UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE
ORGANIZAÇÕES

LUNA MARQUEZ FEROLLA

**Processos colaborativos na gestão pública: estudo das relações estabelecidas
no contexto do Programa Nacional de Educação do Campo**

ORIENTADOR: PROF. DR. JOÃO LUIZ PASSADOR

RIBEIRÃO PRETO

2013

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão
Preto

Prof.^a Dr.^a. Sônia Valle Walter Borges de Oliveira
Chefe do Departamento de Administração

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

LUNA MARQUEZ FEROLLA

**Processos colaborativos na gestão pública: estudo das relações estabelecidas
no contexto do Programa Nacional de Educação do Campo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão corrigida. Original disponível na FEA-RP/USP.

ORIENTADOR: PROF. DR. JOÃO LUIZ
PASSADOR

RIBEIRÃO PRETO

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ferolla, Luna Marquez

Processos colaborativos na gestão pública: estudo das relações estabelecidas no contexto do Programa Nacional de Educação do Campo. Ribeirão Preto, 2013.

206 p. : il. ; 15 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração de Organizações.

Orientador: Passador, João Luiz.

1. Gestão pública. 2. Colaboração. 3. Educação do campo.

FEROLLA, L. M. Processos colaborativos na gestão pública: estudo das relações estabelecidas no contexto do Programa Nacional de Educação do Campo. Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração de Organizações.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição:

Julgamento: _____ Assinatura:

Prof. Dr. _____ Instituição:

Julgamento: _____ Assinatura:

Prof. Dr. _____ Instituição:

Julgamento: _____ Assinatura:

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. João Luiz Passador, pelas orientações na condução deste trabalho; por fortalecer a minha certeza da escolha pela carreira acadêmica; por me inspirar a ser uma professora lembrada por ir além do esperado; por incitar a vontade de fazer minha parte na construção de um mundo mais justo; por fazer de cada momento compartilhado uma oportunidade de crescimento pessoal e profissional.

À Professora Dr.^a Cláudia Souza Passador por todos os ensinamentos, relacionados a conhecimento teórico, ao funcionamento mundo acadêmico, à postura profissional, ao caráter e à alegria de viver.

A todos os demais professores da FEA-RP/USP pelos conhecimentos compartilhados.

Aos membros da banca de qualificação, professores Dr. Fernando Coelho e Dr. Dante Martinelli, pelas valiosas contribuições ao presente esforço de pesquisa.

A todos que participaram da pesquisa ao compartilhar documentos, informações, opiniões e sentimentos, contribuindo para a qualidade dos resultados.

Aos colegas de pós-graduação, pelas discussões enriquecedoras, pelos estudos em conjunto, por compartilhar momentos de diversão e de “sufoco”.

A todos os familiares e amigos que acompanharam essa etapa da minha carreira, sempre torcendo pelo meu sucesso e contribuindo significativamente para a minha felicidade.

Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.

Paulo Freire

FEROLLA, L. M. **Processos colaborativos na gestão pública: estudo das relações estabelecidas no contexto do Programa Nacional de Educação do Campo**. 2013. 206 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RESUMO

Nos últimos anos o governo federal brasileiro tem proposto diversas políticas voltadas para a educação do campo, na tentativa de minimizar prejuízos acumulados por anos de políticas fragmentadas e descontinuadas no atendimento à população específica de interesse. A vocação agrícola do país, tão histórica como contemporânea, por ser atividade econômica de destaque, justifica a necessidade de dar condições para que, se uma parcela da população brasileira desejar permanecer ou retornar ao campo, que lá encontre condições dignas de vida. Uma carteira de políticas de educação rural consistente não poderia faltar no conjunto de benefícios com este intuito. A gestão de tais políticas se desenvolve em um cenário interdisciplinar, com grande pluralidade de atores que estabelecem entre si relações multifacetadas. Para lidar com tamanha complexidade, foi identificada a alternativa da colaboração, que pode se estabelecer de seis diferentes maneiras: intragovernamental entre agentes ou entre setores, intergovernamental vertical ou horizontal e extragovernamental com organizações ou com cidadãos. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo avaliar os processos colaborativos que se estabelecem em torno das políticas públicas voltadas para a educação do campo, dentre as quais se destaca o Pronacampo. Para tanto, foi elaborado um modelo conceitual de análise que engloba as seguintes dimensões, com suas respectivas premissas básicas: 1) publicidade (acessibilidade, conteúdo e compreensibilidade); 2) representatividade (legitimidade, equilíbrio entre os envolvidos e poder de deliberação); e 3) participação (institucionalização, contexto e abrangência). Pela aplicação do modelo ao objeto de estudo percebe-se que dentre os seis tipos de colaboração os intragovernamentais (tanto entre agentes quanto entre setores) estão melhor estruturados, com avaliação positiva de todos os critérios das três dimensões de análise. A colaboração extragovernamental com organizações, apesar de ser a que mais se destaca, ainda precisa ser aprimorada em vários aspectos. Dentre as dimensões de análise percebe-se que a publicidade está mais avançada; quanto à representatividade, o equilíbrio entre os envolvidos se mostra bastante frágil em diversos momentos; já a participação mostra-se bem estruturada, apesar de demandar maiores esforços na consolidação dos processos que envolvem as organizações sociais. Os resultados da análise apontam um cenário positivo, no qual o Pronacampo representa uma evolução gradual e ainda em andamento entre a situação prévia, quando inexistiam processos colaborativos e a situação ideal, com tais processos consolidados. É válido ressaltar a avaliação majoritariamente positiva das relações analisadas não significa que o nível de colaboração observado é suficiente, apenas que se percebe na instituição uma cultura de cooperação que se amplia e se fortalece com a efetivação de políticas integradoras, intersetoriais e participativas como o Pronacampo. Ainda são grandes os problemas enfrentados pela população camponesa em relação à educação, mas considerando o histórico de perda das competências na educação rural, o cenário atual é promissor.

