamentos rurais de todo o país, distribuídos em 1.651 municípios brasileiros, propondo recensear todos os assentamentos legalizados a partir de 1985. Para uma completa caracterização dos aspectos da demanda e das condições de oferta de educação escolar, foram utilizados três instrumentos de coleta de informações junto a três públicos distintos: professores e dirigentes de escolas situadas nos assentamentos rurais ou em seu entorno imediato; presidentes de associações de produtores rurais; e famílias assentadas. A pesquisa se propôs cobrir as unidades de ensino existentes em todos os assentamentos rurais ou no seu entorno, identificando 8.679 escolas; da mesma forma, foram entrevistadas lideranças comunitárias de todos os assentamentos visitados; e, no que se refere à população assentada, foi investigada uma amostra representativa das 524.868 famílias (DIPIERRO; ANDRADE, 2009, p. 248-249).

Um desdobramento dessa pesquisa foi a realização, em Brasília, no ano de 2005, do I Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo – I ENPEC<sup>75</sup>. O II Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo – II ENPEC – ocorreu de 05 a 08 de agosto de

<sup>75</sup> O I Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo, que aconteceu em Brasília, de 19 a 22 de setembro de 2005, foi uma realização conjunta do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, do PRONERA e da Coordenação Geral de Educação do Campo do Ministério da Educação – MEC.

2008, na Universidade de Brasília – UnB. O terceiro, realizado em julho de 2010, também teve lugar na UnB. Esses encontros serviriam para levantar questões teóricas e práticas e para desafiar o governo e os movimentos sociais, além de contribuir no sentido de ajudar seus participantes a pensar e elaborar propostas de políticas públicas interministeriais para a promoção do desenvolvimento da educação nos territórios rurais.

Um desdobramento desse processo foi a realização do II PNERA<sup>76</sup>, lançado em 2012, que reuniu dados sobre a educação na reforma agrária do período de 1998 a 2012 e foi publicada em 2015. Conforme consta na Apresentação do Relatório do II PNERA, com a pesquisa de abrangência nacional, seria possível mapear a condição da oferta e demanda de educação dos assentados, abrangendo os cursos e projetos, as instituições e movimentos sociais parceiros, os educandos beneficiados por nível e modalidade, bem como identificar os municípios e os assentamentos beneficiados pelo PRONERA. A segunda pesquisa agrega as informações sobre os cursos do PRONERA concluídos entre 01/01/1998 e 31/12/2011 (BRASIL, 2015).

A coleta, análise e sistematização dos dados da pesquisa iriam constituir o DATAPRONERA, concebido para o II PNERA para ser, ao mesmo tempo, uma ferramenta de pesquisa e uma ferramenta de gestão (BRASIL, 2015, p. 16). No entanto, durante a realização da pesquisa desta tese, não foi possível o acesso a esse banco de dados, nas diversas tentativas e diferentes meios empreendidos para isso: a busca na internet, na página do site do INCRA ou via contato por e-mail.

Segundo dados mencionados na Apresentação do Relatório do II PNERA:

O Pronera promoveu a realização de 320 cursos nos níveis EJA fundamental, ensino médio e ensino superior, envolvendo 82 instituições de ensino, 38 organizações demandantes e 244 parceiros, com a participação de 164.894 educandos. Essas ações qualificaram a formação educacional e profissional de trabalhadoras e trabalhadores, melhorando suas vidas, reescrevendo seus territórios e mudando o campo brasileiro para melhor (BRASIL, 2015, p. 8).

A realização do I e do II PNERAs revela, de um lado, que o PRONERA é a comprovação do histórico descaso do Estado brasileiro com a educação do homem rural e, de outro lado, mostra a importância que o Programa adquiriu na questão educacional dos assentamentos:

---

<sup>76</sup>O II PNERA aconteceu com a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Pronera, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Cátedra Unesco de Educação do Campo e Desenvolvimento Territorial da Universidade Estadual Paulista (Unesp), responsáveis pela coordenação nacional do projeto (BRASIL, 2015).



Assim como os assentados e as lideranças dos movimentos sociais, também os gestores governamentais e os agentes de extensão rural (sejam eles órgãos governamentais, universidades, organizações não governamentais ou empresas privadas) convergem sobre a necessidade de elevar os níveis de escolarização dos assentados como requisito para a organização comunitária, o desenvolvimento tecnológico e o êxito econômico dos assentamentos (ANDRADE; DIPIERRO, 2009, p. 248).

Nesse sentido, o conhecimento das dimensões e características da oferta educacional e, sobretudo, do avanço educacional, em direção ao nível superior, por parte dos assentados da reforma agrária, ganha relevância.

O desenvolvimento equitativo e sustentado dos territórios reformados requer também a ampliação de oportunidades de acesso da população assentada ao ensino superior, mediante ampliação do PRONERA, direcionamento específico do PROUNI e concessão de bolsas de estudo, preferencialmente nas carreiras destinadas à formação de recursos humanos necessários aos assentamentos (educação, saúde, ciências agrárias, meio ambiente, administração etc.) (ANDRADE; DIPIERRO, 2009, p. 254-255).

Outro elemento que convém destacar é a alegada abrangência ou alcance da formação dos educadores e da melhoria de qualidade de vida dos assentados, que estão na ponta do processo de formação realizado no Programa. Segundo os coordenadores do II PNERA:

Ao longo desse período, a formação dos educadores no Pronera assumiu duas importantes dimensões. A primeira refere-se à contribuição para a formação dos educadores que vão atuar nos assentamentos e acampamentos da reforma agrária. Essa dimensão denota que o programa não somente possibilitou o acesso à formação dos próprios educadores, mas ainda criou condições especiais para que estes educadores ampliassem o direito à educação para milhares de jovens e adultos no seu próprio lugar de vida e moradia. A segunda dimensão refere-se à própria formação por dentro do programa, ou seja, à capacidade de ampliação da escolarização em diversos níveis pelos próprios educadores. O Pronera contribuiu direta e indiretamente para assegurar o direito ao acesso à educação em diversos níveis, não somente nos níveis mais elementares da formação dos educadores, condição necessária para a qualidade social e política que se busca dar à educação brasileira (BRASIL, 2015, p. 12).

A existência do Programa estaria ampliando e garantindo o direito ao acesso à educação.

Um dos resultados identificados nesta pesquisa refere-se à garantia do direito à educação assegurada pelo programa a um total de 164.894 educandos. São jovens e adultos envolvidos nos cursos em diversos níveis e modalidades. A maioria destes jovens e adultos jamais teria acesso à educação se o programa não existisse, tendo em vista o quase total abandono em que vivem os sujeitos do campo em relação ao acesso à educação em todos os níveis, especialmente em relação aos ensinos médio e superior (BRASIL 2015, p. 11).

A afirmação comum nos estudos é que o PRONERA significa um aumento nas oportunidades, o que pode ser considerado um avanço em termos de inclusão dos assentados na educação. Uma vez que amplia o acesso à educação àqueles que estão impedidos, desenha formas específicas de realizar a formação e possibilitar o acesso à escolarização, inclusive ao ensino superior. Acredita-se, também, que se está realizando uma equiparação de oportunidades, tornando a entrada e permanência no ensino superior acessíveis aos assentados. Essas questões serão alvo de tratamento, mas, antes, tratemos de discutir o PRONERA na conjuntura das políticas neoliberais.

#### **6.4 O PRONERA, a Conjuntura e as Políticas Públicas/Estatais**

Os diferentes movimentos sociais que participam de um mesmo projeto podem ser colocados frente a frente com a diversidade de correntes teóricas, metodológicas e políticas existentes nas instituições de ensino superior. Da mesma forma, podem os movimentos sociais entrar em conflito com a burocracia do aparelho de Estado. Esses fatores produzem tensões entre movimentos sociais, instituições de ensino superior e INCRA. De qualquer modo, a possibilidade de interações das três instituições básicas (Movimentos Sociais – IES – INCRA) envolvidas no Programa resulta em certa forma de interatividade:

[...] quando se propõe desenvolver ações mediante parcerias entre os órgãos governamentais, Instituições de Ensino Superior (IES), movimentos sociais e sindicais e comunidades assentadas; da “multiplicação” quando visa ampliar o número de alfabetizados bem como de monitores e de agentes mobilizadores para promover a educação nos assentamentos; e da participação quando busca envolver a comunidade beneficiária em todas as fases dos projetos (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 29).

Embora o Programa permita a autonomia de cada um dos parceiros, não impede o conflito e as tensões entre eles:

Nos projetos estudados, os supervisores do INCRA expressaram grande interesse pelo PRONERA, reconhecendo sua importância na Reforma Agrária, e manifestaram um forte desejo de que os projetos tenham continuidade. Todos reclamaram da falta geral de recursos dentro do Programa, em especial para fazer um bom acompanhamento local. O que se sente é que estão restritos às políticas do INCRA nacional, não podendo assumir posturas muito divergentes. Esta situação se diferencia da situação dos professores universitários que apesar de serem também funcionários públicos têm muito mais autonomia para agir de acordo com sua consciência política e profissional. Ao se desenvolverem os relacionamentos no interior do cotidiano do trabalho em parceria, às vezes, surgem conflitos por falta de compreensão destas posições. Os membros do MST também se encontram em situação parecida já que, por mais engajados que estejam no

projeto, fazem parte de uma organização com suas próprias prioridades e estas podem vir a ser prejudiciais ao projeto. Pensamos aqui em especial nas re-aloções de coordenadores muitas vezes criticadas pelos professores universitários e supervisores do INCRA (FRAGOSO, 2001, p. 48).

Se o Programa possui princípios teórico-metodológicos, não impede, no entanto, a diversidade de concepções políticas e teóricas nos projetos. O Programa é criticado, segundo a autora, pela “falta de unidade político-pedagógica, numa falta de concepção pedagógica clara e orientadora que permita uma avaliação dos resultados” (FRAGOSO, 2001, p. 41). São inúmeras concepções políticas e teóricas presentes ou latentes, no interior dos movimentos sociais e nas IES. Essa diversidade, no entanto, muito mais do que dificultar uma avaliação de resultado, revela, segundo entendemos, a inexistência de uma postura político-pedagógica definida e, sobretudo, coloca em suspeição a defesa pelos movimentos sociais da educação diferente e transformadora, uma das suas principais bandeiras, uma vez que o ecletismo não pode ser tratado como sinônimo de proposta pedagógica transformadora. Não, ao menos, na direção da emancipação humana.

O ecletismo teórico dentro do PRONERA não colide, no entanto, com sua matriz metodológica, a realidade como ponto de partida do processo de ensino. Um princípio básico das concepções de Paulo Freire e do construtivismo que é textualmente assumido pelo Programa. Da mesma forma, o Programa não impede que a fundamentação teórica de cada projeto fique na dependência das ditas “interações” ou dos posicionamentos dos agentes envolvidos no processo.

Nesse sentido, entendemos que falta ao PRONERA um posicionamento em direção a uma concepção de pedagogia e de educação que signifique um novo patamar de cidadania e a emancipação das populações do campo, como alegam desejar os movimentos sociais. Nesses termos, é conveniente a proposição de Newton Duarte (2011), quando trata como falácia a adesão ao construtivismo, ao partir da prática ou do cotidiano como forma de conquista favorável aos interesses da classe trabalhadora. Tais fundamentos não promovem sequer a cidadania burguesa, que dirá a emancipação humana:

Alguém poderia [nos apresentar] o argumento de que se busca, atualmente, a valorização do conhecimento que o aluno traz de sua “realidade concreta”, de seu “cotidiano”, a valorização do seu “saber específico ao grupo cultural ao qual o aluno pertence”, isto é, busca-se valorizar a construção do conhecimento, partindo do que o indivíduo já possui, possibilitando-lhe a conquista da autonomia intelectual, respeitando suas necessidades e seus interesses (DUARTE, 2011, p. 64).

Para o autor, tudo isso não passa de uma forma eufemística de aceitar, sem questionamentos, o cotidiano alienado e fetichizado dos indivíduos.

Na indicação de suas demandas juntos às universidades, os movimentos sociais procuram aproximar-se dos educadores, dos centros de pesquisa e das áreas de extensão que participam ou estão engajados na luta pela terra e pela reforma agrária. Essa é uma característica da origem do Programa, conforme indica a citação abaixo:

O PRONERA começou justamente em departamentos de extensão onde os movimentos sociais sabiam que existiam professores com um engajamento político e um compromisso social; onde o MST sabia poder desenvolver sua pedagogia “transformadora”; onde já existia um contato e se sabia que haveria uma gestão democrática e participativa (FRAGOSO, 2001, p. 79).

Além das tensões e interações entre os movimentos sociais e educadores ou instituições de ensino, outras derivam, ainda, da presença do Estado, representada pelo INCRA, mas que transcendem as prerrogativas do instituto, uma vez que ele é apenas um órgão, uma peça do quebra-cabeça do Estado. A prevalência das formas focalizadas, de reparação ou assistenciais, preferidas pelo Estado em ação, sobretudo na fase do neoliberalismo, é patente no que aqui se estuda:

[...] o PRONERA é um programa de caráter assistencial do Governo Federal. Esta dialética pode gerar tensões e influenciar o andamento dos projetos. De um lado, temos os movimentos sociais e universidades tentando executar um trabalho educacional de qualidade e de conscientização crítica e, do outro, uma política do governo que não proporciona as condições financeiras/materiais necessárias para o bom andamento deste trabalho (FRAGOSO, 2001, p. 40).

Essas características apontadas pela autora são da maior importância. Para ela, a conjuntura é a chave para interpretar o PRONERA, ou seja:

[...] o fruto do amadurecimento de ideias, dentro de uma determinada conjuntura, e tem a singularidade de ser um programa do governo federal, gestado fora do âmbito governamental, produto de uma articulação do CRUB com o MST, [por meio do qual] o governo financiaria projetos de educação de jovens e adultos em assentamentos, elaborados pelas IES em conjunto com os movimentos sociais (FRAGOSO, 2001, p. 25-26).

É fato. O PRONERA foi construído dentro de determinada conjuntura. Por isso, convém questionar: Que conjuntura é essa? Se, de um lado, a construção desse Programa possui efeitos e importância por atender uma demanda particular e real de educação dos assentados, ela é parte de uma dívida educacional histórica das populações do campo. A necessidade de construí-lo demonstra o abandono da educação das populações do campo

pelos governantes do passado e do presente. Abandono denunciado durante o I ENERA, que identificou “a preferência do MEC pela política de reforço ao ensino regular” e a “tendência” entre os “dirigentes municipais de considerar os assentamentos áreas federais e, portanto, fora do âmbito de sua atuação” (BRASIL, 2004, p. 15). Mas, há outros componentes dessa conjunta, que são pouco mencionados nas produções sobre o PRONERA.

Nesse sentido, não se poderia deixar de dizer, o Ministério da Educação (MEC), adota no Brasil, desde os anos 1990, iniciado pelo Governo neoliberal de FHC, as diretrizes do Banco Mundial. Da mesma forma, as diretrizes da educação neoliberal ganharam apoio na sociedade civil, cujo exemplo claro é a criação de organizações não governamentais (ONGs) atuando na educação, como é o caso das ONGs “Todos Pela Educação” e “Instituto Ayrton Sena”.

Outro componente dessa conjuntura é o fato de o PRONERA ser uma política pública/estatal, o que outros pesquisadores do tema denominam de políticas públicas. Ou seja, que o Programa é uma “política pública institucionalizada por demanda coletiva” (MOLINA, 2003, p. 47), uma “política pública de educação” reivindicada pelos movimentos e universidades “frente ao governo federal” (DI PIERRO, 2000, p. 44), ou uma política pública que se “efetivou” por meio do Decreto nº7.352, de 04/11/2010 (FREITAS, 2011). De forma que, apesar de esses autores reconhecerem elementos contraditórios das políticas e ações estatais, eles consideram que o atendimento da demanda educacional dos assentamentos possa ser resolvido por projetos mediados junto ao sistema político e/ou administração estatal.

Assim, as políticas públicas/estatais seriam, na melhor das hipóteses, ações neutras ou desinteressadas do Estado, que cumprem seu objetivo, qual seja: atender demandas sociais, em especial as educacionais, de forma negociada no varejo da sociedade civil. Essas demandas podem ser ou não encampadas pelo poder estatal, pois a decisão em aceitar a demanda se realiza por escolhas que se faz contra outras possíveis demandas, em meio ao conflito em relação aos bens públicos.

Nessa conjuntura, também estão presentes os elementos ideológicos da classe representante do capital, que possuem princípios educacionais baseados nos ideais neoliberais, que não são contrariados nos projetos e programas estatais que, pelo contrário, aplicam ações focalizadas em detrimento de ações que sejam consideradas direitos sociais, o que também defendem os representantes do capital.

Sem se considerar que as políticas públicas/estatais sejam ações coordenadas e articuladas entre atores governamentais e não governamentais, sem atentar para o fato de ser desigual a participação nos modos de regulação social, é possível que possam ter, aqui e ali,

programas e projetos com um viés transformador, mas jamais serão emancipadores, uma vez que essas ações focalizadas reafirmam os ideais do capital.

Uma forma de aproximação do PRONERA com os ideais pós-modernos, um elemento de sua conjuntura, pode ser vista pela compreensão do papel do Estado, exposta por uma das principais articuladoras e dirigente do Programa, quando afirma que cabe ao Estado universalizar os direitos sociais por meio de “políticas públicas” (MOLINA, 2008). Nessa direção, a autora entende que a garantia do acesso e permanência na escola de um público específico, como é o caso do campo, requer o respeito à diversidade das questões culturais, políticas e econômicas próprias do campo. O que garantiria, segundo a autora, a igualdade e a universalidade, o que requer, por isso, garantir direitos específicos a um público determinado, no caso os moradores do campo, ou seja:

*O respeito à diferença pressupõe, assim, a oferta de condições diferentes. O que, no limite, garante a igualdade de direitos. Vale ressaltar que a dialética da igualdade e da diversidade evidencia elementos básicos e comuns a todos os sujeitos sociais: a unidade na diversidade. Mas também indica as diferenças entre o campo e a cidade. Além disso, os sujeitos sociais do campo possuem uma base sócio-histórica e uma matriz cultural diferentes, o que os faz demandantes de políticas públicas específicas (MOLINA, 2008, p. 29, grifo nosso).*

Nessa perspectiva, é a especificidade das condições de acesso e as desigualdades históricas no acesso à educação que, necessariamente, demandam ações afirmativas do Estado para corrigir essas distorções (MOLINA, 2008). Assim, na base de uma aproximação com o multiculturalismo e com a perspectiva pós-moderna, postula-se uma “dialética da igualdade e da diversidade”, que estaria a unir os elementos básicos e comuns de todos, criando uma unidade na diversidade. Se Hegel estivesse vivo, certamente reconheceria sua colaboração nessas formulações, ligando-as, diretamente, ao seu Universal ou à sua Razão Absoluta. Como isso é impossível de se realizar, cabe aqui identificar que, a julgar por essas proposições, o PRONERA, enquanto política pública/estatal, em sua forma de ação afirmativa, adquire a característica essencial do “Estado em ação”, que é oferecer uma educação focalizada, específica aos povos do campo.

A ação focalizada não é uma característica exclusiva do PRONERA, mas matéria comum das políticas públicas/estatais, que realiza o caráter neoliberal das ações focalizadas e de curta duração, ou seja, inviabiliza até mesmo a cidadania burguesa, quanto mais a emancipação. Emancipação que só pode ser conquistada com a distribuição igual dos benefícios das conquistas históricas da humanidade. E, nesse caso específico, pode contribuir a educação se tenha como parâmetro o direito à educação, o que exige a construção de escola,

de estrutura e de infraestrutura para a realização da educação dos assentados da reforma agrária e para os demais moradores do campo. Outra característica da ação estatal em projetos e programas das políticas públicas/estatais é a valorização do cotidiano, da realidade ou do específico. Trata-se do relativismo, um aspecto do neoliberalismo, que renega conceitos como totalidade, universalidade e objetividade, questões que são comuns à ideário neoliberal de educação.

Segundo Duarte (2011), a adesão construtivismo, ao multiculturalismo e ao universo cultural ou cotidiano como fundamentos da educação, constitui o ingresso no lema “aprender a aprender”, mote ideológico da pedagogia neoliberal:

Assim, o lema “aprender a aprender” desempenha um importante papel na adequação do discurso pedagógico contemporâneo às necessidades do processo de mundialização do capitalismo, pela intensa vinculação à categoria de adaptação que ocupa lugar de destaque tanto no discurso político-econômico neoliberal como nas teorias epistemológicas, psicológicas e pedagógicas de cunho construtivista (DUARTE, 2011, p. 65).

O relativismo, segundo o autor, é uma questão abordada e defendida por Piaget, que defendeu a necessidade de trabalhar com a criança a “aceitação de que não existe verdade e que, portanto, tudo é relativo”; o que devemos ensinar à criança seria “simplesmente um método, um instrumento psicológico fundado na reciprocidade e na cooperação” (DUARTE, 1998, 2011, p. 43). Com isso, o autor demonstra que Piaget, em particular, e o construtivismo, de modo geral, tem como fundamento o relativismo, que significa um vazio de conteúdo: tudo serve, tudo pode, todos têm razão. Com isso, não existe verdade e, portanto, não existem valores comuns a todos, como liberdade, justiça, cooperação, fraternidade, religião.

O ecletismo teórico e a defesa do aprender ligado aos desafios do cotidiano, presentes no PRONERA, não poderiam ser mais adequados ao discurso pedagógico em favor das necessidades do processo de mundialização do capital. E não constitui nenhuma novidade a existência do ecletismo teórico-metodológico presente nas formulações teóricas do MST. Estudos anteriores já o demonstram (BEZERRA NETTO, 1998, 1999, COSTA, 2002; GRACIA, 2009). O que salta aos olhos é a facilidade com que o relativismo adentra o PRONERA. De maneira que, é preciso reforçar: não há nada de mais neoliberal do que o relativismo, do que acreditar que todas as referências são válidas. Porém, dada a natureza da construção do PRONERA, apoiado pela UNESCO, CNBB e UNICEF, não é de causar estranheza que o Programa tenha essas características, herdadas da conjuntura e das instituições que lhe deram apoio.

Os avanços na pedagogia histórico-crítica possibilitam reprovar essa tentativa de defender a existência de um campo relativamente verdadeiro da epistemologia e da pedagogia, essa aproximação do pós-moderno e da epistemologia relativista, como transparece, com frequência, nas formulações da “Educação do Campo”. A defesa da diversidade, que privilegia a experiência individual e/ou o cotidiano da cultura específica de cada grupo, acaba por renegar a natureza da escola e do educador, que é trabalhar para transmitir ao educando os conhecimentos historicamente objetivados e, portanto, acumulados, pela humanidade.

O reconhecimento de uma dívida educacional histórica não significa que ela seja adotada pelo governo na forma de políticas públicas/estatais, pois uma ação estatal está subordinada à escolha entre as demais demandas e possibilidades presentes na sociedade civil. Nem o atendimento de uma demanda específica pelo Estado, resulta em projetos e programas que elevem a cidadania de seus beneficiários. Ainda que as ações estatais possam ter efeitos positivos sobre a população atendida, essa é considerada beneficiária, favorecida pelo Estado e não a merecedora de um direito conquistado historicamente. De maneira que, ações focalizadas de projetos e programas sacrificam a historicidade e tem alcance limitado, é bom que se frise, sobre a conquista da cidadania burguesa.

Tendo por base as reflexões teóricas apontadas até o momento, trata-se, a seguir, dos efeitos educacionais do PRONERA para os assentados da Região Sudoeste da Bahia.



## **7 EFEITOS DO PRONERA NO SUDOESTE DA BAHIA**

[...] no processo de inclusão excludente na ponta da escola [...] há apenas disponibilização das oportunidades educacionais, por meio de múltiplas modalidades e diferentes naturezas, [...] desigual, [...] que não asseguram domínio de conhecimentos necessários ao desenvolvimento de competências cognitivas complexas vinculadas à autonomia intelectual, ética e estética (KUENZER; OLIVEIRA, 2016, p. 306).

Neste capítulo, serão abordados os efeitos educacionais da política pública/estatal PRONERA para os assentados na Região Sudoeste da Bahia. E falar do PRONERA e, conseqüentemente, de seus efeitos, exige compreender que os projetos educacionais apoiados pelo Programa são desenvolvidos alternadamente em tempo escola e tempo comunidade. Os espaços do tempo escola vão desde o próprio assentamento, a centros de formação (sob o controle ou não dos movimentos sociais), até as instituições escolares e universitárias. O tempo escola pode, ainda, ser realizado na região do assentamento ou distante dele.

Há casos, inclusive, em que os educandos deslocam-se até outros estados para a realização do tempo escola. O processo de educação do tempo comunidade pode ser realizado numa estrutura do sistema de ensino, mas não é uma condição que seja, exclusivamente, assim. Na verdade, a realização do processo de educação do tempo comunidade diz respeito à realização de atividades formativas em que o educando integra as ações da comunidade ou desenvolve atividades formativas envolvendo a comunidade.

Nesse sentido, tratamos a seguir de aspectos importantes do PRONERA e, sobretudo, de seus efeitos sobre a educação dos assentados, em particular os da Região Sudoeste da Bahia, objeto da pesquisa.

### **7.1 O Sistema de Ensino e os Programas de Educação**

A educação nos projetos apoiados pelo PRONERA abrange uma gama considerável de possibilidades. Segundo seu último Manual de Operações, ela abrange:

Em conformidade com seus objetivos, o PRONERA apoiará os seguintes projetos:  
– Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio;

- Capacitação e escolarização de educadores para o ensino fundamental nas áreas de reforma agrária;
- Formação inicial e continuada de professores que não possuem formação, sendo nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas;
- Formação de nível médio, concomitante/integrada ou não com ensino profissional;
- Curso técnico profissional de nível médio;
- Formação de nível superior, pós-graduação lato e stricto sensu: residência agrária/especialização, especialização/mestrado, de âmbito nacional, estadual e regional em diferentes áreas do conhecimento, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo (BRASIL, 2016, p. 19).

Por isso, o recorte da pesquisa foi para a escolaridade, desde a alfabetização, passando pelo nível fundamental, até o nível superior. Nesse sentido, por efeitos educacionais entende-se, nesta pesquisa, a educação dos assentados realizada nas modalidades<sup>77</sup> e níveis<sup>78</sup> de escolaridade oferecida pelo PRONERA.

O trabalho não diz respeito ao estudo de trajetória educacional dos assentados da Região Sudoeste da Bahia, o que, implicaria descrever o percurso educacional ou escolar deles no interior do sistema de ensino, ou seja:

Quando se fala de trajetórias escolares, o “ponto” em questão é o aluno e o espaço de referência é o sistema de ensino. Trata-se, então, em primeiro lugar, de caracterizar a direção tomada, a distância percorrida e o tempo gasto por diferentes alunos para a realização de seus percursos escolares dentro dos sistemas de ensino (NOGUEIRA; FONTES, 2004, p. 59).

Dessa maneira, entende-se por ensino o realizado no “sistema de ensino” ou no sistema de escolarização regular, o que exige que seja uma educação realizada num espaço físico permanente e que envolveria o investimento, também permanente, em infraestrutura, bens e pessoal. A escolaridade regular em instituição escolar tem a característica de ser localizada, geralmente, no interior ou próximo à comunidade que dela faz uso, no caso em tela, escolas instaladas no interior dos acampamentos ou assentamentos de reforma agrária ou próximas desses espaços. Da mesma forma, essa educação exige, normalmente, que os educandos permaneçam numa instituição por anos seguidos, enquanto realizam a sua formação educacional, indicativo de uma trajetória no nível de ensino que a escola estiver preparada para ofertar.

<sup>77</sup> Classificação dada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1989, a determinadas formas de educação que podem localizar-se nos diferentes níveis da educação escolar (educação básica e educação superior). As modalidades de ensino, segundo a LDB, são: Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional e a Educação Especial (MENEZES; SANTOS, 2001a).

<sup>78</sup> Nome dado aos diferentes estágios da educação escolar. A Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabelece dois grandes níveis de educação escolar: a educação básica (que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio) e a educação superior (MENEZES; SANTOS, 2001b).

O Programa não realiza investimento em estruturas permanentes do sistema de ensino, mas de maneira focalizada, disponibilizando recursos em função da duração do projeto, da região em que este será realizado, do nível e modalidade de educação do projeto, sempre respeitando o número de educandos/ano, isto é:

Os instrumentos de parceria com as instituições terão como base um *padrão custo aluno/ano*, a ser definido pelo Incra por Norma de Execução, cujo *valor será regionalizado* e deverá atender *despesas com*: hospedagem, alimentação, transporte, deslocamento, diárias, material didático e bolsas para o pagamento de coordenadores, supervisores, monitores, professores e estudantes, desde que atendidos os critérios estabelecidos na legislação sobre bolsa (BRASIL, 2016, p. 18, grifo nosso).

Cabe lembrar que o papel das políticas públicas/estatais do Estado capitalista, como é o caso do PRONERA, é ser instrumento de coesão social, e não ser modo de redução das desigualdades, sejam elas sociais ou educacionais. Vale lembrar que a ação estatal, na forma de política pública/estatal, como dito anteriormente, visa a “reprodução do capital”. Para realizar esses objetivos (coesão social e reprodução do capital), as políticas públicas/estatais, de alcance limitado, são focalizadas para o atendimento de demandas que permitam diluir conflitos. O que não significa dizer que as políticas públicas/estatais não tenham nenhuma importância ou nenhum efeito. Mas, sua importância ou seu efeito, é bom que se diga, não vão além do estabelecido nos objetivos dos programas e projetos. E, portanto, não podem ser confundidos com conquista da cidadania, nem ao menos conquista da cidadania burguesa. Os efeitos, quando focalizados em projetos, atingem uma parcela diminuta dos que precisam.

Um dos papéis da escola, por exemplo, é criar vínculos sociais, o que o PRONERA faz, mas com baixa intensidade, em função da inexistência de uma convivência frequente e de longo do tempo. Um efeito educacional de amplo aspecto exige que o aparelho escolar esteja no interior do assentamento ou na sua proximidade e, também, que sua estrutura seja um espaço da comunidade. Esses são aspectos da luta pela democratização da educação, uma bandeira dos anos 1980, que anda tão esquecida, na atualidade, mesmo pelos movimentos considerados combativos.

Por outro lado, a realização de escolaridade em infraestrutura permanente permitiria avaliar a ampliação da escolaridade, segundo os recursos metodológicos da sociologia, que aferem a quantidade média de anos de estudos a que a população foi submetida, correlacionando-a com a cobertura do sistema educacional e o aproveitamento educacional obtido por determinada população, num dado período de escolarização regular. Um critério muito comum para auferir efeitos ou impactos educacionais.

Não trata o estudo, também, do fluxo educacional contínuo do educando ao longo do tempo, pois uma característica do PRONERA é não exigir que o beneficiário que conclua uma modalidade seja obrigado a cursar a modalidade subsequente. Não é obrigatório também que o assentado já tenha cursado alguma modalidade anterior para se beneficiar dos projetos de educação oferecidos pelo Programa. Na verdade, muitas vezes isso nem possível, pela descontinuidade dos projetos no interior PRONERA, exigindo que para cada novo oferecimento de uma mesma modalidade ou nível de ensino seja realizado novo projeto de ação educacional e, conseqüentemente, nova tramitação de projeto, pelos canais competentes, o mesmo vale para projetos em modalidade ou nível anterior ou subsequente, ou seja:

[...] Para que estes princípios<sup>79</sup> sejam atendidos, *deve-se constituir um Projeto Político-pedagógico, para cada ação (projeto)* teoricamente consistente e contextualizado, permitindo fazer uso de instrumentos didático-pedagógicos de uma educação historicamente problematizadora, dialógica e participativa (BRASIL, 2016, p. 17, grifo nosso).

Diante do exposto, foi realizado o estudo para analisar os efeitos educacionais da política pública/estatal PRONERA para que os assentados da Região Sudoeste da Bahia realizassem sua formação escolar de nível básica e conquistassem a formação no nível superior.

## 7.2 O Modo Educacional do PRONERA e seus Efeitos

A formação no interior de projetos dessa política pública/estatal não é realizada de forma linear (mas de forma intermitente e alternada), não é delimitada no tempo escolar convencional (definida por anos de estudos regulares e progressivos), nem efetuada no espaço institucional permanente (construído exclusivamente para a educação dos assentados). Trata-se de uma formação flexível, nos aspectos apontados, a qual, ao mesmo tempo, requer, em algum momento da vida escolar, que o assentado da Região Sudoeste da Bahia tenha se beneficiado do Programa, de maneira que possa completar o que é considerada a educação básica, que é realizada na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, estando apto a galgar e concluir o nível superior.

Uma característica do PRONERA é oferecer várias formas de participação aos beneficiários, que podem ser: monitores de EJA; educandos de alfabetização; educandos de 1º

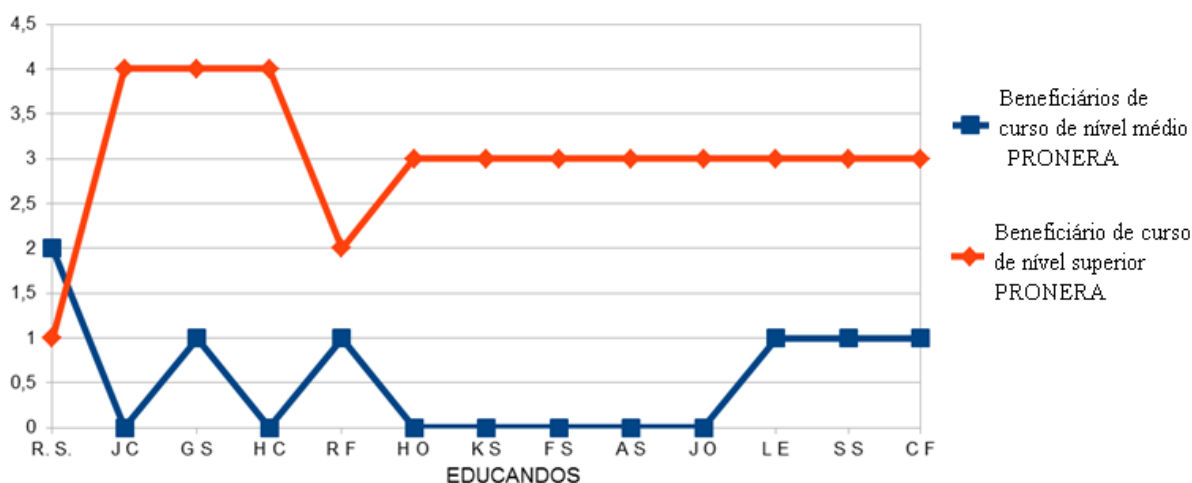
---

<sup>79</sup>Trata-se aqui dos princípios e pressupostos das propostas pedagógicas do PRONERA, que “devem ter por base 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” (BRASIL, 2016, p. 16).

segmento (antiga 1ª a 4ª séries) e educandos de 2º segmento (antiga 5ª a 8ª séries); educandos de nível médio (profissionalizante ou não); educandos de nível superior; educandos de pós-graduação; monitores de alfabetização; educadores de 1º segmento; educadores de 2º segmento; coordenadores do movimento social. Nesse sentido, os efeitos também podem ser medidos tomando por referência essa diversidade de participação.