Palavras-chave: 1. Colaboração. 2. Gestão pública. 3. Política pública integrada. 4. Educação rural/do campo. 5. Pronacampo.

FEROLLA, L. M. **Collaborative processes in public management: study of the relations established in the context of Pronacampo**. 2013. 206 l. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ABSTRACT

In recent years the Brazilian federal government has proposed several policies for rural education, in order to minimize losses accumulated by years of neglecting the right to the rural population, as to offer a good public education, therefore necessarily suited to the students peculiarities. Public management in education lies into an interdisciplinary scenario, with great plurality of actors who establish multifaceted relations. To deal with such complexity, it was identified as a promising tool the concept of collaboration, which can be established in six different ways: intragovernmental between agents or between sectors, intergovernmental vertical or horizontal and extragovernmental with organizations or with citizens. In this context, this paper aims to assess the collaborative processes that take place around the public policies for rural education, among which stands out Pronacampo. Therefore, it was designed a conceptual model of analysis that encompasses the following dimensions with their respective basic premises: 1) advertising (accessibility, content and comprehensibility), 2) representation (legitimacy, balance and power deliberation), and 3) participation (institutionalization, context and scope). By applying the model to the object of study it is clear that among the six types of intragovernmental collaboration (both between agents and between sectors) are better structured, with positive evaluation of all criteria for the three dimensions of analysis. Extragovernmental collaboration with organizations, despite being the one that stands out, because of the prominence of organized movements, still needs to be improved in several aspects. Among the dimensions of analysis it is noticed that advertising is more advanced, as it is a prerogative for representation and participation to be effective, in addition to being part of a culture that has been propagated by the federal government. As for representativeness, balance among stakeholders proves to be quite fragile at various times, with more serious flaws when breaking the governmental barriers. The participation shows up well structured, despite demanding greater efforts to consolidate the processes while involving social organizations. The analysis results indicate a positive scenario, in which Pronacampo represents a gradual and still ongoing evolution between A) the initial situation, that has: policies completely fragmented; subordination of the executive to the legislature; gap between public managers; authoritarianism and centralization of federal level, detachment of the population; and B) the ideal situation, with: intersectoral policies; dialogue between legislators, managers and implementers; coordination between federal entities and getting closer to society through participatory processes. It is valid to point out that the fact of analyzed relations being evaluated as mostly positive, it does not mean that the level of collaboration observed is satisfactory, only that it's noticed that a culture of cooperation is being instituted, getting wider and stronger with the execution of integrated, intersectoral and participatory policies as Pronacampo. There are still major problems faced by the peasant population in relation to education, but considering the history of political indifference in relation to the topic, the current scenario is considered promising.

Key-words: 1. Collaboration. 2. Public Management. 3. Integrated public policy. 4. Rural education. 5. Pronacampo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelo Sistêmico	48
Figura 2: O ciclo de políticas públicas	49
Figura 3: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão conceitual sobre a formação do Estado democrático moderno	55
Figura 4: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão conceitual sobre a evolução do aparato governamental brasileiro	56
Figura 5: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão conceitual sobre as propostas emergentes de reforma do Estado	57
Figura 6: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão conceitual sobre as teorias consolidadas no campo das políticas públicas	58
Figura 7: Conjugação das evidências de complexidade e consequente necessidade de colaboração na gestão pública	58
Figura 8: Tipos de colaboração na gestão pública	66
Figura 9: Critérios de avaliação da publicidade	73
Figura 10: Critérios de avaliação da representatividade	79
Figura 11: Critérios de avaliação da participação	83
Figura 12: Integração conceitual das dimensões de análise	84
Figura 13: O ciclo de descoberta, investigação e aprendizado da SSM	88
Figura 14: Eixos e programas do Pronacampo	113
Figura 15: Estrutura organizacional do MEC	121
Figura 16: Estrutura organizacional da Secadi	122
Figura 17: Figura rica do cenário do Pronacampo	137
Figura 18: Posição do Pronacampo em um gradiente de colaboração na gestão pública	181
Quadro 1: Comparação dos modelos de administração pública	41
Quadro 2: Síntese dos modelos de análise de políticas públicas	54
Quadro 3: Síntese dos tipos de colaboração na gestão pública	68
Quadro 4: Enriquecimento da ferramenta CATWOE	96
Quadro 5: Dimensões de análise para apreciação dos processos de colaboração	100
Quadro 6: Evolução da educação pública no Brasil	102
Quadro 7: Principais atores envolvidos com o Pronacampo	120
Quadro 8: Mapeamento do sistema em estudo pelo CATWOE enriquecido	136
Quadro 9: Síntese dos processos colaborativos identificados no contexto do Pronacampo	167
Quadro 10: Síntese da apreciação dos critérios de análise	178
Quadro 11: Síntese dos resultados da análise dos processos colaborativos	179

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

Anfope	Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação
Ascafar	Associação Regional das Casas Familiares Rurais
BA	Bahia
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATWOE	Customers, Actors, Transformation Process, Weltanschauung, Owners, Environment
Cebas	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
Ceffas	Centros Familiares de Formação por Alternância
CFM	Casas Familiares do Mar
CFR	Casas Familiares Rurais
CGEC	Coordenadoria Geral de Políticas para a Educação do Campo
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNBB	Conferência nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho nacional de Educação
CNER	Campanha Nacional de Educação Rural
Conec	Comissão Nacional de Educação do Campo
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consisal	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal
Contag	Confederação nacional dos trabalhadores na Agricultura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Conselho Pastoral dos Pescadores
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
Dpecadi	Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais
DF	Distrito federal
Ecor	Escolas Comunitárias Rurais
EFAs	Escolas Famílias Agrícolas
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enera	Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária
FAE	Faculdade de Educação
Fetags	Federações de Trabalhadores na Agricultura
Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fonec	Fórum nacional de educação do campo
FPEC	Frente Parlamentar pela Educação do Campo
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica
GPT	Grupo permanente de trabalho de educação do Campo
GT-RA/UnB	Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Icmbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Ideb	Índice da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Públicas Federais de Ensino Superior
Incra	Instituto nacional de colonização e reforma agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Upea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JUG	<i>Joined-upgovernment</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDF	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEPF	Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MG	Minas Gerais
MinC	Ministério da Cultura
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MPA	Ministério da Pesca e Agricultura
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MSTTR	Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NE	Noroeste
NO	Nordeste
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto interno bruto
Pnage	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNBE	Programa Nacional biblioteca da escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPP	Plano Político Pedagógico
Procampo	Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo
Proext	Programa de Extensão Universitária
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Promoex	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
Pronacampo	Programa Nacional de Educação do Campo
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Pronera	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Resab	Rede Educacional do Semi-Árido Brasileiro
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Floresta
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SE	Sergipe

SEB	Secretaria Educacional Brasileira
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Seed	Secretaria de Estado da Educação
Seesp	Secretaria de Educação Especial
Senaes	Secretaria Nacional de Economia Solidária
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Sepir	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SExec	Secretaria Executiva
Sigetec	Sistema de Gestão Tecnológica
Simec	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SSM	<i>Soft Systems Methodology</i>
STTRs	Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUS	Sistema Único de Saúde
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UNB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unefab	União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unijuí	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
USP	Universidade de São Paulo