Os efeitos para os beneficiários também podem ser medidos pelo grau de acesso dos assentados ao nível superior ou pós-graduação do Programa, o que pode muito bem ser realizado sem que eles tenham passado, anteriormente, por qualquer outra das modalidades ou níveis de educação. Do mesmo modo, podem chegar à universidade, em cursos não oferecidos pelo Programa, após terem sido beneficiados, anteriormente, por algum nível ou modalidade de educação do PRONERA. O Gráfico 2 abaixo traz uma amostra dessas possibilidades.

**Gráfico 2:** Relação entre participação no nível médio e graduação dos beneficiários em projetos do PRONERA na Região Sudoeste da Bahia



Fonte: dados da pesquisa.

O gráfico acima traz uma amostra dos educandos que concluíram a graduação em projetos do PRONERA correlacionando esses beneficiários com a educação no nível Médio. A linha azul descreve a participação ou não de um grupo de beneficiários da Região Sudoeste que realizaram o nível Médio integrado à formação técnica (1 relativo ao Magistério e 2 relativo à Agente de Saúde da Comunidade). A linha vermelha, por sua vez, descreve a participação nos cursos de graduação (1 para Direito, 2 para História, 3 para Pedagogia e 4 para Agronomia). É possível notar que a participação no Ensino Médio no PRONERA não é uma condição para a realização da graduação do referido Programa.

A investigação focou nos efeitos sobre os beneficiários e não, exclusivamente, sobre os matriculados. São considerados beneficiários do PRONERA os assentados que participam do como educando, mas os que realizam alguma função nos projetos, tais como

monitores, educadores ou coordenadores. Para a concretização desta pesquisa, foram buscados os efeitos educacionais do PRONERA sobre os assentados da Região Sudoeste da Bahia matriculados e concluintes do nível superior, em cursos conveniados pelo INCRA com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Para isso, os seus graduados concluintes foram cotejados com a matrícula ou participação em projetos anteriormente conveniados com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Os convênios, contratos e parcerias são a forma de estabelecer a possibilidade de realizar projetos junto ao PRONERA, ou seja:

De acordo com o art. 14 do Decreto nº 7.352/2010, o Incra celebrará convênios, termos de execução descentralizada ou outros instrumentos congêneres com instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e demais órgãos e entidades públicas para a execução dos projetos no âmbito do PRONERA. [...] As parcerias com Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, serão firmadas pelos instrumentos vigentes à época da Celebração (BRASIL, 2016, p. 18).

A chamada Pedagogia de Alternância, utilizada nos projetos do PRONERA, não obriga os educandos a deixar o local de residência, por longos períodos de tempo, durante o processo formativo, ou seja:

A Pedagogia da Alternância tem sua origem na França no início do século XX. Surgiu da preocupação em educar os jovens agricultores, sem que esses deixassem o campo quando formados, pois os jovens tinham que estudar nas escolas urbanas e, para isso, era necessário deixar o campo e, caso não quisessem deixar o campo era necessário manter-se sem estudos [...] A estruturação de uma escola camponesa era vista como uma solução para que os jovens não se vissem obrigados a sair do campo para estudar ou, ainda, deixar o campo depois de concluir os estudos. Diante desse quadro, a pedagogia da alternância é entendida como um meio de estruturar a escola e seu currículo de forma a se adaptar à vida do campo (BEGNANI, 2004, p. 4-5).

Esse processo de organização do ensino é característico nos projetos realizados pelo PRONERA, sendo estipulado em seus Manuais de Operações. Essa dinâmica de alternância foi implantada no Brasil nos anos 1960 e é utilizada pelo PRONERA em seus projetos educacionais. Como se afirma na 5ª edição do *Manual de Operações*, ao tratar da metodologia adotada nas ações patrocinadas pelo programa:

Os Projetos deverão ser desenvolvidos conforme a metodologia da alternância, normatizada pela Resolução CNE/CEB nº 01/2006, caracterizada por dois momentos: tempo de estudo desenvolvido nos centros de formação (Tempo Escola – 70% da carga horária do curso) e o tempo de estudo desenvolvido na comunidade (Tempo Comunidade – 30% da carga horária do curso). A proposta metodológica deverá fundamentar-se nos instrumentos e estratégias que serão utilizadas para a construção do

conhecimento a partir de aspectos da realidade do campo brasileiro, bem como a estratégia inter ou transdisciplinar que facilitará o diálogo entre as áreas do conhecimento e o acúmulo teórico da metodologia da Alternância (BRASIL, 20014, p. 22-23).

Assim, a formação se dá em processos educacionais que exigem a presença do educando em centros de formação, embora essa presença não seja contínua nem longa, como nos casos de educação regular, pois alterna o tempo, nos espaços formativos (Tempo Escola – que varia de 50 a mais dias de estudos), e tempos em espaços de vida dos educandos (Tempo Comunidade – que varia de 60 a mais dias comunitários).

Segundo informações levantadas junto aos sujeitos da pesquisa, a importância da Pedagogia da alternância é o fato de permitir “autonomia pedagógica do educando e ajuda a manter o educando no seu assentamento” (Educanda RF – Dados da pesquisa de campo, 2016).

Para atingir os objetivos propostos no presente capítulo, será abordada a Região Sudoeste da Bahia e os assentamentos que ela possui. Serão apresentados os movimentos sociais e as organizações que demandam terra no Estado da Bahia e, conseqüentemente, apresentam demandas educacionais ao INCRA.

Depois, serão relacionadas as Instituições de Ensino Superior (IESs) federais e estaduais existentes na Bahia e que atuam nos projetos. Por fim, serão abordados os cursos de alfabetização, educação básica e cursos técnicos oferecidos pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), bem como os cursos de nível superior oferecidos pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

### **7.3 A Região Sudoeste da Bahia e o PRONERA**

A escolha dos efeitos da aplicação da política pública/estatal PRONERA na educação dos assentados da Bahia como temática da pesquisa, tem a ver como o fato do Estado da Bahia ser um dos que mais realiza cursos do PRONERA. O recorte espacial foi feito para a Região Sudoeste da Bahia, uma entre as 15 regiões econômicas e administrativas do Estado da Bahia. Tal procedimento foi realizado pelo fato de a mesma reunir 44 Projetos de Assentamentos (PA), ser composta por 39 municípios, tendo a cidade de Vitória da Conquista como centro sub-regional, conforme a Tabela 1. Outro motivo para realizar esse recorte foi o fato de o pesquisador trabalhar na região de abrangência da UESB.

**Tabela 1:** Municípios da Região Sudoeste da Bahia, número e nome dos PAs e quantidade de famílias assentadas

NÚMERO DE MUNICÍPIO	NOME PA	MUNICÍPIO DO PA	FAMÍLIAS ASSENTADAS	ASSENTAMENTOS
1	PA CANGUSSU	BARRA DO CHOÇA	59	2
	PA PÁTRIA LIVRE	BARRA DO CHOÇA	22	
2	PA FAZ TALISMÃ	BOA NOVA	54	1
3	PA RANCHO DOS TEIXEIRAS	CÂNDIDO SALES	23	1
4	PA PALESTINA	CRAVOLÂNDIA	180	1
5	PA BREJÃO	ENCRUZILHADA	60	3
	PA MUMBUCÁ/CANAÃ	ENCRUZILHADA	48	
	PA PRIMAVERA	ENCRUZILHADA	77	
6	PA CONJUNTO VILA ISABEL	IBICARAÍ	38	1
7	PA CONJ. RIACHO DA PALMEIRA	IGUAÍ	48	3
	PA MARCHA BRASIL	IGUAÍ	60	
	PA ZUMBI DOS PALMARES	IGUAÍ	18	
8	PA IPAUATE	IRAJUBA	63	1
9	PA GAMELEIRA	ITAMBÉ	44	2
	PA NOVO HORIZONTE JACARANDA	ITAMBÉ	57	
10	PA ASSEMBLEIA	JAGUAQUARA	35	4
	PA BAIXA ALEGRE	JAGUAQUARA	34	
	PA SANTA DOMENICA	JAGUAQUARA	33	
	PA WILSON FURTADO	JAGUAQUARA	70	
11	PA TERRA NOVA	LAFAIETE COUTINHO	36	1
12	PA PEDRA GRANDE	LAJEDO DO TABOCAL	26	1
13	PA CUMBE	MARACÁS	0	2
	PA KHAETA	MARACÁS	63	
14	PA VALE DA CALIFÓRNIA	MIRANTE	54	1
15	PA FAZ LAGOA DA ONÇA	PLANALTINO	41	2
	PA SÃO DIOGO	PLANALTINO	185	
16	PA GALILEIA	POÇÕES	69	1
17	PA BOA SORTE/RECREIO	RIBEIRÃO DO LARGO	75	1
18	PA ITATIAIA	SANTA INÉS	32	2
	PA SAO PAULO	SANTA INÉS	22	
19	PA AFRÂNIO FONSECA FREITAS	VITÓRIA DA CONQUISTA	34	14
	PA AMARALINA	VITÓRIA DA CONQUISTA	139	
	PA CEDRO	VITÓRIA DA CONQUISTA	55	
	PA CIPÓ	VITÓRIA DA CONQUISTA	46	
	PA CONJUNTO BAIXAO	VITÓRIA DA CONQUISTA	48	
	PA CONQUISTA DO RIO PARDO	VITÓRIA DA CONQUISTA	55	
	PA ETELVINO CAMPOS	VITÓRIA DA CONQUISTA	52	
	PA LAGOA CALDEIRÃO	VITÓRIA DA CONQUISTA	90	
	PA LAGOA NOVA	VITÓRIA DA CONQUISTA	45	
	PA MONTE DAS OLIVEIRAS	VITÓRIA DA CONQUISTA	57	
	PA MUTUM	VITÓRIA DA CONQUISTA	81	
	PA OLHO D'AGUA	VITÓRIA DA CONQUISTA	21	
	PA UNIÃO/IBC	VITÓRIA DA CONQUISTA	24	
	PA ZUMBI DOS PALMARES	VITÓRIA DA CONQUISTA	19	
19			2.332	44

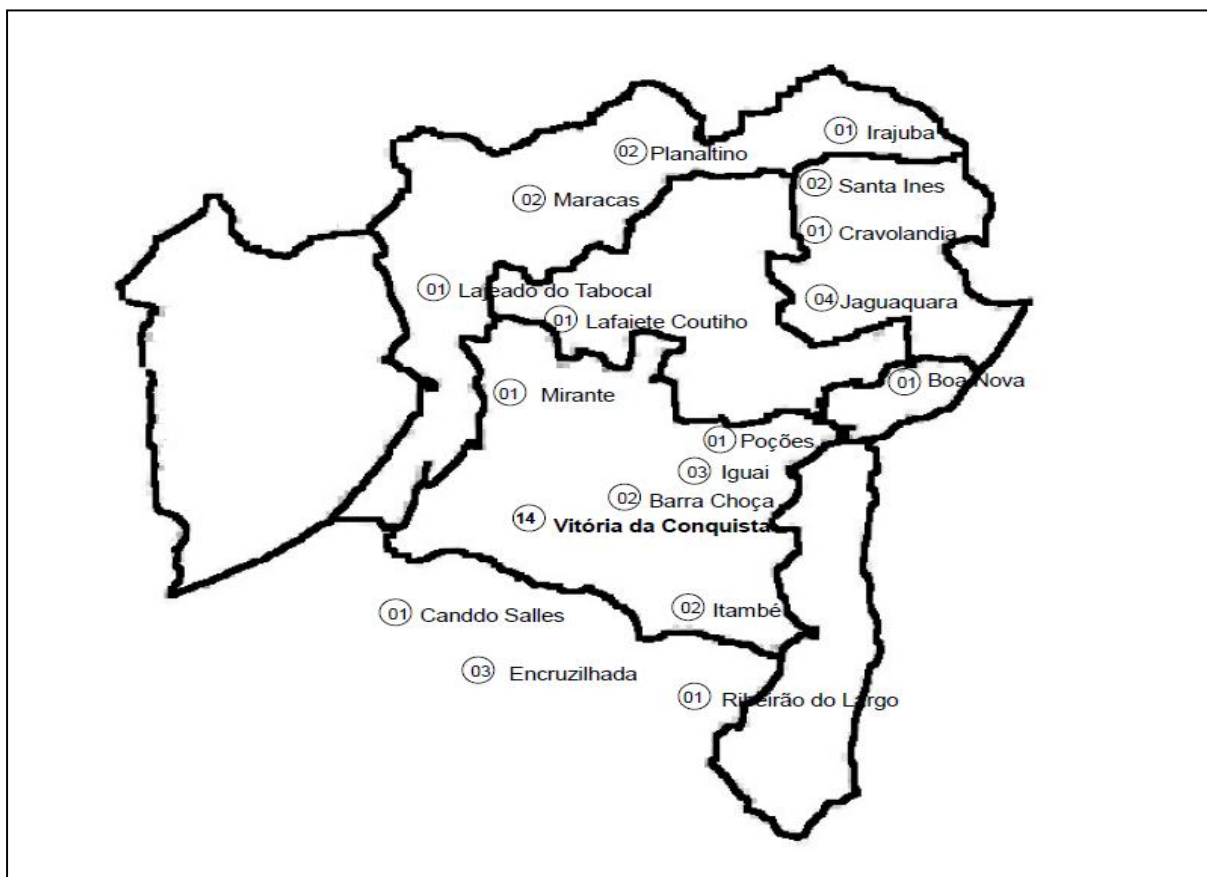
Fonte: dados da pesquisa.

Do total de municípios, 19 possui PA, o que representa 49,71% dos municípios com assentamentos. Conforme a Tabela 2, 9 dentre os municípios possuem mais que 01 PA. Com destaque para Vitória da Conquista, que concentra 14 do total de 44 assentamentos, ou seja, 31, 81 % do total, seguida por Jaguaquara, com 04 assentamentos, ou 9,09%, por Encruzilhada e Iguai, com 03 PA cada, e os demais municípios possuem 02 PA cada.

Abaixo, o Mapa 1 mostra a distribuição dos municípios e o número de projetos de assentamentos por municípios e o Gráfico 3 mostra a distribuição do PAs e o número de projetos de assentamentos por municípios.

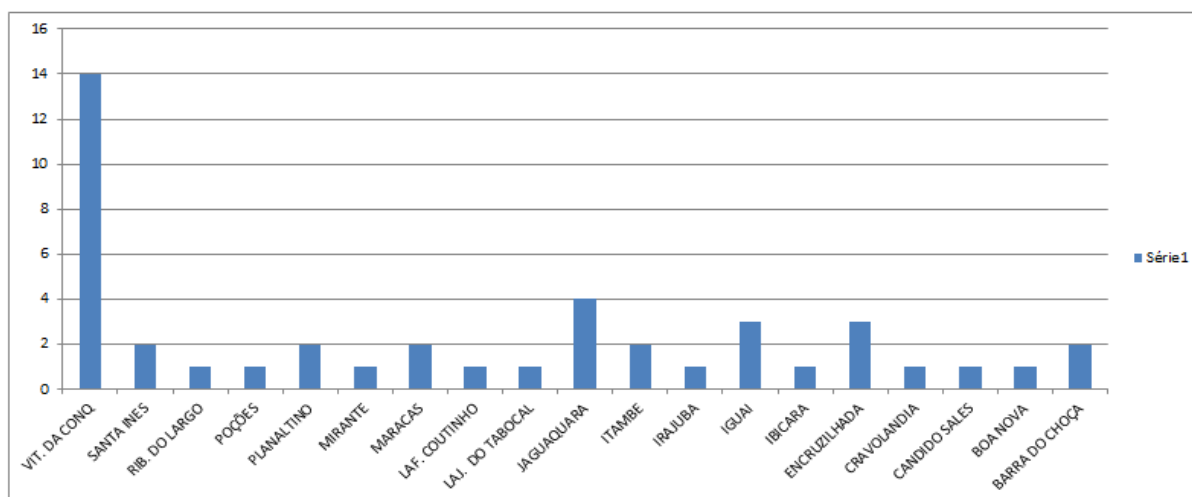


**Mapa 1:** Distribuição dos PAs por municípios da mesorregião Sudoeste da Bahia



**Fonte:** Dados do INCRA/SR05 organizados pela pesquisa.

**Gráfico 3:** Número de PAs por municípios da Região Sudoeste da Bahia



**Fonte:** Dados da pesquisa.

A pesquisa iniciou-se pela identificação dos cursos de nível superior do PRONERA realizados no Estado da Bahia, pela UNEB. Foram localizados: 02 cursos de Graduação em Letras, um realizado no município de Teixeira de Freitas e outro no município

de Conceição do Coité; 02 cursos de graduação em Engenharia Agrônômica, um realizado no município de Barreiras e outro no município de Arataca; 02 cursos de graduação em Pedagogia, um realizado no município de Teixeira de Freitas e o outro no município de Bom Jesus da Lapa. De posse dessa informação, procedeu-se a busca pela lista dos discentes que concluíram a graduação e, possivelmente, dos assentamentos e origem destes.