GLOSSÁRIO DE TERMOS EM LÍNGUAS ESTRANGEIRAS

<i>Accountability</i>	Responsabilização; prestação de contas
<i>Advocacy</i>	Advocacia, no sentido de militância
<i>Agency theory</i>	Teoria da agência
<i>Bottom-up</i>	De baixo para cima
<i>Feedback</i>	Retroalimentação
<i>Garbage can</i>	Lata de lixo
<i>Inferability</i>	Qualidade do que se pode inferir com facilidade
<i>Inputs</i>	Entradas
<i>Joined-up government</i>	Governo “agrupado”
<i>Mixed scanning</i>	Abordagem mista
<i>Multiple streams</i>	Correntes múltiplas
<i>New public management</i>	Nova administração pública
<i>Outputs</i>	Saídas
<i>Policy cycle</i>	Ciclo de políticas
<i>Policy makers</i>	Agentes envolvidos no processo de políticas públicas
<i>Politics</i>	Política
<i>Public choice theory</i>	Teoria da escolha pública
<i>Public policy</i>	Políticas públicas
<i>Public policy analysis</i>	Análise de políticas públicas
<i>Ranking</i>	Rankeamento
<i>Soft Systems Methodology</i>	Metodologia baseada na visão sistêmica, com perspectiva voltada para os aspectos subjetivos
<i>Stakeholders</i>	Partes interessadas
<i>Top-down</i>	De cima para baixo
<i>Withinputs</i>	Entradas do próprio sistema

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	19
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	21
GLOSSÁRIO DE TERMOS EM LÍNGUAS ESTRANGEIRAS	24
1. INTRODUÇÃO	19
1.1. Objetivos.....	26
2. ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.1. Formação do Estado democrático moderno	29
2.2. Evolução do aparato governamental brasileiro	32
2.3. Teorias consolidadas no campo das políticas públicas.....	42
2.4. Tendências hodiernas – como governar na era da complexidade	54
3. MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE	63
3.1. Colaboração	63
3.2. Dimensão 1 - Publicidade.....	69
3.3. Dimensão 2 - Representatividade	73
3.4. Dimensão 3 - Participação	79
3.5. Integração conceitual das dimensões de análise.....	84
4. ASPECTOS METODOLÓGICOS	86
4.1. Soft Systems Methodology.....	87
4.2. Procedimentos de coleta de dados	96
4.3. Ferramentas de análise de dados	98
5. ANÁLISE DO PRONACAMPO	102
5.1. Contextualização	102
5.2. Caracterização do Pronacampo	113
5.3. Mapeamento sistêmico do cenário do Pronacampo	118
5.4. Identificação das relações estabelecidas no âmbito do Pronacampo.....	138
5.5. Apreciação das relações de colaboração identificadas	168
5.6. Síntese da análise dos processos colaborativos	179
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
6.1. Sobre o modelo conceitual de análise.....	183
6.2. Sobre os processos colaborativos no contexto do Pronacampo	185
6.3. Sobre a colaboração na gestão pública	188
7. REFERÊNCIAS	189
8. APÊNDICES	201
APÊNDICE A - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS	201
APÊNDICE B - LISTA DE SITES ANALISADOS	203

1. INTRODUÇÃO

A educação é considerada um dos investimentos de mais alto retorno para a sociedade, sendo percebida como motor fundamental do crescimento econômico e estando aliado à equidade social, que somados promovem melhor qualidade de vida (KLIKSBERG, 1998; MELLO, 1991). Por meio de investimentos apropriados em educação uma sociedade pode ampliar seus capitais econômico, social e humano, essenciais para um desenvolvimento completo e sustentável (KLIKSBERG, 1998; SEN, 2000). No entanto, para garantir que a educação cumpra os objetivos a ela destinados, é essencial, primeiro, que haja acesso à mesma para todos os cidadãos e, segundo, que ela seja de qualidade (MELLO, 1991).

Em relação ao acesso à educação, o Brasil progrediu consideravelmente nos últimos anos: segundo o Anuário da Educação Básica de 2012, divulgado pelo MEC, a taxa de analfabetismo caiu de 17,2% em 1992 para 9,7% em 2009 e 91,5% das crianças e jovens entre quatro e dezessete anos estavam na escola em 2010. Passador (2012) aponta que a educação tem destaque dentre os direitos sociais garantidos pela Constituição Brasileira, apesar de ser ainda muitas vezes negligenciada, havendo milhões de brasileiros com acesso precário a seu direito, dentre os quais se destaca parcela significativa da população rural. Por outro lado dados do mesmo Anuário mostram que cerca de 3,8 milhões de crianças de quatro a dezessete anos ainda estavam fora da escola em 2010 e um terço dos alunos que deveriam estar no ensino médio ainda estão no fundamental. Ainda segundo o Anuário o país tem 14,1 milhões de analfabetos (MEC, 2012).

Já em relação à qualidade da educação, o elemento fundamental é a adequação do que é ensinado à realidade de quem aprende, ou seja, que a educação ofertada seja capaz de gerar os resultados esperados de acordo com sua finalidade para o indivíduo e para a sociedade (ALVES, 2003, 2005; FREIRE, 1992, 1996). Como já apontava Paulo Freire, para que a educação seja efetiva, como prática emancipatória, “não pode ser a do depósito de conteúdos, mas [deve ser] a da problematização dos homens em suas relações com o mundo” (FREIRE, 1996, p. 28).

Para contemplar a adequação à realidade dos estudantes, é essencial conhecê-la e compreendê-la. Nesse sentido cabe observar que o Brasil tem sua economia fortemente baseada em atividades provenientes da zona rural. De acordo com dados do último Censo Demográfico do ano de 2010, feito pelo IBGE apenas cerca de 15% da

população total do país é considerada rural. Diversos estudos (ABRAMOVAY, 2003; CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999; SILVA, 2001; VEIGA, 2003), no entanto, apontam que tais dados subestimam a realidade, devido principalmente às inadequações existentes na definição do que seja rural e urbano no Brasil, inclusive legalmente. De acordo com Veiga (2003), no Brasil verifica-se que pequenos municípios geralmente possuem economias apoiadas basicamente na exploração e utilização de recursos naturais, apresentando várias características inerentes ao mundo rural. O mesmo Censo de 2010 mostra que dos 5.565 municípios brasileiros, 2.525 (mais de 45%) têm menos de 10.000 habitantes, sugerindo que os municípios brasileiros, na maior parte dos casos, apresentariam as características do ambiente rural mencionadas (IBGE, 2011).

Nesse contexto, chama a atenção o fato de que os índices avaliativos da educação rural¹ apresentam resultados muito aquém do que seria considerado razoável, especialmente quando comparados com escolas consideradas tipicamente urbanas. Dados do Ministério da Educação (MEC) divulgados no Anuário Brasileiro da Educação Básica, em 2012, apontam que o analfabetismo no campo é 6% maior do que na cidade, chegando a 23,2%. Dos analfabetos, 40% estão no campo, sendo que tal espaço abriga apenas XX% da população. Os dados mostram ainda que apenas cerca de 43% dos professores da zona rural no país têm curso superior, enquanto nas áreas urbanas esse número aproxima-se de 74%. Além disso, as notas dos alunos de escolas do campo na Prova Brasil são, em média, de 5 a 15% menores que a daqueles que frequentam escolas urbanas (dependendo da disciplina avaliada) (MEC, 2012).

Passador (2006) atribui tal situação à maneira como a educação rural foi, historicamente, planejada, implementada e perpetuada, uma vez que não contemplou a realidade do meio campesino e desconsiderava as transformações relacionadas às questões de sustentabilidade e desenvolvimento, bem como a cidadania e a justiça social no campo. Arroyo (2011) acrescenta que o sistema educacional brasileiro é baseado

¹É importante compreender os significados que carregam as expressões “educação rural” e “educação do campo”, pois ainda que pareçam sinônimas, representam ideologias opostas. Embora ambas refiram-se à educação oferecida às populações que vivem fora da zona urbana, a expressão “educação rural” sempre foi utilizada para designar processos de repetição no campo das metodologias urbanas, desconsiderando as diferenças entre os estudantes e seus contextos, já que o ambiente rural era visto como inferior. Os protagonistas da luta pela mudança dessa situação cunharam a expressão “educação do campo” para diferenciar a proposta que defendem: uma educação pública de qualidade, específica para suas necessidades, e portanto diferente da educação urbana e consequentemente diferente da “educação rural” até então praticada. Assim sendo, a expressão “educação do campo” será utilizado neste trabalho apenas quando referir-se às demandas, propostas ou processos instituídos que estejam alinhados com as ideias defendidas pelo movimento que lhe deu origem. Nos demais contextos, será utilizado o termo rural.

unicamente no paradigma urbano, pensando na cidade e nos cidadãos urbanos como o protótipo do sujeito de direitos. Segundo o autor há uma idealização da cidade como o espaço civilizatório por excelência, de convívio e sociabilidade, à qual corresponde uma visão negativa do campo como lugar do atraso. Assim, aspectos como planejamento pedagógico, conteúdos abordados, linguagem utilizada e mesmo o sistema avaliativo, ao serem desenvolvidos exclusivamente para sujeitos do contexto urbano, são ineficientes para o ensino do estudante que vive em uma realidade diferente, com outros domínios cognitivos e repertórios simbólicos.