A pesquisa identificou quatro convênios de nível médio do PRONERA, na modalidade técnico profissional, realizados no Estado da Bahia, pela UESB. Os cursos tiveram como foco a formação em “Técnico em Agente de Saúde da Comunidade”, “Técnico em Agropecuária”, “Técnico em Gestão da Produção Agrícola” e “Técnico em Enfermagem”, sendo os 03 primeiros na modalidade de Ensino Médio Integrado à formação Técnica e o último, enfermagem, na modalidade de Ensino Médio com formação técnica subsequente. Segundo Figueiredo (2013, p. 13), várias são as formas de realização da educação profissional de nível médio:

De acordo com o Decreto nº 5154/04, a Educação Profissional de nível médio pode ser realizada a partir de três diferentes formas: a formação profissional paralela ao ensino médio (onde os alunos realizam a educação profissional em uma Instituição e o ensino médio em outra, denominado concomitância externa ou os alunos realizam a formação profissional e o ensino médio em uma mesma instituição, denominado concomitância interna), a formação profissional pós-médio ou subsequente (onde os alunos realizam a educação profissional após o término do ensino médio) e a integrada (onde os alunos realizam a habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno).

A pesquisa também identificou quatro convênios de escolaridade de nível fundamental, na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), são eles: CRT/BA 06809/2001, CRT/BA 00014/2003, CRT/BA 00018/2004.

Em todos os cursos (nível fundamental, médio e superior), a pesquisa voltou-se para a relação dos concluintes. Assim, a lista dos educandos dos cursos de EJA (1º e 2º segmentos) e de cursos Técnicos de Nível Médio (os que concluíram somente o Ensino médio e os que fizeram a Formação Técnica subsequente ao Médio) realizados em convênios do PRONERA com a UESB, foi confrontada com a relação dos concluintes de cursos de graduação conveniados entre o PRONERA e a UNEB. Durante a realização da pesquisa, percebeu-se que educandos formados na UESB graduaram-se em outros Estados, como por exemplo, História na UFPB, Pedagogia da Terra na UFES e na UFS.

#### **7.4 Organizações e Movimentos Sociais Demandantes do PRONERA na Bahia**

A Superintendência Regional do INCRA da Bahia é a SR 05. Segundo o Relatório do II PNERA, contabilizou 12 organizações demandantes para os 23 cursos requeridos do PRONERA (BRASIL, 2005, p. 55), sendo a Superintendência com maior número de demandantes no período de 1998 a 2011. No item número de cursos e de organizações demandantes, por abrangência de atuação no território nacional e nas regiões, foram assim classificados:

Os 320 cursos do Pronera [dados nacionais] realizados por 82 instituições de ensino contaram com 247 parceiros [...]. Os parceiros foram identificados por tipos: catorze movimentos organizados em diferentes escalas (nacional, regional e estadual); dezoito associações organizadas nas escalas nacional, regional e estadual e também segundo sua natureza pública ou privada; sete cooperativas, sendo seis estaduais e uma regional; 36 organizações não governamentais (ONGs) igualmente organizadas nas escalas estadual, regional e nacional; catorze universidades públicas estaduais; 21 universidades públicas federais, cinco universidades privadas; 67 instituições de governos municipais; cinquenta instituições de governos estaduais e quinze instituições do governo federal (BRASIL, 2015, p. 56).

São considerados parceiros<sup>80</sup> (além dos movimentos sociais, do INCRA e das IES), as secretarias municipais e estaduais de educação, órgãos municipais, estaduais ou federais, autarquias públicas municipais, estaduais ou federais, Organizações não Governamentais (ONGs) e associações civis e sindicais. Esses parceiros atuam disponibilizando assessoria, apoio logístico, material, infraestrutura ou pessoal para o desenvolvimento dos cursos.

Dentre os movimentos sociais com atuação na Bahia, destacamos: o Movimento de Luta pela Terra (MLT), que surgiu no ano de 1993, pela ocupação das fazendas Bela Vista e Santa Maria, no município de Ilhéus/BA. Após esse período, o Movimento se organiza e se expande para outros Estados. Tem atuação na Bahia, Minas Gerais, Sergipe, Distrito Federal, Roraima, Amazônia, Goiás, Distrito Federal e outros estados. Após seu surgimento, o MLT realizou, de 29 a 31 de agosto de 2012, na sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em Brasília, seu 1º Congresso Nacional (MLT, 2016).

O Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD) é um Movimento social que busca, a partir da mobilização do povo organizado, lutar pela reivindicação dos direitos e das necessidades mais imediatas do nosso povo, seja na educação, saúde, cultura, trabalho,

---

<sup>80</sup> Os principais parceiros são os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, o INCRA, as instituições públicas de ensino e as instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos. A esses podem se agregar outros, dependendo das características de cada projeto, como os governos municipais e estaduais.

terra etc. Para isso, de forma coletiva e horizontal, busca construir ferramentas de luta que ajudem na caminhada cotidiana em direção a esses objetivos, disponibilizando centros de cultura, bibliotecas, oficinas, atividades culturais, trabalhos de produção e geração coletiva de renda, espaços de educação e outros. Além disso, atua na ocupação de terra para a obtenção de assentamentos que garantam a dignidade dos trabalhadores.

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) se denomina um Movimento camponês de caráter nacional e popular, de massa, autônomo e de luta permanente, constituído por grupos de famílias camponesas que acreditaram não estarem mais representados após o fim do Departamento Rural da CUT. Esse Movimento expressa a crise do movimento sindical, que, após cumprir importante papel na luta camponesa, viu-se enredado na burocracia estatal.

A crise do modelo de agricultura da revolução verde, que gerou empobrecimento e exclusão no campo, e outras lutas como as realizadas contra a expulsão do campo e a exploração, a exemplo das realizadas pela CEBs, CPT e MST, apontaram caminhos para a construção dessa nova organização (MPA 2016). O MPA integra a Via Campesina, articulação internacional de movimentos camponeses, e, junto com outros movimentos e setores da sociedade, luta por um Projeto Popular para o Brasil. Atualmente, o Movimento está organizado em 17 Estados do país.

A Coordenação Estadual dos Trabalhadores Rurais Acampados e Assentados (CETA)<sup>81</sup> originou-se no início de 1994. Estruturou-se a partir das lutas dos acampados e assentados pela conquista da terra por meio da articulação dos acampamentos e assentamentos acompanhados pela CPT, CUT e MST na Bahia, em especial no Médio São Francisco. No início, identificava-se como Comissão de Assentados e Áreas de Conflitos da Bahia (1995-1999), passando à Coordenação Estadual dos Trabalhadores Assentados e Acampados da Bahia (1999-2002). Em 2002, passa a se denominar Movimento Estadual dos Trabalhadores Assentados e Acampados da Bahia. Em abril de 2003, fez sua primeira grande marcha pela terra sem a participação do MST, alcançando sua independência em relação a ele. Em 2004, passa a incorporar em suas lutas as demandas das Comunidades Quilombolas.

Segundo a CETA, o movimento encontra-se organizado em 08 regionais: Chapada Diamantina, Bom Jesus da Lapa, Bonfim, Médio e Baixo São Francisco, Recôncavo, Sul e Sudoeste, atende 3.123 famílias acampadas e 10.247 famílias assentadas, nas seguintes regiões baianas: Lapa, com sede em Bom Jesus da Lapa; Médio São Francisco, com subsedes

---

<sup>81</sup> Mais detalhes, ver Santos (2010).

em Ibotirama e Xique-Xique; no Sertão, com sub-regionais em Senhor do Bonfim e Jacobina; na Chapada, tendo Itaberaba como sede; no Sul, com Ibirapitanga e Santa Luzia como sub-regionais; no Recôncavo Baiano, com sede em Salvador e, no Sudoeste, com sede em Encruzilhada.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia (FETAG) foi fundada em 1º de setembro de 1963. Passou por momentos difíceis a partir do golpe civil-militar de 64 e da intervenção dos militares, assim como a maioria das organizações sociais no Brasil. É uma

entidade sindical de segundo grau, autônoma, sem fins lucrativos [com] as finalidades de defesa, organização, estudo, formação, capacitação profissional, assistência técnica, coordenação e representação legal da categoria profissional dos trabalhadores rurais (FETAG, 2016, s/p.).

A FETAG é organização sindical que congrega os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) da Bahia, filiada à Contag e à Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB).

A Fundação de Apoio aos/às Trabalhadores/as Rurais e Agricultores/as Familiares da Região do Sisal e Semiárido da Bahia (FATRES) identifica-se como organização sindical, fundada em 1996, com sede no município de Valente. Tem atuação em 16 municípios e é filiada à FETAG/BA.

Segundo informações do site do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o movimento iniciou sua trajetória no Estado da Bahia com a ocupação da Fazenda 4045, localizada no município de Alcobaça, na noite de 06 de setembro de 1987. O acampamento foi formado por famílias da Região Extremo Sul do Estado, em especial dos municípios de Prado, Teixeira de Freitas, Alcobaça, Itamaraju, entre outros. O movimento afirma ter, hoje, 132 assentamentos e 212 acampamentos, divididos em 09 Regionais e 31 brigadas. Na Região Sudoeste da Bahia o movimento possui uma base forte, formada por inúmeros assentamentos.

Antes de prosseguir, convém tratar da participação dos movimentos sociais e sindicais, representativos do público beneficiário. Isso se faz necessário em função da importância dada pelo PRONERA à questão, como expressam os seus manuais de operações. Nesse sentido, nas atribuições dos parceiros, coube aos movimentos sociais e sindicais no *1º Manual de Operações do PRONERA*, lançado em 1998, as funções abaixo discriminadas:

– mobilizar jovens e adultos moradores das áreas de Reforma Agrária para a identificação de demandas;

- identificar, em conjunto com os demais parceiros. As áreas da Reforma Agrária que participarão dos projetos;
- participar da elaboração e do acompanhamento durante a execução dos projetos educacionais;
- buscar, em conjunto com as instituições públicas de ensino, governos estaduais e municipais e o INCRA, a infraestrutura [sic.] necessária ao funcionamento do Programa nas áreas de Reforma Agrária;
- acompanhar, em conjunto com os demais parceiros, todo o processo pedagógico desenvolvidos pelos(as) educadores(as) e coordenadores(as), locais quanto à adequação curricular, metodológico, formas de participação, entre outras;
- participar da seleção e capacitação dos(as) educadores(as) das áreas de Reforma Agrária;
- discutir, acompanhar e avaliar em conjunto com os demais parceiros a aplicação dos recursos e execução do Plano de Trabalho e do Projeto (BRASIL, 1998, p. 22-23).

Vê-se que a participação dos movimentos sociais e sindicais no Programa dignifica um reconhecimento da gestão participativa e partilhada das ações, nas quais, a julgar pelas atribuições reservadas a eles no manual de 1998, os movimentos sociais têm razão em mencionar o Programa como uma conquista de espaço no interior do Estado, conseguido em função da luta pela educação.

Essas atribuições dos movimentos sociais e sindicais, pelo visto, devem ter permanecido idênticas no manual de operações publicado no ano de 2001, o que não foi possível de confirmar, por não ter sido encontrado publicações sobre a questão. Mas, o fato de essas atribuições serem mantidas intactas no manual publicado no ano de 2004, reforça tal certeza.

No entanto, toda a tinta gasta para laurear as atribuições dos movimentos sociais e sindicais no interior do PRONERA será colocada em xeque no manual de operações de 2011. Como se sabe, ele foi publicado para atender o Decreto nº 7.352/2010, que institui a política de educação do campo, e o Acórdão TCU nº 3.269/2010. Nesse manual, já não constam os movimentos sociais e sindicais como parceiros, o que pode ser notado já no sumário da publicação. Nos critérios para análise de projeto, ao contrário da participação ativa, aparece como recomendação a observância do Acórdão, que cassa a participação ativa dos movimentos sociais e sindicais, como demonstra a citação abaixo:

- 1) Não pode haver restrição à participação de alunos que não pertençam à determinado movimento social;
- 2) Não pode haver menção, nos projetos educacionais, de disciplinas curriculares ou extracurriculares que visem a formação de técnicos militantes ou à concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins;

- 3) Não pode haver previsão de indicadores de resultados qualitativos dos cursos tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais;
- 4) Não pode haver previsão de avaliações dos discentes com base em seu comportamento com os movimentos sociais;
- 5) Deverá constar dos instrumentos de contratação exigências de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas do curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente os impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas influenciem a escolha do corpo docente (BRASIL, 2011, p. 19).

Como se pode observar, foram cassados, nos termos da lei, exarada pelo TCU, que é um órgão consultivo da Câmara dos Deputados, os principais instrumentos de atuação dos movimentos sociais e sindicais no PRONERA. Como se não bastasse, nas atribuições dos parceiros, restringiram-se as atribuições dos movimentos sociais e sindicais, ficando-se no que segue: “– Indicar as demandas educacionais das áreas de reforma agrária e do crédito fundiário, em conjunto com os demais parceiros; – Acompanhar e avaliar o processo pedagógico dos cursos” (BRASIL, 2011, p. 24).

Essas atribuições mostram bem que, de parceiros ativos, os movimentos sociais e sindicais foram conduzidos à braça auxiliar das demais instituições que participam do PRONERA. Essa situação permanece no manual de operações publicado no ano de 2014. O manual publicado no ano de 2016, apesar de essa data está fora do escopo da pesquisa, é importante que seja registrado, pois confirma o entendimento exposto ao longo da investigação, ensaia uma maneira de recompor a participação dos movimentos sociais e sindicais. Para isso, seus autores recorrem à publicação da Controladoria Geral da União (CGU)<sup>82</sup>, que trata do exercício do controle social e da fiscalização do cidadão na gestão pública, para acrescentar às atribuições citadas acima, do manual de 2014, a de “Efetuar o controle social, entendido este como a ‘participação do cidadão na gestão pública, fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública’” (BRASIL, 2016, p. 27).

Dessa maneira, os movimentos sociais e sindicais adquirem o papel de fiscalizador das ações, sepultando de vez os ideais e práticas de participação na gestão democrática do PRONERA. Não que essa participação tenha deixado de existir de fato, mas não é mais feita com a complacência dos manuais, e sim ao arrepio das normas. O Estado em ação colocou em prática seu poder e sua função, fazendo vigorar a norma da objetividade e da neutralidade no interior do PRONERA. De maneira que, com o Acórdão, busca-se construir

---

<sup>82</sup> O manual cita a CGU (2012), vide referências desta pesquisa.

um PRONERA Sem Partido, ou seja, sem militância e participação aguerrida dos movimentos sociais, sem as cores e as experiências da luta.

Em seguida, trata-se das universidades do Estado da Bahia, dentre as quais, algumas atuam no PRONERA, ainda que não façam parte do escopo da pesquisa, que prioriza a UESB E A UNEB.

### **7.5 As Universidades Públicas Baianas**

A realização dos cursos do PRONERA envolve a convergência de Instituições de Ensino Superior (IES), Movimentos Sociais e INCRA/PRONERA. São elas, também, responsáveis pela gestão tripartite do Programa, forma de gerenciamento realizado por uma coordenação colegiada, uma das características principais do PRONERA, responsável por torná-lo uma inovação na realização das políticas públicas/estatais.

Ao longo de sua história, o Pronera consolidou uma estratégia de gestão participativa exercida pela Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania (DDE) e pela Divisão de Educação do Campo (DDE-1) do Incra com a assessoria e consultoria da Comissão Pedagógica Nacional (CPN) do Pronera, em conjunto com as Superintendências Regionais (SRs) do Incra e os colegiados estaduais. Cabe à gestão participativa a divulgação, a coordenação, a articulação e a implantação do programa em âmbitos nacional e estadual, bem como a mobilização, a dinamização, a orientação das atividades de alfabetização e escolarização em níveis fundamental e médio e a formação técnico-profissional de nível médio e nível superior junto às instituições de ensino públicas e/ou privadas sem fins lucrativos. Também compete à gestão a promoção de parcerias no âmbito dos governos federal, estadual e municipal e no âmbito das instituições de ensino públicas e/ou privadas sem fins lucrativos, além da avaliação das atividades pedagógicas desenvolvidas (BRASIL, 2015, p. 10-11).

Dessa forma, tratar-se-á das IES baianas, tendo em vista que o II PNERA indica que 05 universidades baianas, a maioria públicas estaduais, participaram do Programa entre 1998 e 2011, oferecendo um total de 23 cursos, conforme Tabela 2, em diferentes modalidades e níveis educacionais.

Observa-se, pela tabela 2, que as quatro universidades estaduais baianas estão presentes, com maior ou menor participação, nos cursos do PRONERA, que, ao lado da Universidade Federal da Bahia (UFBA), representam as instituições que atuam nos cursos. A Bahia possui, ainda, as seguintes universidades públicas: Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB); Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB); Fundação Universidade



Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)<sup>83</sup>. Há também os Institutos Federais (IFBAs)<sup>84</sup>. No tocante às instituições que realizam cursos do PRONERA, ou passaram a fazê-lo, os dados do II PNERA demonstram que não são todas as IESs que ofertam o total de modalidades e níveis educacionais possíveis pelo Programa.

**Tabela 2:** Instituições de ensino da Bahia que realizaram cursos do PRONERA e número de cursos (1998-2011)

Número	Instituição de ensino	Cursos
01	Universidade do Estado da Bahia	10
02	Universidade Estadual de Feira de Santana/BA	1
03	Universidade Estadual de Santa Cruz/BA	4
04	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/BA	5
05	Universidade Federal da Bahia/BA	3
Total: 05	Bahia	23

Fonte: II PNERA/Dados da Pesquisa.

Dentre as universidades que realizam curso do PRONERA na Bahia, está a UFBA, que é a mais antiga do Brasil, inaugurada em 1808, por Dom João VI, como Escola de Cirurgia da Bahia:

A Universidade Federal da Bahia tem seu começo em 18 de fevereiro de 1808, quando o Príncipe Regente Dom João VI instituiu a Escola de Cirurgia da Bahia, primeiro curso universitário do Brasil. Ainda no século XIX, incorporou os cursos de Farmácia (1832) e Odontologia (1864), a Academia de Belas Artes (1877), Direito (1891) e Politécnica (1896). No século XX, Isaías Alves cria a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (1941) (UFBA, 2016, s/p.).

Ela foi federalizada formalmente como Universidade pelo Decreto-lei nº 9.155, de 08 de abril de 1946 (BRASIL, 1946), pela “articulação de unidades isoladas de ensino superior pré-existentes, públicas ou privadas, que se estabeleceram no Estado desde o início do sec. XIX” (UFBA, 2012, p. 8). O seu primeiro reitor foi Edgard Santos (1946-1961), responsável por constituir formalmente o processo de federalização, a inauguração do Hospital Universitário, o Centro de Estudos Afro-Orientais e os campi do Canela, Federação e Ondina. A instituição tornou-se formalmente Universidade Federal da Bahia (UFBA) durante a reforma educacional promovida pela Ditadura Civil-Empresarial-Militar.

<sup>83</sup> Segundo a SR 05, está em análise o curso superior de Tecnólogo em Agroecologia, pela Universidade Federal do Recôncavo Baiano.

<sup>84</sup> Segundo a SR 05, os cursos técnicos em Agroecologia e Agrofloresta apresentados pelo Instituto Federal Baiano (IF Baiano) estão em fase de avaliação.

Durante a vigência do regime militar, a Reforma Universitária, instituída pela Lei Federal 5.540/68, promoveu uma profunda reestruturação acadêmica e administrativa das universidades brasileiras. Naquela época, foi instituída a atual denominação de Universidade Federal da Bahia e nela foram criados diversos órgãos centrais de gestão e implantados os novos Institutos de Matemática, Física, Química, Biologia, Geociências, Ciências da Saúde e Letras, além de várias Escolas e Faculdades.

Da reconfiguração da universidade, resultou significativo aumento da oferta de cursos de graduação, e, em particular, implantou-se o modelo de organização da universidade centrado no departamento, o que exigiu uma significativa expansão de sua infraestrutura física, com a implantação dos campi do Canela e de Federação/Ondina (UFBA, 2012, p. 9).

A implantação do Programa de Apoio a Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI)<sup>85</sup>, pelo Ministério da Educação, em 2007, modificou a estrutura de cursos, ampliou a oferta de cursos, a quantidade de vagas para o ingresso, bem como interiorizou os cursos das IESs.

A principal e mais imediata mudança em relação ao ensino de graduação tem seu destaque na criação dos Bacharelados Interdisciplinares, nova modalidade acadêmica, que propôs cursos com três anos de duração, em quatro áreas do conhecimento – Humanidades, Artes, Tecnologias e Ciências, Saúde – com terminalidade própria e perspectivas de ingresso nos cursos de progressão linear ou nos cursos de pós-graduação. Na expansão da UFBA, destaca-se o processo de interiorização com a criação dos novos campi Anísio Teixeira, em Vitória da Conquista, e Reitor Edgard Santos, em Barreiras. A UFBA ainda deu substancial apoio à criação da Universidade Federal do Recôncavo Baiano a partir do seu Campus em Cruz das Almas, assim como empreende esforços para a criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia a partir do Campus Reitor Edgard Santos (UFBA, 2012, p. 9).

Dentre as universidades públicas estaduais com curso do PRONERA, encontra-se a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), que foi criada a partir da Faculdade de Educação de Feira de Santana, instituída pela Lei Estadual nº 2.784, de 24 de janeiro de 1970, tendo o Parecer nº 26, de 27 de janeiro de 1976 do Conselho Federal de Educação autorizado seu funcionamento. O Decreto Federal nº 77.496, de 27 de abril de 1976, autorizou o funcionamento da Fundação Universitária de Feira de Santana, inaugurada em 31 de maio de 1976. Porém, a Lei Delegada nº 11, de 29 de dezembro de 1980, extingue a fundação.

A universidade foi recriada pela Lei Delegada nº 12, de 30 de maio de 1980, reconhecida pela Portaria Ministerial nº 874, de 19 de dezembro de 1986 e recredenciada pelo Decreto Estadual nº 9.271, de 24 de dezembro de 2004. Possui sede no município baiano de Feira de Santana e campi avançados nos municípios de Santo Amaro e Lençóis. É a segunda

---

<sup>85</sup>O Programa de apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24/04/2007.

universidade pública criada na Bahia e a primeira implementada para expandir e interiorizar a educação superior baiana. Esta é uma autarquia mantida pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEEBA).

Outra universidade estadual presente no PRONERA na Bahia é a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), fundatada por base as Federações das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna (FESPI), responsável por congregar na década de 1960 a Faculdade de Direito de Ilhéus, a Faculdade de Filosofia de Itabuna e a Faculdade de Ciências Econômicas de Itabuna. Esta, posteriormente foi transformada em fundação pública pelo Parecer CFE nº 163/74, sob influência da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)<sup>86</sup> e de lideranças locais.

Em seguida, foi estadualizada pela Lei Estadual nº 6.344, de 6 de dezembro de 1991. A criação da Autarquia Universidade Estadual de Santa Cruz foi conseguida com a publicação da Lei Estadual nº 6.898, de 18 de agosto de 1995. É a mais nova IES pública estadual, dentre as quatro mantidas pelo Governo da Bahia (UESC, 2016).

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) é a maior IES pública do Estado da Bahia e a maior instituição pública multicampi das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Foi criada pela Lei Delegada nº 66/83, pela incorporação de várias instituições: Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA); Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco (FAMESF); Faculdade de Formação de Professores de Alagoinhas (FFPA), Leste da Bahia; Faculdade de Formação de Professores de Jacobina (FFPJ), Norte da Bahia; Faculdade de Formação de Professores de Santo Antônio de Jesus (FFPSA), Recôncavo Sul da Bahia; Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caetité (FFCLC); e Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Juazeiro (FFCLJ). A UNEB está sob a responsabilidade da SEEBA. Com sede na capital Salvador, possui 23 campi, em municípios de médio e grande porte, e está presente em todas as regiões da Bahia.

A Universidade Estadual da Sudoeste da Bahia (UESB) tem sede na cidade de Vitória da Conquista e campi em Jequié e Itapetinga. Seu surgimento está ligado à reforma universitária realizada pela Lei nº 5.540 de 28/11/1968, que extinguiu as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras e criou as Faculdades de Educação. Sua origem deve-se à reunião da:

---

<sup>86</sup>A Coordenadoria Regional da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira – CEPLAC é um órgão do governo federal vinculado ao Ministério da Agricultura, criado em 1957, inicialmente para refinanciar dívidas dos cacauicultores. Progressivamente, passou a atuar nas áreas de extensão rural, pesquisa, educação, cooperativismo e infraestrutura, sobretudo com a criação do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira (FREITAS; GERMANI, 2005).

Faculdade de Formação de Professores de Vitória da Conquista (FFPVC), instituída pelo Decreto Federal nº 21.363 de 30/07/69 e transformada em autarquia por meio da Lei nº 2.741 de 11/11/69, teve o seu funcionamento efetivado com a implantação do Curso de Letras, em 1971, autorizado pelo Decreto Federal nº 68.219 de 11/02/1971 ...[e da] Faculdade de Formação de Professores de Jequié (FFPJ) [...] criada pela Lei nº 2.852 de 09/11/1970, que instituiu a Fundação Faculdade de Educação de Jequié, posteriormente, transformada em autarquia pelo Decreto Estadual nº 23.135/70. Contudo, o seu funcionamento se efetivou com a implantação dos cursos de Letras e Ciências (licenciatura curta) em 1977. Esses cursos foram autorizados pelos Decretos nº 79.130, de 17/01/77 e nº 80.551, de 11/10/77, respectivamente (UESB, 2015, s/p).

A Reforma Universitária estipulou que o ensino superior fosse ministrado prioritariamente em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados. Com isso, as autarquias (FEPVC e FFPJ) foram agrupadas na Fundação Educacional do Sudoeste, instituída pelo Decreto nº 27.450, de 12/08/80. Essa Fundação, criada como mantenedora da UESB, foi substituída posteriormente pela Autarquia Universidade do Sudoeste, mediante Lei Delegada nº 12 de 30/12/80. À Autarquia foram integradas as Faculdades de Formação de Professores e a Faculdade de Administração.

Seis anos após integração e funcionamento como Autarquia Universidade do Sudoeste, a Instituição foi credenciada pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC). Passou, então, a ser identificada, juridicamente, como Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e a atuar em sistema multicampi, vinculada à Secretaria da Educação e Cultura, conforme Decreto nº 94.250 de 22/04/87 [do MEC]. A partir daí, foram extintas as Faculdades de Formação de Professores e de Agronomia de Vitória da Conquista, as Faculdades de Formação de Professores e de Enfermagem de Jequié e a Faculdade de Zootecnia de Itapetinga e surgiram os campi universitários de Itapetinga, Jequié e Vitória da Conquista. Este município passou a ser sede da administração da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB, 2015).

Desde então, a UESB funciona como uma entidade autárquica multicampi, vinculada à SEEBA. Ela foi reestruturada pela Lei nº 7.176, de 10 de setembro de 1997, e regulamentada pelo Decreto nº 7.329, de 07 de maio de 1998, credenciada por meio do Decreto Estadual nº 7.344, de 27 de maio de 1998, e reconhecida pelo Decreto Estadual nº 9.996, de 02 de maio de 2006 (UESB – PDI, 2012, p. 7-8).

Dentre as Universidades Baianas, a pesquisa abordou as parcerias com o PRONERA firmadas tanto com a UNEB (no nível superior) quanto com a UESB (nas modalidades de EJA, Educação Média e Educação Técnica de Nível Médio). Tal procedimento metodológico deve-se ao fato de elas realizarem 15 dos 23 cursos apontados na Tabela 2, representando 65,21% dos cursos efetuados durante o período de 1998 a 2011.

Desde o início, o PRONERA assegurou o desenvolvimento das ações voltadas à EJA, outras modalidades passaram a ser atendidas posteriormente, bem como aumentou, ao longo do tempo, o alcance do Programa. Algumas modalidades atendidas no início do Programa que não a EJA eram consideradas na forma de “projetos especiais”, como pode ser visto, na citação abaixo:

[...] o PRONERA também promove os chamados “Projetos Especiais”, atendendo pedidos específicos. Neste campo de atuação foram assinados, até 1999, 11 convênios para a execução de cursos de nível médio e superior como: Pedagogia, Magistério, Técnico em Administração de Cooperativas, Técnico em Administração de Assentamentos, de Especialização e Extensão em Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária, e de Especialização e Extensão em Administração de Cooperativas de Assentamentos de Reforma Agrária. Esses cursos têm duração de 1 a 4 anos e, em 1999, começaram atendendo cerca de 550 alunos (FRAGOSO, 2001, p. 32).

Por isso, e para atender a uma finalidade da existência do Programa (reduzir o analfabetismo e ampliar a escolaridade), a maioria das IES desenvolveu prioritariamente, inicialmente ao menos, projetos na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), composta por quatro ações: alfabetização de jovens e adultos; escolaridade do 1º segmento/módulo da educação fundamental (antigo 1ª a 4ª série); escolarização de 2º segmento/módulo da educação fundamental (antigo 5ª a 8ª série); e capacitação dos jovens monitores para atender à demanda da alfabetização nas áreas de assentamentos.

## **7.6 Cursos de Educação de Jovens de Adultos do PRONERA/UESB**

O PRONERA realizou, por meio das Superintendências Regionais (SR) do INCRA, na Região Nordeste, 108 projetos no período de 1999 a 2011, para atender as modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA), de Ensino Médio e de Ensino Superior, o que equivale a 34% do total de 320 oferecidos pelo Programa no Brasil.

O PRONERA disponibilizado na Região Sudoeste da Bahia, por meio da UESB, envolveu movimentos sociais como MST, FETAG e MTD. Para Sousa (2015, p. 10), que pesquisou a consolidação do PRONERA nos cursos de EJA da UESB entre 1999 e 2007:

A UESB engajou-se, desde o início do lançamento do programa, na tarefa de trazer o PRONERA para região do SUDOESTE. O processo de consolidação desse engajamento se deu por meio da articulação de reuniões e visitas as áreas de assentamentos com o objetivo de conhecer a realidade onde seriam desenvolvidas as ações do Programa Essa política foi aprovada em 1998 e a UESB teve seu primeiro convênio firmado no ano de 1999. E até então, com mais envolvimento ou não dos movimentos sociais vem desenvolvendo

algumas ações por meio do PRONERA, não mais com o foco na alfabetização e escolarização dos jovens e adultos, mas, orientando atualmente as ações para os cursos técnicos. Ficando a demanda para a o ensino superior de fora das ações do programa na região sudoeste da Bahia.

O primeiro projeto da UESB, na modalidade de EJA, apresentado ao PRONERA, teve por título “Projeto Pedagógico de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos em áreas de Reforma Agrária na Região Sudoeste da Bahia”, conveniado em setembro de 1999, para realização no biênio 1999/2001. O Convênio CRT/BA 9.0002/199 tinha como objetivo implantar 60 turmas de alfabetização (1.200 educandos) e escolarizar 60 educandos no 2º segmento do Ensino Fundamental, em 14 Projetos de Assentamentos (PA) do INCRA, na Região Sudoeste da Bahia, ou seja:

[...] a alfabetização de 1.200 pessoas jovens e adultas assentados, e a realização das capacitações e acompanhamento dos trabalhos em salas de aulas implementadas nos diferentes assentamentos, bem como a oferta de escolarização para os monitores (em número de 60) que ainda não possuíam o ensino fundamental completo em nível do 2º segmento do ensino fundamental (SOUSA, 2015, p. 70).

O Segundo convênio para atuação na EJA foi assinado em dezembro de 2001, Convênio CRT/BA 00009/2001, para a realização, no biênio 2001-2002, do projeto intitulado “Educação e capacitação de pessoas jovens e adultas em áreas de Reforma Agrária na região Sudoeste da Bahia”. Os assentamentos que participaram do projeto foram indicados pelo MST, visando “a implantação de 44 turmas de alfabetização para 880 jovens e adultos e a escolarização de 44 monitores (as), também assentados em áreas de Reforma Agrária no Sudoeste da Bahia”, nos seguintes assentamentos: Canguçu, Primavera, Marcha Brasil, Vale da Califórnia, Boa Sorte, Amaralina, Cedro, Cipó, Conquista do Rio Pardo, Etelvino Campos, Lagoa e Caldeirão, Mocambo, Mutum, Olho-D’água, União e São Diogo (SOUSA, 2015, p. 70-71).

O terceiro projeto na modalidade de EJA desenvolvido pela UESB nos convênios com o PRONERA foi intitulado “Reforma Agrária e Educação: alfabetização e escolarização de Jovens e Adultos Assentados no Sudoeste da Bahia”, CRT/BA 00014/2003, conveniado em dezembro de 2003 para ser desenvolvido no biênio 2003/2004 e, segundo seus autores, visava alfabetizar 600 assentados, escolarizar 540 jovens e adultos no 1º segmento do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série) e 60 assentados no 2º segmento do Ensino Fundamental (5ª a 8ª série), em 16 assentamentos e acampamentos em Barra do Choça, Encruzilhada, Iguai, Mirante, Ribeirão do Largo, Vitória da Conquista e Planaltino.

A vigência do projeto foi de 02/2005 a 31/01 de 2006, sendo alfabetizados 579 educandos, ou seja, 96,5% do total previsto. Na Escolarização de 1º segmento (1ª a 4ª série), foram escolarizados 519 educandos, ou seja, 96,1%, enquanto na escolarização de 5ª a 8ª série, atendeu 46 educandos, ou seja, 76,6%. Quando confrontados os educandos que realizaram o 2º segmento nesse projeto, não foi encontrado nenhum educando na relação parcial, dos que cursaram o nível superior.

O quarto projeto de EJA, denominado “Reforma Agrária e Educação: alfabetização e escolarização de Jovens e Adultos Assentados no Sudoeste da Bahia”, CRT/BA 00018/2004, foi uma demanda conjunta do MST, FETAG e MTD. Seu objetivo era alfabetizar 1.165 educandos, escolarizar 1.125 no 1º segmento (1ª a 4ª série) e 60 no 2º segmento (5ª a 8ª série), no biênio 2004/2006. A distribuição do número de turmas entre os movimentos sociais ficou assim estipulada:

Para o biênio 2004/2006 serão beneficiados 16 (dezesseis) assentamentos e 4 (quatro) acampamentos indicados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST/BA, abrangendo 6 (seis) municípios da Região Sudoeste da Bahia (ver tabela 1 e 2). O MST solicitou o atendimento de 14 (quatorze) turmas de alfabetização com 20 (vinte) alunos cada, 24 (vinte e quatro) turmas de escolarização de 1º. segmento com 25 (vinte e cinco) educandos(as) cada e 14 (quatorze) educandos(as)/monitores(as) de alfabetização para cursar o 2º Segmento. A Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAG/BA apontou a necessidade de atendimento do projeto em 8 (oito) assentamentos e 6 (seis) acampamentos, espalhados por 12 (doze) municípios da Região Sudoeste da Bahia (ver tabela 1 e 2.). A FETAG solicitou 36 (trinta e seis) turmas de alfabetização com 20 (vinte) alunos cada, 15 (quinze) turmas de escolarização de 1º. segmento e 38 (trinta e oito) vagas para a escolarização de 2º. Segmento para atuarem como educandos (as)/monitores(as) de alfabetização e/ou lideranças. O Movimento dos Trabalhadores Desempregados – MTD/BA apresentou uma demanda de 8 (oito) turmas de alfabetização, 4(quatro) turmas de escolarização e 8 (oito) vagas para os monitores no 2º segmento do ensino fundamental. Assim, serão beneficiados, ao todo, 1165 alfabetizando(as), divididos em 59 turmas com 20 alfabetizando(as) cada. Na escolarização de 1º segmento serão beneficiados 1125 educandos, divididos em 45 turmas com 25 educandos cada. Na escolarização de 2º segmento serão beneficiados 60 educandos (UESB, 2014, p. 10).