Um ponto importante levantado por Molina et. al (2010) refere-se à necessidade de considerar que os problemas da escola rural não são apenas aqueles de infraestrutura física, mas também da necessidade de debater o papel político da escola na construção de um modelo diferente de desenvolvimento, mais sustentável e incluyente. Tal configuração não encontra espaço em iniciativas privadas, como afirma Caldart (2004), pois o acesso à educação de qualidade somente se universaliza quando percebido como um sistema, necessariamente público.

Arroyo (2012²) afirma que a educação não é um direito separado dos demais, mas está emaranhado a outras questões como saúde, alimentação, moradia, erradicação do trabalho infantil, dentre outros, exigindo, portanto, tratamento integrado de todas as questões, o que reforça a responsabilidade do Estado. O pesquisador lembra ainda que a educação é um direito de todos, e não apenas daqueles que se caracterizam como “clientes rentáveis” para a perspectiva privada, ou aqueles ligados a movimentos sociais. Assim, por ser direito universal, configura-se como dever do Estado (ARROYO, 2012).

Segundo Tenório e Saravia (2006) a administração pública³ tem como função básica atender à sociedade como um todo, por meio de políticas públicas

² Informação obtida de Miguel Arroyo na palestra “Políticas Públicas para Educação do Campo”, Brasília, agosto de 2012.

³ Faz-se relevante destacar o debate entre gestão e administração pública: para alguns os termos são análogos, já outros os diferenciam. Os que fazem uso predominantemente do termo “gestão” costumam aproximá-la da gestão privada. Existem semelhanças entre a gestão pública e a privada, como a busca pela eficiência e pela qualidade, mas as diferenças devem sempre ser consideradas, sendo as três principais: 1) que o interesse público difere substancialmente do privado; 2) que no setor público os valores democráticos devem sempre estar acima de qualquer interesse particular; 3) que a igualdade inerente à democracia impede que haja seletividade, característica das atividades com fins lucrativos (LYNN JR, 2010). Apontadas as diferenças, neste trabalho os dois termos serão utilizados como equivalentes.

universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social. A educação do campo não precisaria, dessa forma, passar pela experiência do ensino privado para vislumbrar que a estratégia correta é a do sistema público.

Lima e Bezerra Neto (2011) constataam que a partir do final dos anos 1990 surge um movimento autodenominado “Por uma Educação do Campo”, cujas bases epistemológicas partem da premissa de que o mundo rural é diferente do urbano. Daí, logicamente, a luta por uma escola do campo também diferente da escola urbana. A pressão política exercida pelo movimento logrou inserir a questão na agenda governamental, como pode ser percebido pelo artigo 28 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), e pela criação em 2004 pelo MEC da Secadi (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão)⁴, que tem entre suas atribuições a de gerenciar diversos programas voltados à melhoria das condições de ensino no meio rural. A partir de então foram implementadas várias ações voltadas para a promoção da “educação do campo”, que se adequa à realidade dos educandos, dentre as quais se destacam o recente Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), proposto como uma forma de integração de todos os demais programas vigentes.

Em consonância com o fortalecimento de movimentos sociais que demandam adequação da educação no ambiente rural à realidade de seus indivíduos, e também com a resposta do governo pela criação de legislação e políticas públicas voltadas para este público, aumenta também o interesse acadêmico no tema, principalmente nas áreas de educação e geografia. Fortifica-se a vertente de pesquisa que parte da premissa de que no tocante à educação no ambiente rural é preciso considerar, no conjunto dos saberes historicamente produzidos, aqueles gerados pelos atores sociais em suas práticas produtivas e políticas, tendo em vista que esses saberes têm especificidades em virtude das diversificadas condições de vida e trabalho (DAMASCENO; BESERRA, 2004).

O presente estudo possui embasamento em questões levantadas a partir de uma primeira pesquisa desenvolvida para o Observatório da Educação, cujo relatório (PASSADOR, 2009) é composto pelos estudos desenvolvidos por Tiago Alves, Gislaine Canteiro Calhado e Thales André Silveira Salvetti, e também no estudo de Alves e

⁴ A sigla original da Secretaria era Secad, mudando para Secadi (pela adição do termo Inclusão) em 2012. No trabalho utilizaremos somente a forma atual.

Passador (2012), nos quais foram identificadas lacunas na literatura a respeito da discussão sobre avaliação de políticas públicas de educação, especialmente em relação à falta de atenção especial por parte dos gestores públicos à educação do campo, o que também é apontado por Damasceno e Beserra (2004).

A pesquisa e produção acadêmicas em relação às políticas de educação do campo ainda são carentes de sistemas relativos à formulação de programas específicos e principalmente de organização de modelos e aparatos de gestão das mesmas, lacuna abordada pelo presente trabalho. Procura-se encontrar, na teoria de administração pública, tendências que possam ser aplicadas na melhoria da gestão dos programas federais voltados à educação campesina.