Esse projeto foi o último a contemplar a Alfabetização e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Fundamental. Nele, foi possível identificar que 45 educandos concluíram a escolarização de 2º segmento no convênio. Desse convênio em diante, foram priorizados pela UESB apenas cursos voltados para a educação de nível médio com habilitação técnica.

Segundo dados oficiais da Coordenação do PRONERA, dispostos no Relatório do II PNERA, o número de concluintes do EJA (alfabetização e escolarização de 1º e 2º

segmentos), nos cursos da Bahia, perfazem um total de 11.245 educandos, conforme o Quadro 1, abaixo.

**Quadro 1:** Número de Educandos/Concluintes da Bahia por modalidade (1998-2011)

Nome e Número da SR/INCRA	EJA fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Total
Bahia/SR-05	11.245	476	177	11.898

**Fonte:** Relatório do II PNERA.

Para efeitos de composição de dados desta pesquisa, serão considerados, no entanto, da Região Sudoeste da Bahia educandos provenientes de municípios de outras regiões do Estado, que não compõem a unidade administrativa Região Sudoeste, sendo integrados ao rol de educandos da Região Sudoeste da Bahia por realizarem seu curso na UESB.

### 7.6.1 Cursos de Nível Médio e Técnico de Nível Médio do PRONERA/UESB

Dados oficiais do II PNERA demonstram que 476 educandos concluíram o Nível Médio, na Superintendência da Bahia, no período de 1998 a 2011.

O projeto de Curso de Ensino Médio, com habilitação integrada com formação técnica em Saúde Comunitária, aqui nomeado pela sigla ETSC, foi intitulado “Educação em Saúde Comunitária com vistas à melhoria da qualidade de vida do povo do campo em áreas de reforma agrária na Bahia”, Convênio CRT/BA 00017/2004, parceria entre PRONERA/FADCT/UESB/EAEDCM/MST<sup>87</sup>. Foi elaborado com respaldo do Decreto nº 5.154, de julho de 2004, publicado no Diário Oficial da União (DOU)<sup>88</sup>, com vistas a atender 100 educandos jovens e adultos assentados. Sua vigência foi de 12/04 a 04/2008 e realizou a certificação de 42 educandos, ou seja, 42% do previsto.

O projeto de Curso de Ensino Médio, com habilitação integrada com formação Técnica em Agricultura, identificado aqui pela sigla ETGP, foi intitulado de “Curso Técnico Profissional em Gestão da Produção Agrícola em Assentamentos de Reforma Agrária na

<sup>87</sup> A Escola Agrotécnica Estadual Democrático Chico Mendes – EAEDCM – foi transformada em Centro Territorial de Educação Profissional do Médio Rio de Contas, e é um dos 27 CETEPs criados pelo Estado pela Portaria nº 8677, de 17 de abril de 2009.

<sup>88</sup> Estabelece a interação entre o ensino médio e o ensino técnico com áreas profissionalizantes.



Bahia”, Convênio CRT/Ba 00012/2005, parceria entre PRONERA/FADCT/EASC/MST<sup>89</sup>, e previa a realização de formação de 50 assentados em Gestão da Produção Agrícola<sup>90</sup>. Sua vigência foi de 05/2006 a 09/2008 e realizou a formação de 42 assentados.

O projeto de Curso de Ensino Médio, com habilitação integrada com a formação Técnica em Agropecuária, denominado aqui pela sigla ETAS, foi intitulado “Reforma Agrária e agricultura sustentável: caminhos para a melhoria de vida do povo do campo”, Convênio CRT/BA/0003/2005, parceria PRONERA/FADCT/UESB/EASC/FETAG/MTD, pretendia a escolarização de 60 educandos jovens e adultos assentados em área de Reforma Agrária no Estado da Bahia<sup>91</sup>. Sua vigência foi de 06/03/2006 a 28/05/2008 e realizou a certificação de 35 assentados.

O Curso de ensino médio, com habilitação Técnica em Enfermagem, nomeado aqui pela sigla ETE, foi intitulado de “Curso de Qualificação Técnica em Enfermagem: contribuições para uma abordagem integrada do cuidar com enfoque ao contexto político e social do povo do campo”, Convênio CRT 0002/2008, com meta para atender 150 educandos e vigência de 10/08 a 06/2013. Foi realizado pela parceria entre PRONERA/FADCT/UESB/FETAG. Por se tratar de ensino Médio com formação subsequente, o curso possui dois períodos de vigência. O Ensino Médio teve vigência de 03/2009 a 12/2010 e conferiu a certificação a 39 assentados.

A complementação da formação para concluir a parte técnica ficou suspensa no período de 01/11 e 12/2012, sendo retomada no período de 01/2013 a 05/2013. Realizou a certificação técnica de 68 técnicos em enfermagem formados, segundo a Superintendência do INCRA da Bahia (INCRA – SR 05, RELATÓRIO DE GESTÃO, 20013, p. 91). No entanto, os dados fornecidos pela UESB indicam a conclusão do curso por 62 assentados, sendo essa quantidade utilizada pela pesquisa para o cômputo dos alunos concluintes.

Dessa forma, o universo de acampados/assentados e demais beneficiários previstos para serem atendidos pelos quatro cursos técnicos, foi de 360 educandos. Desse total, foram certificados 220, ou seja, aproximadamente 61% do previsto. Dos 220 formados, 39 educandos, ou 17,72%, cursaram apenas o nível médio, enquanto 82,285% foram

---

<sup>89</sup> A Escola Agrotécnica Sérgio de Carvalho – EASC – foi transformada em Centro Territorial de Educação Profissional – CETEP/Vitória da Conquista, pelo Estado pela Portaria nº 8677, de 17 de abril de 2009.

<sup>90</sup> Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=538789&TipoConsulta=1&UF=ba&CodMunicipio=3965&CodOrgao=49000&Pagina=&Periodo>>. Acesso em 31/03/2016.

<sup>91</sup> Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/895139/pg-192-secao-3-diario-oficial-da-uniao-dou-de-28-12-2005>>. Diário Oficial da União, página 192, seção 03, de 28/12/2005. Acesso em 31/03/2016.

certificados com a qualificação técnica de nível médio. Outros três cursos foram conveniados entre a UESB e o PRONERA<sup>92</sup>, mas ainda não iniciaram suas atividades.

### 7.7 Cursos de Nível Superior do PRONERA/UNEB<sup>93</sup>

Segundo o Relatório do II PNERA, o número de educandos concluintes/matriculados em cursos do PRONERA na SR 05, no período de 1998 a 2011, foi de 11.989, sendo 11.245 na EJA Fundamental, 478 no Ensino Médio e 177 no Ensino Superior. O Quadro 2, abaixo, mostra os cursos e campus da UNEB em que esses cursos foram realizados.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em parceria com a UNEB e o INCRA/PRONERA, por meio da SR 05/BA, conforme Soares e Dias (2016), conseguiram aprovar o primeiro Curso de Pedagogia da Terra, licenciatura em Pedagogia, do Estado da Bahia pelo Conselho Nacional Pedagógico do PRONERA, em dezembro de 2003, sendo suas atividades iniciadas em dezembro de 2004. Segundo os autores, o “curso garante habilitação na docência das séries iniciais do ensino fundamental, educação de jovens e adultos e gestão dos processos pedagógicos nas escolas e espaços educativos” (SOARES; DIAS, 2016, p. 5).

Na verdade, porém, tanto o Curso de Pedagogia da UNEB em Teixeira de Freitas, campus X, como o de Bom Jesus da Lapa, campus XVII, foram criados pela Resolução nº 309/2004 do Conselho Universitário (CONSU), cuja ata de 17 de outubro de 2004 registra a seguinte decisão do conselho:

Art. 1º Criar o Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia da Terra com Habilitação nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental, em Educação de Jovens e Adultos e Gestão dos Processos Pedagógicos Escolares e/ou Outros Espaços Educativos, como projeto especial, com oferta de 120 (cento e vinte) vagas preenchidas em processo seletivo específico para trabalhadores(as) assentados(as) da reforma agrária, organizadas em duas turmas, no Departamento de Educação/*Campus X* – Teixeira de Freitas e no Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias/*Campus XVII* – Bom Jesus da Lapa, funcionando em regime modular, no turno diurno, com carga

<sup>92</sup>Curso técnico em Administração, CONVÊNIO Nº 762313/2011, meta física de 50 educandos, vigência prevista de 12/2011 a 05/2016; Curso Técnico em Cooperativismo, CONVÊNIO Nº 762314/2011, meta física de 50 educandos, vigência prevista de 12/2011 a 05/2016; o Curso Técnico em Meio Ambiente, CONVÊNIO Nº 762315/2011, meta física de 150 educandos, vigência prevista de 12/2011 a 04/2016 (INCRA – SR 05, RELATÓRIO de GESTÃO, 20013, p. 93-96). No entanto, nenhum dos três iniciou a formação dos educandos.

<sup>93</sup>Segundo a SR 05, atualmente, estão em andamento dois cursos superiores em Direito, um pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que beneficia 50 estudantes oriundos de assentamentos da reforma agrária. O outro curso está na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), com 40 estudantes.

horária total de 3.595 (três mil quinhentas e noventa e cinco) horas/aula a serem integralizadas no tempo mínimo de 04 (quatro) anos (grifo nosso).

A colação de grau da primeira turma de graduação do PRONERA NA Bahia ocorreu em 11/03/2010, fato que representou, de acordo com o Superintendente do INCRA da SR/05, em informe publicado no site do INCRA sede em 09/03/2010, o fortalecimento do Programa.

Nos 11 anos de Pronera, o Incra/BA ofereceu 10,8 mil vagas entre Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Superior. Contudo, o fortalecimento do Pronera no estado começou a partir de 2004, devido à parceria com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), que implantou a primeira graduação voltada para os estudantes da reforma agrária (BRASIL, 2010, s/p).

O curso de Pedagogia do Campus XVII, Bom Jesus da Lapa/BA, realizou, segundo informou a UNEB, a formação de 42 Licenciados Plenos em Pedagogia, representando 70%, dos 60 previstos. A turma foi composta por acampados/assentados e demais beneficiários do PRONERA das seguintes regiões da Bahia: Oeste, Chapada Diamantina, Sisaleira e Médio São Francisco. E, segundo a pesquisa de Marques (2010), que retratou esse curso em sua dissertação, ao entrevistar os educandos em sua pesquisa, 44 ao todo, disseram participar de movimentos sociais sendo que, desse total, duas integrantes não se identificaram como participantes de movimentos sociais, ficando assim distribuídos os que alegaram participar:

A maioria das pessoas pertence ao Movimento CETA (23 ao todo). O restante se encontra assim distribuído: seis pessoas são participantes da FETAG; três pessoas se declaram participantes do Movimento pela Terra e Cidadania – MTC; duas pessoas estão ligadas ao MLT; três pessoas se declaram participantes do movimento sindical; duas pessoas se declaram participantes da FATRES; uma pessoa se declara ligada a PUC – Polo de Unidade Camponesa e uma à Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) (MARQUES, 2010, p. 90).

O curso de Pedagogia do Campus de Teixeira de Freitas/BA teve sua aula inaugural em 02 de dezembro de 2006 e foi realizado no Assentamento 1º de Abril, no município de Prado/BA. A turma do curso foi composta por acampados/assentados e demais beneficiários do PRONERA oriundos das regiões Sul, Extremo Chapada diamantina, Sudoeste e Recôncavo. E, segundo Araújo e Carvalho (2012, p. 10-11):

O referido Curso foi ofertado tendo como formato de regime de alternância, que alterna a formação em dois tempos principais: O Tempo Escola (no qual os educandos cursaram os componentes curriculares propostos no Currículo do Curso e participavam de outros tempos educativos propostos pelo MST) e o Tempo Comunidade (o qual consiste continuação do processo de formação

iniciado no Tempo Escola). O Tempo-Escola do Curso aconteceu no espaço físico do Centro de Formação Carlos Marighela, no Assentamento Primeiro de Abril, no município de Prado, Bahia, e em alguns momentos no Departamento de Educação/Campus X da UNEB em Teixeira de Freitas. Um dos primeiros desafios a ser enfrentados foi ir até onde estavam os educandos, ao invés deles irem até à Universidade (aqui entendida, nessa fala, como prédio, espaço físico). Assim, os educadores da UNEB6 se deslocaram durante os quase cinco anos do Curso para o Assentamento, se desafiando a fazer a formação de educadores do campo, no campo.

Esse curso, que abrigou a maioria dos educandos da Região Sudoeste, sobretudo os ligados ao MST, realizou a formação de 47 Licenciados Plenos em Pedagogia, segundo informou a UNEB, ou seja, 78,3%, dos 60 previstos. Todos os 89 graduandos dos cursos de Pedagogia da UNEB coloram grau em 11/03/2010.

O Campus IX da UNEB da cidade de Barreiras foi o responsável por coordenar a formação superior de Bacharelado em Agronomia, CRT nº 0007/2006, meta física para o atendimento de 100 beneficiários do Programa, com vigência entre 12/2006 a 09/2013. No entanto, apesar de o relatório da superintendência do INCRA indicar a formação de 78 educandos (INCRA – SR 05 – Relatório de Gestão, 20013, p. 91), na relação de concluintes fornecida pela UNEB consta a colação de grau de 76 educandos da “Turma Assentamento Terra Vista/BA”, sendo que 39 educandos realizaram suas atividades do Tempo Escola em

Barreiras/BA, enquanto 37 educandos realizaram seus estudos no município de Arataca/BA. A Cerimônia de Colação de Grau reuniu todos os 76 educandos no mês de outubro de 2013.

O Curso de Letras do PRONERA, sob a coordenação do Campus da UNEB no município de Teixeira de Freitas/BA e realizado pela UNEB/PRONERA, permitiu a graduação de 37 acampados, assentados ou moradores de áreas reconhecidas pelo INCRA.

Outro curso de Letras foi ofertado pelo Campus XIV da UNEB, com sede em Conceição do Coité/BA, previsto para oferecer 60 vagas de graduação para acampados, assentados ou moradores de áreas reconhecidas pelo INCRA. A cerimônia de formatura da turma ocorreu em 20 de outubro de 2012, com a colação de grau de 42 graduandos.

Foram contabilizados pela pesquisa 244 graduados/concluintes nos cursos superiores oferecidos pela UNEB, de um total de 340 vagas previstas nos convênios de formação de nível superior. Desse total, identificou-se que 12 acampados, assentados ou moradores de áreas reconhecidas pelo INCRA, ou seja, 29,28% tiveram, em algum momento, sua formação em modalidades educacionais ofertadas pelos convênios do PRONERA/UESB.

Dos 12 beneficiários identificados, 7 deles, ou 58,33%, frequentaram o curso de Pedagogia no Campus de Teixeira de Freitas da UNEB; 1 educando ou 0,12% concluiu o

mesmo curso no Campus da UNEB de Bom Jesus da Lapa. O curso de Engenharia Agrônômica teve 3 concluintes em Barreiras, ou 25%, e 1 graduado em Arataca, ou 0,12%.

**Quadro 2:** Demonstrativo dos cursos superiores do PRONERA/UNEB

Departamento/Campus	Curso	Início/Término do curso	Aspecto Legal
DCH/Campus IX Barreiras/ Arataca	Engenharia Agrônoma Bacharelado	2008/2012	Resolução CONSU nº 500/2007 50 vagas
DEDC/Campus X Teixeira de Freitas	Letras da Terra Licenciatura	2006/2011	Resolução CONSU nº 380/2006 60 vagas
DEDC/Campus XIV Conceição do Coité	Letras da Terra Licenciatura	2006/2011	Resolução CONSU nº 380/2006 60 vagas
DCHT/Campus XVII Bom Jesus da Lapa	Pedagogia da Terra Licenciatura	2004/2008	Resolução CONSU nº 309/2004 60 vagas
DCH/Campus IX Barreiras	Engenharia Agrônômica Bacharelado	2008/2012	Resolução CONSU nº 500/2007 50 vagas
DEDC/Campus X Teixeira de Freitas	Pedagogia da Terra Licenciatura	2004/2008	Resolução CONSU nº 309/2004 60 vagas
DCHT/Campus XIX Camaçari	Direito Bacharelado	Curso em andamento	

**Fonte:** UNEB/Dados da pesquisa.

Um dado interessante da pesquisa, que pode ser verificado no Quadro 2, acima, é o fato de os cursos de nível superior serem iniciados, de maneira concentrada, no final do primeiro mandato (2003-2006) e início do segundo mandato (2007-2010) do presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Um exemplo dos efeitos positivos do PRONERA na Região Sudoeste da Bahia é o fato de alguns desses concluintes do nível superior terem, de alguma forma, participado em outros projetos do programa. Uma amostra aleatória dessa participação pode ser vista nos dados levantados pela pesquisa, conforme dispostos abaixo:

- *Selma Pereira Gomes Sousa* figura na Lista de Escolarização de 5ª a 8ª série do 2º Segmento dos Monitores de EJA do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00009/2001. Também consta na Lista dos Monitores de 1º Segmento de Ensino Fundamental (1ª a 4ª) do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00014/2003. Foi graduada em Pedagogia pela UNEB no Campus de Teixeira de Freitas;
- *Givaldo da Silva Santos* figura na Lista de Monitores de Alfabetização de EJA do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00009/2001. Também consta na Lista dos Monitores de 1º Segmento de Ensino Fundamental (1ª a 4ª) do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00014/2003. Foi graduado em Engenharia Agrônoma pela UNEB, no Polo de Arataca;
- *Harri Silva do Carmo* figura na Lista de Monitores de Alfabetização de EJA do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00009/2001. Também consta na Lista dos Monitores de 1º Segmento de Ensino Fundamental (1ª a 4ª) do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00014/2003. Foi graduado em Engenharia Agrônoma pela UNEB, no Polo de Arataca;
- *Leila da Silva Sousa* figura na Lista de Monitores de Alfabetização de EJA do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00009/2001. Também consta na Lista dos Monitores de 1º Segmento de Ensino Fundamental (1ª a 4ª) do

Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00014/2003. Foi graduada em Pedagogia pela UNEB no Campus de Teixeira de Freitas;

– *Telma Aves de Figueiredo* figura na lista de Monitores de Alfabetização de EJA do Convênio PRONERA/UESB CRT/BA 00009/2001. Foi graduada em Pedagogia pela UNEB no Campus de Teixeira de Freitas (Dados da Pesquisa, 2017)<sup>94</sup>.