Na teoria de administração pública, destaca-se pela pertinência a este trabalho o estudo das políticas públicas. Saravia (2006) conceitua políticas públicas como um fluxo de decisões governamentais que objetivam, de acordo com as condições a que se remetem, ou manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios com a finalidade de modificar a realidade. Tais decisões têm como direcionadoras as reações e modificações ocorridas no tecido social, os valores, ideias e visões que influem no contexto a ser alterado.

Destarte, para compreender como a gestão pública brasileira tem atuado em prol de promover educação acessível e de qualidade aos cidadãos campesinos, faz-se relevante analisar as políticas públicas propostas e executadas em relação ao tema. O campo teórico dedicado ao estudo das políticas públicas é recente, porém denso (SARAVIA, 2006). São diversas as abordagens de análise, algumas com foco no contexto em que as políticas surgem e se transformam em ações, outras enfatizando os atores envolvidos, outras buscando conjugar os dois elementos. Um ponto consensual, no entanto, é que o processo de políticas públicas ocorre em um ambiente de alta densidade política, marcado por relações de poder problemáticas entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia (DYE, 2008; FREY, 2000; HEIDEMANN, 2010; SARAVIA, 2006).

A alta e crescente complexidade inerente às políticas públicas é reflexo não só do ambiente político em que se inserem, mas da própria sociedade contemporânea. Autores como Bauer (1999), Morin (1996), e Serva (1992) discorrem sobre a mudança de paradigma que se expande por todas as áreas do conhecimento: a perspectiva

reducionista, característica do positivismo até então predominante, é gradualmente substituída pelo reconhecimento da necessidade de se vislumbrar o todo para que se compreendam as partes. A confiança no determinismo transforma-se na admissão da incerteza e dinamicidade, seja qual for o objeto de análise.

O predomínio do paradigma positivista por um longo período trouxe consequências problemáticas para o campo governamental. A análise das políticas públicas permite a identificação de regularidades intrinsecamente relacionadas ao paradigma positivista pelo qual sempre foram cercadas: a) fragmentação (falta articulação entre os diferentes setores e instâncias governamentais); b) descontinuidade administrativa; c) processos *top-down*, em que as políticas públicas são pensadas a partir da oferta e raramente considera as demandas; e d) separação entre formulação/decisão e implementação, que expressa uma perspectiva linear, vertical e planificadora da política pública (SARAVIA, 2006).

Tais características são encontradas em grande parte dos governos de países ocidentais e se manifestam fortemente no Brasil. Por outro lado, como reação aos problemas supracitados, surgem em nosso país algumas tentativas de minimizá-los, observadas tanto em experiências locais isoladas quanto em ações que mobilizam esforços conjuntos de organizações da sociedade civil, instituições governamentais federais, estaduais e municipais (ABRUCIO, 2007; PAULA, 2005). Em sintonia com o emergente paradigma da complexidade, essas iniciativas apresentam como principal elemento a colaboração – entre organizações, entre setores, entre pessoas. Os exemplos mais difundidos giram em torno dos processos participativos e da intersetorialidade.

Pela criação de processos participativos de formulação e implementação das políticas, ataca-se ao mesmo tempo os problemas da separação entre os processos e da perspectiva *top-down*, pois comunidade e gestores públicos são convidados a expressar suas necessidades e opiniões, por meio de conselhos consultivos e/ou deliberativos (AVRITZER, 2007; PAULA, 2005; WAMPLER; AVRITZER, 2004). Um bom exemplo dessa tendência são as diversas experiências de orçamento participativo que já acontece em mais de cem municípios pelo país e mais recentemente na esfera estadual - em Sergipe e no Rio Grande do Sul (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Nota-se também, em algumas ações governamentais, a preocupação com a conexão de diversas áreas e a colaboração dos diferentes níveis de governo, em políticas intersetoriais como o Programa Fome Zero, que conecta vários Ministérios, governos

estaduais e municipais, organizações da sociedade civil e até organizações privadas, promovendo a colaboração (BRESSER-PEREIRA, 2010). O governo passa a ser visto não como promotor único do desenvolvimento, mas como articulador dos diversos atores envolvidos no processo (PAULA, 2005). Outros exemplos podem ser encontrados com frequência na área da saúde coletiva (INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008) e assistência social (CKAGNAROFF; MELO, 2006; MONNERAT; SOUZA, 2011), em experiências que articulam diferentes domínios na busca de soluções intersetoriais para problemas em comum.