Alguns assentados beneficiados por projetos realizados por convênios PRONERA/UESB concluíram a formação de nível superior em outras universidades: 1 assentado da Região Sudoeste realizou o curso superior em História na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e 1 outro o curso de Pedagogia na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E outro beneficiário do PRONERA/EUSB está cursando Direito, no Campus sede da UNEB, em Salvador/BA.

As migrações dos educandos assentados para outras regiões da Bahia ou para outros Estados ocorrem por inexistir oferta de cursos ou pela insuficiência de vagas nos cursos oferecidos. Nesse sentido, a realização dos cursos na modalidade de Alternância possibilita a migração para a realização da graduação sem, no entanto, afetar a possibilidade de subsistência do educando, uma vez que ele pode permanecer no assentamento no período do Tempo Comunidade.

---

<sup>94</sup>Foram mantidos os nomes reais dos educandos porque são públicas as informações de colação de grau dos envolvidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da presente estudo permitiu afirmar que as políticas públicas/estatais são mecanismos para garantir a reprodução e manutenção das condições sociais de existência da classe trabalhadora. Esse papel é exercido, primordialmente, pelo Estado por ser ele o fiador das relações de repressão, dominação e reprodução das classes sociais do sistema capitalista. Mas, esse esforço para a realização da coesão social também é realizada pelos aparelhos de Estado, no interior da sociedade civil. Por isso, a sociedade civil é este espaço da realização do capital e da satisfação de carência como, também, é o espaço ampliado para a realização das disputas políticas e de projetos de vida.

Dessa forma, o que tem sido proposto como políticas públicas de educação foi considerado no trabalho, ao realizar o estudo do PRONERA, uma política pública/estatal de educação, que sendo produto de forças antagônicas (capital x trabalho), não realiza possibilidade de emancipação humana, uma vez que ao ser realizada como ação do Estado o desenvolvimento do Programa não contraria os interesses do capital. Muito pelo contrário, a realização da educação por meio de Programas, cujas características são seu caráter focalizado e esporádico, como é o caso do PRONERA, é uma recomendação dos Organismos Internacionais, representantes do capitalismo neoliberal.

Percebe-se pelo estudo que as políticas públicas/estatais não são e nem podem ser colocadas como espaço de emancipação humana, embora possam permitir, ainda que minimamente, possibilidades de conquista da cidadania burguesa pela classe trabalhadora. Mas, a função principal dessas políticas públicas/estatais é realizar a coesão social, a manutenção e a reprodução do capitalismo, sobretudo porque elas funcionam duplamente, para contemplar interesses particulares focalizados e deslocar as lutas de sociais do âmbito da luta de classe para a forma regularizada de direitos estabelecidos pelo sistema político.

A expectativa criada com a possibilidade de formação no nível superior é notável da parte dos acampados, assentados e demais beneficiários. Porém, o que se percebe com a realização da pesquisa é que os projetos de educação, dentre eles os de cursos de graduação do PRONERA, são projetos que se esgotam em seus objetivos, não representando possibilidade de continuação dos cursos, encerrando-se a formação tão logo seja concluído o objetivo finalístico de cada um dos projetos de formação superior.

A natureza do Programa impõe aos movimentos sociais, às IES e à burocracia pública a necessidade de retomar, a cada novo projeto, o longo e desgastante processo de formação de novas turmas, aprovação interna nos colegiados e departamento das instituições

de ensino, bem como o processo de aprovação nos colegiados estaduais e na Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA. A implantação de um novo projeto exige, assim, o refazer do processo burocrático e de convencimento dos envolvidos e da burocracia universitária e governamental. Esse procedimento pode subordinar, e muitas vezes o faz, o atendimento de demandas educacionais ao sabor dos que comandam o aparelho do Estado.

A verdadeira intenção por trás dos conceitos das ciências políticas burguesas, como o de políticas públicas/estatais é manter a finalidade ambivalente da política, justamente para manter a solução dos problemas no reino da boa vontade dos políticos e dos governantes de plantão. O ambivalente discurso sobre as políticas públicas/estatais é produto resultante de um complexo jogo de interações, muitas vezes contraditórias, mas não necessariamente, no qual intervêm, certamente, os objetivos e os interesses dos grupos de poder, dos aparelhos de Estado e dos beneficiários, para os quais contribuem, com um papel não subalterno, os intelectuais e as IES, por serem os responsáveis por produções que circulam no discurso comum.

Nessa situação, um pensamento, sentimento ou objeto possuem duplos significados, valores, características, tanto no sentido de se contradizerem quanto no mero aspecto de poderem gerar especulações, características e significados que, não raro, os degeneram. É isso que podemos perceber no estudo de políticas públicas/estatais. Para o governo, os programas se materializam em dados, os burocratas asseguradores garantem seus empregos. E para os demandantes, considerados pelo aparelho estatal, simplesmente, beneficiários, fica a sensação de ter conquistado espaço no Estado e na universidade. Para os intelectuais, fica a certeza de dever cumprido na democratização dos espaços das universidades e a impossibilidade de transformar o PRONERA numa medida permanente, estando sujeitos à conjuntura da universidade e dos órgãos governamentais ou econômica do país.

Não se pode negar que as lutas pela cidadania burguesa, empreendidas pelos movimentos sociais, resultaram nas conquistas de vantagens, tendo por base a mediação do Estado, essa gigantesca estrutura capitalista que paira sobre todos, mas que atende prioritariamente ao comando do capital. Isso está patente agora, mais do que nunca, na nada celebrável situação atual do país, em que um golpe parlamentar-midiático-judicial colocou no poder os interesses do capital, provocando um retrocesso nas principais políticas públicas/estatais construídas em mais de uma década, com a chegada ao poder de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores.

A ação política dos movimentos sociais, na ótica da emancipação humana geral, contraditoriamente, questiona o modelo capitalista de Estado, mas, também, dele participa. Por mais que advoguem uma luta coletiva e realizem ações coletivas e disputas político-



hegemônicas, os movimentos sociais esbarram na luta no interior da sociedade civil e do Estado político, em situações que terminam por ajudar a legitimá-los, esvaziando-se propostas emancipatórias mais radicais. É o caso da proposta de educação diferente, pregada pelo MST, que muitos acreditam fundamentar-se no socialismo, cuja base essencial é Paulo Freire e o existencialismo cristão, ambos reunidos na pedagogia do “aprender-a-aprender”.

Percebe-se que as lutas pela cidadania burguesa, empreendidas pelos movimentos sociais, e que resultaram nas conquistas de direitos sociais e políticas públicas/estatais, têm por base o Estado, resultando na integração política dos envolvidos a esse modelo de Estado. O que acaba por legitimar o Estado, ao mesmo tempo em que, esvazia as propostas emancipatórias mais radicais ou revolucionárias. Tomando por conquistas ações pontuais e focalizadas, que geram benefícios de curto prazo e de baixa intensidade, frente às gritantes demandas por superação das enormes desigualdades sociais brasileiras, os movimentos sociais acabam tornando-se de combativos em instrumento de alívio pontual, que não conduz à emancipação humana da classe dos explorados.

A afirmação comum de que o PRONERA significa um aumento nas oportunidades pode ser considerada um efeito do mesmo, em termos de avanço da inclusão dos assentados na escolarização, ampliando o acesso àqueles que estão impedidos ou não tiveram a possibilidade de realizar a formação no sistema educacional regular. Porém, as políticas públicas/estatais, de modo geral, e o PRONERA, de modo particular, ao ser desenhada na perspectiva do atendimento das especificidades não se sustentam. Isso porque as formas específicas de acesso e de realização do ensino superior não permitem uma equiparação de oportunidades, tendo em vista a quantidade de formandos apresentados pela pesquisa em relação ao número de assentados e assentamentos existentes na Região Sudoeste da Bahia e nas demais regiões, uma vez que só o MST alega organizar 132 assentamentos no Estado.

Diante do exposto e da pesquisa realizada, é necessário destacar: em primeiro lugar, que nem todas as pessoas têm acesso às políticas públicas/estatais, visto que o Estado capitalista não persegue os objetivos de acesso universal aos serviços e bens produzidos; em segundo lugar, não existe igualdade de possibilidades de acesso ao ensino superior por meio do PRONERA para o conjunto dos assentados da Região Sudoeste da Bahia. Esses fatores colocam em dúvida tanto a importância alegada para a existência das políticas públicas/estatais, de modo geral, como, de modo particular, coloca em xeque os efeitos positivos do PRONERA para a maioria dos assentados. Muito embora, reconhece-se, pela pesquisa, o efeito positivo, ainda que muito seletivo, do PRONERA para alguns jovens assentados da Região sudoeste da Bahia.

Assim, tendo em vista o que foi constatado pela pesquisa, é possível concluir que as políticas públicas/estatais como o PRONERA são pretensas formas de atendimento da demanda do conjunto dos assentados. Ele possui a vantagem de ser realizado pela metodologia da alternância, evitando que os educandos fiquem muito tempo longe de seu local de origem. Porém, retira um dos aspectos primordiais da formação acadêmica que é a vivência da vida universitária.

Da mesma forma, a descontinuidade no oferecimento dos cursos impede o planejamento da vida educacional dos assentados. Além disso, a pouca oferta de cursos e a não adesão de todas as universidades públicas baianas na oferta de cursos, sobretudo, na oferta de curso superior aos assentados, contribuem para regular num patamar baixo o avanço da escolaridade dos assentados.

Por fim, sem desmerecer a importância do PRONERA e os efeitos positivos que, com certeza, ele possui para a formação educacional dos assentados, é lícito dizer que o Programa está longe de ser uma conquista de direitos, visto que continua no âmbito do atendimento focalizado e esporádico, que mal atende o desejo de formação educacional e, muito menos, possibilita a emancipação humana. Se o PRONERA possui experiências positivas, que ele seja instrumento usado para um planejamento de longo prazo, que mantenha certa regularidade de oferecimento de cursos, de modo a sanar a herança histórica da baixa escolaridade dos assentados, resultado de um longo processo histórico de exclusão, cujo significado maior pode ser visto por meio da questão agrária no Brasil e, também, pelo encaminhamento político e social que o país adotou pelas mãos de sua elite dominante.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- ALVES, F. J. da C. **Modernização da agricultura e sindicalismo**: lutas dos trabalhadores assalariados rurais da região canavieira de Ribeirão Preto, 1991. Tese (Doutorado em Economia) – IE/UNICAMP, Campinas, 1991.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, M. R.; DI PIERRO, M. C. **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**: dados para uma avaliação. São Paulo: Ação Educativa, 2004.
- AQUINO, Sto. T. In: **Seleção de Dante Alighieri – Sto. Tomás de Aquino**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores).
- ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mario da Gama Kury. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.
- ARRETICHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51. São Paulo: Anpocs, 2003.
- ARRETICHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 39, 1º sem. São Paulo: Anpocs, mês/mês.1995.
- BATISTA, G. C. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. **PSICOLOGIA USP**, 23(1), São Paulo, p. 45-67, 2012.
- BEGNAMI, J. B. **Uma geografia da pedagogia da alternância no Brasil**. Documentos Pedagógicos da UNEFAB. Brasília: UNEFAB, 2004.
- BEZERA NETO; L. SANTOS, F. R. Educação no campo: história, desafios e perspectivas atuais. In: BASSO, J. D.; NETO, J. L. dos S.; BEZERRA, M. C. dos S. (Org.). **Pedagogia histórico-crítica e Educação no Campo**: história, desafios e perspectivas atuais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2016. p. 17-44.
- BEZERRA NETO, L. **Sem Terra aprende e ensina**: estudo sobre as práticas educativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).
- BEZERRA NETO, L. **Sem-terra aprende e ensina**: estudo sobre as práticas educativas e formativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) - 1979-1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE/Unicamp, Campinas, 1998.
- BORÓN, A. Sociedade civil depois do dilúvio Neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Histórico do PRONERA**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pronerahistoria>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Colegiado da Câmara de Educação Básica. **Diretrizes Operacionais para a Educação nas Escolas do Campo**. Parecer n. 36/2001. Brasília: Ministério da Educação, 2001b.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Relatório – Versão Preliminar – da I Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília, 2005, 159p. Disponível em: <<http://www.lepel.ufba.br/PNERA.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico (SDE). **Relatório de atividades**. Brasília, 1993. 28 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA – Versão VI**. Brasília: MDA/INCRA/PRONERA, 2016. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual\\_pronera\\_18.01.16.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual_pronera_18.01.16.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA – Versão III**. Brasília: MDA/INCRA/PRONERA, 2004. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa\\_nac\\_educacao\\_reforma\\_agraria.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa_nac_educacao_reforma_agraria.pdf)>. Acesso em 10 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA - Versão II**. Brasília: MDA/INCRA/PRONERA, 2001a. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa\\_nac\\_educacao\\_reforma\\_agraria.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/programa_nac_educacao_reforma_agraria.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA – Versão IV**. Brasília: MDA/INCRA/PRONERA, 2011. Disponível em: <[file:///C:/Users/Windows%20Premium/Downloads/manual\\_pronera\\_e\\_portaria\\_publicados](file:///C:/Users/Windows%20Premium/Downloads/manual_pronera_e_portaria_publicados.pdf)>.pdf. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA – Versão V**. Brasília: MDA/INCRA/PRONERA, 2014. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual\\_de\\_operacoes\\_pronera\\_4.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/projetos-e-programas/pronera/manual_de_operacoes_pronera_4.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Relatório da II Pesquisa Nacional sobre Educação na Reforma Agrária**. Brasília, 2015, 104p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150618\\_relatorio\\_ii\\_pesquisa\\_nacional.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150618_relatorio_ii_pesquisa_nacional.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. PRONERA. **Manual de Operações do PRONERA**. Brasília: MEPF/INCRA/PRONERA, 1998 – Versão I. Disponível em: <<file:///C:/Users/Windows%20Premium/Downloads/Manual%20do%20Pronera%20-%201998%20-%20Digitalizar0055.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2653/2008**, Brasília: TCU, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.269/2010**. Brasília: TCU, 2010.

CALDART, R. S.; SCHWAAB, B. A educação das crianças de assentamentos e assentamentos. In: STÉDILE, J. P.; GÔRGERN, Frei S. (Org.). **Assentamentos: a resposta econômica da reforma agrária**. Petrópolis: Vozes, 1991.

CALDART, R. S. **Escola é mais do que escola na pedagogia do movimento sem terra**. Tese (Doutorado em Educação) – PPGE/UFRGS, Porto Alegre, 1999.

CARDOSO, C. F. História e poder: uma nova história política? In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS R. (Org.). **Novos domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2012.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARONE, E. **A quarta república (1945-1964)**. São Paulo: Difel, 1980.

CARVALHO, J. G. de. A gestão do PRONERA em Sergipe: análise do curso de pedagogia no período de 2001 a 2010. In: MARTINS, M. F. A; RODRIGUES, S. S. (Org.). **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015. p. 95-108.

CARVALHO, M. S. Realidade da educação do campo e os desafios para a formação de professores da educação básica na perspectiva dos movimentos sociais. Tese (Doutorado em Educação) – PPGE/UFBA, Salvador, 2011.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação**. Salvador: Eduneb. 2012.

CGU. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 2012.

COGGIOLA, O.; KATZ, C. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL: Por uma Educação Básica do Campo. **Texto Base**. 27 a 31 de julho. Luziânia, GO: CNBB/MST/UNICEF/UNESCO/UnB, 1998.

COSTA, S. A. O processo de luta pela terra e a construção da identidade e do modo de vida dos Sem Terra. **Retratos de Assentamentos**, CNPq/UNIARA: Araraquara, n. 9, 2004.

COSTA, S. A. **Os sem terra e a educação: um estudo da tentativa de implantação da proposta pedagógica do MST em escolas de assentamentos no Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE/UFSCar, São Carlos, 2002.

CRUZ, L. M. C. PRONERA e a gestão participativa no contexto do curso de jornalismo In: MARTINS, M. F. A; RODRIGUES, S. da S. (Org.). **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015.

CRUZ, M. S. Público e privado: o surgimento e a evolução dos conceitos. In: **Bate Byte**. Curitiba: Celepar. DOI. 2009. Disponível em: <<http://www.batebyte.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1468>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

D'AGOSTINI, A. **A educação do MST no contexto educacional brasileiro**. Tese (Doutorado em Educação) – Salvador: PPGE/UFBA, 2009.

DELORS, J. Educação: um tesouro a descobrir. **Relatório para UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI**. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 1998. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/Dellors\\_alli\\_Relatorio\\_UNesco\\_Educacao\\_tesouro\\_descobrir\\_2008.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/Dellors_alli_Relatorio_UNesco_Educacao_tesouro_descobrir_2008.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2013.

DI PIERRO, M. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período de 1985/1999**. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) – PUC, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, M. C.; ANDRADE, M. R. Escolarização em assentamentos no estado de São Paulo: uma análise da Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14 n. 41 maio/ago, 2009.

DI PIERRO, M. C. Situação educacional dos jovens e adultos assentados no Brasil: uma análise de dados da pesquisa nacional de educação na reforma agrária. REUNIÃO DA ANPED, **29.**, Caxambu, MG: ANPED, 2006.

DIAS, F. S. A participação dos sujeitos do campo amapaense na construção do Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. da S. **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015. p. 67-80.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATEs”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, set./dez., Brasília, p. 499-543, 2004.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIÓGENES, E. M. N.; RESENDE, F M de P. **Estado, classes sociais e políticas públicas**. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007. São Luís: UFMA, 2007.

DOWBOR, L. **Os mecanismos econômicos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

DUARTE, N. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2011. (Coleção Educação Contemporânea).

ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

EVANGELISTA, O; MORAES, M. C. M; SHIROMA, E. O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FELIX, N. M. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA): história, estrutura, funcionamento e características. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. S.

- PRONERA**: experiências de gestão da política pública. São Paulo: Compacta, 2015. p. 35-44.
- FERNADES, B. M. **MST: formação e territorialização**. São Paulo: Hucitec. 1996.
- FIGUEIREDO, J. B. **Trajetória educacional de alunos de cursos técnicos em saúde**: o caso da Escola Técnica Estadual de Saúde Herbert José de Souza (ETESHJS) da FAETEC. 2013. 106f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro 2013).
- FONTES, V. Autores clássicos e questões clássicas: o capitalismo no Brasil e Caio Prado Jr. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 70, março, ano VI, 2007.
- FRAGOSO, M. B. **Programa nacional de educação na reforma agrária**: a responsabilidade social da universidade. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE/UFF, Niterói, 2001.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, H. C. A de. Rumos da educação do campo. **Revista em Aberto**, v. 24, n. 85. Brasília: Inep. 2011.
- FREITAS, H. I. de; GERMANI, G. I. **A atuação dos movimentos sociais de luta pela terra e suas repercussões sócio-espaciais no litoral sul do Estado da Bahia**. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005. **Anais**. São Paulo: USP, 2005.
- FRIDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: LTC, 2014.
- FUKUYAMA, F. O fim da História e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992
- FUNDEP. **Coragem de educar**: uma proposta de educação popular para o meio rural. Petrópolis: Vozes, 1994.
- FURTADO, Celso, Formação econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.
- GARCIA, F. M. **A contradição entre teoria e prática na escola do MST**. Tese (Doutorado em Educação) – PPGE/UFPR, Curitiba, 2009.
- GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. Formulações de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n.1 e 2, p. 227-240, abr. e out. 2008. Florianópolis: EDUFSC, 2008.
- GOHN, M. da G. **Movimentos sociais no início do século XX**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GOLDMAN, L. **Ciências humanas e filosofia**: o que é filosofia? São Paulo: Difel, 1980.
- GOLDSCHMITD, M. H. Os limites das políticas públicas/estatais para o campo hoje e a possibilidade de uma superação. Tese (Doutorado em Educação) – PPGE/UFSCar, São Carlos, 2016.
- GOMES DA SILVA, A.; ARAÚJO, J. P. de. O dilema da assessoria em assentamentos rurais: entre o ideal concebido e o real praticado. **Revista Extensão Rural**, ano XV, jan. /jun., p. 103-127, 2008. Santa Maria: DEAER/CPGExR – CCR/UFSM, 2008.
- GORENDER, J. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Editora da Universidade. Universidade Federal do RS, 1994.

- GRAMSCI, A. **Cadernos de cárcere** (Maquiavel, Notas sobre o Estado e a política) 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- GRAZIANO, Francisco. **Qual reforma agrária?: terra, pobreza e cidadania**. São Paulo: Geração Editorial, 1996.
- GRUPPI, Luciano. **Tudo começa com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1980.
- GUEDES, C. G. O Programa Residência Agrária: história e concepção. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. S. **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015. p. 45-66.
- HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1997. (Clássicos).
- HIRSH, J. **Teoria materialista do Estado: processo de transformação do sistema capitalista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (Clássicos Cambridge de Filosofia Política).
- HOBBS, T. **A era dos impérios**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- HOBBS, T. **A era do capital**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- HUNT, E. K; SHERMAN, H. J. **História do pensamento econômico**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- IGLÉSIAS, F. *et al.* **O Brasil Monárquico: reações e transações**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. v. 5.
- JUNQUEIRA, V. H. **Educação, trabalho e ideologia: análise da relação agronegócio e educação na região de Ribeirão Preto/São Paulo, 2014**. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFSCar, São Carlos, 2014.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. Mario R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- KOLLING, E. J, NERY, I.; MOLINA, M. C. **Por uma educação básica do campo (memória)**. Brasília: Articulação Nacional por educação básica do campo. Brasília, 1999. (Coleção Por uma Educação Básica do Campo, n. 1).
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, Especial – out., 2005, p. 799-819.
- KUENZER, A. Z.; OLIVERIA, M. A. In: BASSO, J. D.; NETO, J. L. dos S.; BEZERRA, M. C. dos S. (Org.). **Pedagogia histórico-crítica e Educação no Campo: história, desafios e perspectivas atuais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2016. p. 17-44.



- LEFORT, C. Nação e soberania. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. São Paulo: Civilização brasileira, 2003. p. 55-78.
- LÊNINE, V. I. **Obras escolhidas**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega. 2004. Tomo III
- LÊNINE, V. I. **Obras escolhidas**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega. 1986. Tomo I.
- Lerrer D. F. Preparar gente: a educação superior dentro do MST, **Estud. Soc. e Agric.**, v. 20, n. 2, p. 451-484, 2012. Rio de Janeiro: CPDE/ICHS/DDAS, 2012.
- LERRER, D. F. **Trajetória de militantes sulistas: nacionalização e modernidade do MST**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – ICHS/PPPGCS – UFRRJ, Rio de Janeiro, 2008.
- LIMA, E. N. **Políticas públicas para a educação do campo no Estado de São Paulo: impactos, contradições e perspectivas**. 109f. Tese (Doutorado em Educação) – PPGE/UFSCar, São Carlos, 2014b.
- LIMA, R. R. F. **A política pública da educação do campo em Feira de Santana: entre o dizer e o fazer**. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE/UEFS, Feira de Santana, 2014a.
- LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LOMBARDI, J. C. **Reflexões sobre a educação e o ensino na obra de Marx e Engels**. Tese (Livre Docência) – FE/Unicamp, Campinas, 2010.
- LOMBARDI, José Claudinei. Público e o privado como categoria de análise da educação: uma reflexão desde o marxismo. In: LOMBARDI, J. C, JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005 (Coleção Memórias da Educação).
- LOPES, Eliano S. A. **História dos movimentos sociais no campo em Sergipe: uma abordagem preliminar**. Disponível em: <[http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=600%3Ahistoria-dos-movimentos-sociais-no-campo-em-sergipe-uma-abordagem-preliminar-&catid=58&Itemid=414](http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=600%3Ahistoria-dos-movimentos-sociais-no-campo-em-sergipe-uma-abordagem-preliminar-&catid=58&Itemid=414)>. Acesso em 03 mar. 2016.
- LOPES, Eliano S. A. Um balanço da luta pela terra em Sergipe: 1985-2005. **Scientia Plena**, n. 3, v. 1, p. 6-17, 2007.
- MALANCHEN, J. **A pedagogia histórico-crítica e o currículo: para além do multiculturalismo das políticas curriculares nacionais**. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – PPGED/UNESP, Araraquara, 2014.
- MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- MARÉS, C. F. Soberania do povo, poder do Estado. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do estado-nação**. São Paulo: Civilização brasileira, 2003. p. 229-256.
- MARTINS, M. F. Sociedade civil e “terceiro setor”: apropriações indébitas do legado teórico-político de Gramsci. **Rev. Filos.**, Aurora, Curitiba, v. 20, n. 26, p.75-100, jan./jun, 2008.
- MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. S. **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015

- MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MARX, K. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo. 2010. (Coleção Marx e Engels).
- MARX, K; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, Karl. **O capital: crítica econômica política: Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Biotempo. 2013. (Marx e Engels).
- MENDONÇA, S. R. de e FONTES V. História e teoria política. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS R. (Org.). **Novos domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2012.
- MENEZES, E. T. DE; SANTOS, T. H. de. Modalidades de ensino. In: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** – Educabrazil. São Paulo: mediamix, 2001b. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/modalidades-de-ensino>>. Acesso em: 13 de fev. 2017.
- MENEZES, E. T. DE; SANTOS, T. H. de. Níveis de ensino. In: **Dicionário interativo da educação brasileira**: Educabrazil. São Paulo: mediamix, 2001a. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/niveis-de-ensino>>. Acesso em: 13 fev. 2017.
- MIRANDA, J. S. Políticas de formação de professores do campo: um estudo do curso de licenciatura em Pedagogia das Águas. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. da S. **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo, 2015. p. 159-174.
- MIRANDA, J. S. Políticas de formação de professores do campo: um estudo do curso de licenciatura em Pedagogia das Águas. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. da S. **PRONERA: experiências de gestão da política pública**. São Paulo: Compacta, 2015. p. 159-174.
- MLT. **História do MLT**. 2016. Disponível em: <<http://movimentodelutapelaterra.blogspot.com.br/p/historia-do-mlt.html>>. Acesso em: 05 mar. 2016.
- MOLINA, M. C. A constitucionalidade e a justicibilidade do direito à educação dos povos do campo. In: SANTOS, C. A. (Org.). **Por uma educação do campo-políticas públicas**. Caderno 7, Brasília, 2008.
- MOLINA, M. C. **A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- MOLINA, M. C.; JESUS, S. M. Contribuições do PRONERA à educação do campo no Brasil. In: SANTOS, C. A dos; Molina, M. C.; JESUS, S. M. (Org.) **Memória e história do Pronera: contribuições para a educação do campo no Brasil**. Brasília: MDA, 2010
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002
- MONTESQUIEU, C. de S. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Paidéia).
- MORAES, M. S. M. de. **Escola uma terra de educar: a proposta educativa dos movimentos sociais no campo**. Três Passos: DER/FUNDEP, 1998.
- MORALES, Evo. Carta. **Carta de Evo Morales na Conferência dos Chefes de Estado da União Europeia, Mercosul e Caribe**. Madri, Espanha, 2002. Disponível em:

<<http://cut.org.br/noticias/discurso-de-evo-morales-sobre-a-verdadeira-divida-externa-e-ocultado-pela-midia-15d0/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

MOREIRA, R. J. Metodologias da reforma agrária: o Censo e o Projeto Lumiar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 8, p. 163-177, abr. 1997.

MPA. **Movimento dos Pequenos Agricultores**. 2016. Disponível em: <<http://www.mpabrasil.org.br/mpa-uma-alternativa-de-organizacao-do-campesinato-brasileiro>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

MST. **Boletim da Educação**. n. 2, Porto Alegre, 1993.

MST. Como fazer a escola que queremos. **Cadernos de Educação**, n. 1. Porto Alegre, RS: Coletivo Nacional de Educação, 1992.

MST. Elementos sobre a teoria da organização do campo. **Caderno de Formação**, n. 11. São Paulo: MST, 1986.

MST. O que queremos com as escolas de assentamentos. **Caderno de Formação**, n. 18. São Paulo: MST, 1999.

MST. Princípios da educação no MST. **Cadernos de Educação**, n. 8. Porto Alegre: Coletivo Nacional de Educação do MST, 1996.

NASCIMENTO, C. G. do. **Caminhos e descaminhos da educação do campo**: um projeto de intervenção político-pedagógico no contexto rural. 2015. Disponível em: <<file:///C:/Users/Windows%20Premium/Downloads/CAMINHOS%20E%20DESCAMINHOS%20DA%20EDUCACAO%20DO%20CAMPO.%20UM%20PROJETO%20DE%20intervencao%20politico%20pedagogico%20no%20contexto%20rural.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

NETO, J. de P. Prólogo à edição brasileira. In: Engels. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985. p. I-XIV.

NETO, J. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M. G; RIZOTTO, M. L. F. (Org.). **Estado e políticas públicas sociais**: Cascavel: EDUNIOESTE, 2003. p. 11-28.

NOGUEIRA, C. M. M; FONTES, M. de F. A. A importância dos estudos sobre trajetórias escolares na sociologia da educação contemporânea. **Paidéia – Revista do Curso de Pedagogia da Universidade FUMEC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 2, 2004, p. 57-73. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, 2004,

NOVAES, Adauto. Invenção e crise do Estado-nação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Crise do estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NUNES, N. N. **O açúcar de cana na Ilha da Madeira**: do mediterrâneo ao atlântico, terminologia e tecnologias históricas e actuais da cultura açucareira. Dissertação – (Doutoramento em Linguística Românica). Ilha da Madeira: Universidade da Madeira, 2002.

OLIVEIRA, A. U. de. **A geografia das lutas sociais no campo**. São Paulo: Contexto; Edusp, 1988.

PINTO, Álvaro Vieira. **Ciência e existência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

POULANTZAS, N. **O estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, N. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira**: a questão agrária no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012b.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução política do Brasil**: e outros estudos. São Paulo: Companhia das Letras, 2012a.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, São Paulo, 2003.

RIBEIRO, R. J. Medo e esperança em Hobbes. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

RIBEIRO, V. B. Estudo Regional do Sudoeste da Bahia. **Blog**, jan. 2009. Disponível em: <<http://veranilzabr.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2013.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Pilares, 2013.

SANFELICE, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal. 2005. (Coleção Memórias da Educação).

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, C. A. dos (Org.). Por uma educação do campo: campo – políticas públicas – educação. Brasília: Incra/MDA, 2008.

SANTOS, C. A. dos. **Educação do campo e políticas públicas no Brasil**: a instituição de políticas públicas pelo protagonismo dos movimentos sociais do campo na luta pelo direito à educação (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SANTOS, C. A. Educação do campo e política pública no Brasil. Brasília: Liber livro; UNB, 2013<sup>a</sup>.

SANTOS, C. E. F. dos. **O aprender a aprender na formação de professores do campo**. Campinas: Autores Associados; Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2013b.

SANTOS, F. R. dos. **Capitalismo, tecnocracia e educação**: da utopia social saintsimoniana à economia (neo) liberal freidmaniana. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

SARTÓRIO, L. Ap. V. A Comuna de Paris e a perspectiva do trabalho. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., jul. 2011, São Paulo.

SAVIANI, D. **A história do tempo e o tempo da história**. Campinas: Autores Associados, 2015.

SAVIANI, D. A pedagogia histórico-crítica na educação do campo. In: BASSO, J. D.; NETO, J. L. dos S.; BEZERRA, M. C. dos S. (Org.). **Pedagogia histórico-crítica e Educação no**

**Campo:** história, desafios e perspectivas atuais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2016. p. 17-44.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Armando C. (1986). As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. **O espaço interdisciplinar.** São Paulo: Nobel, 1986. p. 25-64.

SILVA, G. Entranhado no ventre do latifúndio. In: MARTINS, M. de F. A.; RODRIGUES, S. da S. **PRONERA:** experiências de gestão da política pública. São Paulo: Compacta Gráfica e Editora, 2015. p. 17-34.

SOUSA, L. da S. **O PRONERA na relação INCRA e UESB:** evidências e contradições sobre o programa. Dissertação (Mestrado em Educação do Campo) – PPGEC/CFP – UFRB, Amargosa, 2015.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias,** ano 8, n. 16, jul./dez., Porto Alegre, 2006.

STÉDILE, J. P.; FERNADES, B. M. **Brava gente:** a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

STEIN, L. de M. **Trabalhismo, círculos operários e política:** a construção do Sindicato de Trabalhadores Agrícolas no Brasil (1954-1964). São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008 (Coleção Trabalho e Contemporaneidade).

TONET, I. **Educação contra o capital.** 3. ed. ampliada, São Paulo: Instituto Lukács, 2016

TORRES, R. M.; CORULLÓN, T. M. Melhorar a qualidade da educação básica? – As estratégias do Banco Mundial. In: HADDAD, S.; TOMMASI, L.; WARDE, M. J. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 1996. p. 125-193.

UESB. **Plano de Desenvolvimento Institucional.** Vitória da Conquista, 2015.

UESB. **Projeto Pedagógico.** Vitória da Conquista, 2014.

UFBA Histórico: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – a primeira do Brasil. 2016. Disponível em: <<https://www.ufba.br/historico>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

UFBA. PDI - **Plano de Desenvolvimento Institucional – 2012-2016.** Disponível em: <[https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/pdiufba\\_2012-16\\_0.pdf](https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/pdiufba_2012-16_0.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2016.

VELÔSO, T. M. G. **Frutos da terra:** memórias da resistência e luta dos pequenos produtores rurais de Camucin – Pitimbu/PB. Tese (Doutorado em Sociologia) – FCLar/UNESP, Araraquara, 2001.

VERDÉRIO A. **A materialidade da educação do campo e sua incidência nos processos formativos que a sustentam:** uma análise acerca do curso de pedagogia da terra na Unioeste. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPGE/Unioeste, Cascavel, 2011.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social.** São Paulo, SP: Cortez, 2004.

VIOLIN, Tarso Cabral. A Sociedade civil e o Estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WOLFF, F. A invenção da política. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 23-54.