Todos estes processos, na medida em que promovem e valorizam a colaboração, aumentam as chances de efetividade e sustentabilidade das políticas propostas e implementadas, seja pelo aumento do controle social sobre as mesmas, pela diminuição da descontinuidade administrativa ou pela própria melhoria dos resultados alcançados. Lundin (2007) aponta, no entanto, que a colaboração não é necessária e nem mesmo adequada a qualquer situação, sendo especialmente recomendada para os casos de maior complexidade. No caso específico da educação do campo percebe-se a necessidade peculiar de articulação extra, intra e intergovernamental, devido a aspectos como:

- 1) a descentralização do sistema educacional brasileiro, com planejamento centrado na esfera federal e estado e municípios como principais encarregados pela oferta;
- 2) o protagonismo dos movimentos sociais de trabalhadores do campo na valorização da temática;
- 3) e o próprio caráter intersetorial da educação, que para ser efetiva precisa que professores, alunos e familiares tenham boas condições de saúde, moradia, saneamento, transporte e alimentação, dentre outras.

Nesse contexto, o presente estudo busca contribuir para a formulação de políticas públicas efetivas em educação do campo, por meio da análise dos processos colaborativos que se estabelecem no processo de formulação, implementação e avaliação das mesmas. É possível, assim, organizar o esforço de pesquisa em duas esferas estreitamente articuladas e complementares: uma teórica e outra baseada nas evidências empíricas, sendo que o produto desta reflexão resultará em recomendações para formar uma nova racionalidade quanto à implantação de políticas públicas adequadas à área específica.

A retomada teórica da trajetória de formação do estado democrático moderno, da evolução do aparato governamental brasileiro e das teorias consolidadas no campo das políticas públicas permitiu a identificação da colaboração tendência frente ao desafio governamental de lidar com cenários, atores e demandas com alta complexidade. Ainda com base em revisão teórica foi possível elaborar um modelo de identificação e análise dos processos colaborativos estabelecidos no setor público. O modelo será utilizado então para elencar atores e relações estabelecidas no contexto do Pronacampo, política pública federal destinada à educação do campo que se destaca justamente pelo caráter integrador e pelos processos de cooperação instituídos.

Em sintonia com a valorização dos processos colaborativos, este estudo integra um projeto maior, intitulado “Educação no campo: um estudo das relações entre perfil socioeconômico, desempenho escolar e evasão dos alunos das escolas da rede pública no Brasil” (2011-2014), vinculado ao Observatório Nacional da Educação, MEC/CAPES/INEP e coordenado pelo orientador do presente projeto de pesquisa.

1.1. Objetivos

O objetivo central deste trabalho é analisar os processos colaborativos que se estabelecem no contexto do Pronacampo. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Elaborar um modelo conceitual de análise de processos colaborativos estabelecidos em processos de gestão de políticas públicas que se situam em contextos caracterizados por alta complexidade, a partir de revisão teórica;
- Mapear o cenário das políticas federais para a educação do campo, identificando os principais atores envolvidos no mesmo, bem como os processos de colaboração estabelecidos entre eles no âmbito do Pronacampo;
- Avaliar as relações de colaboração elencadas com base no modelo conceitual desenvolvido.

Para cumprir os objetivos determinados, o primeiro passo foi a organização do quadro conceitual baseado em revisão teórica, apresentado no Capítulo 2, abordando: 1) Formação do Estado democrático moderno; 2) Evolução do aparato governamental brasileiro; 3) Teorias consolidadas no campo das políticas públicas; e 4) Tendências hodiernas de como governar na era da complexidade.

Em seguida foi elaborado, com base na revisão teórica, um modelo conceitual de análise para avaliar processos colaborativos na gestão pública. O modelo é apresentado no Capítulo 3, que se subdivide em: 1) Colaboração; 2) Publicidade; 3) Representatividade; 4) Participação; e 5) Integração conceitual das dimensões de análise.

O Capítulo 4 aborda os aspectos metodológicos da pesquisa, que será realizada com o auxílio da *Soft Systems Methodology (SSM)*. São elucidadas ainda as ferramentas e os procedimentos de coleta e de análise dos dados.

A análise do objeto de estudo (Pronacampo) é apresentada no Capítulo 5, que se inicia com uma 1) contextualização, seguida da 2) caracterização do Pronacampo. O 3) mapeamento sistêmico do Pronacampo é apresentado por meio da identificação dos principais atores envolvidos na política em foco, aplicação da ferramenta CATWOE, construção de uma figura-rica para representação gráfica do cenário analisado, 4) identificação e 5) apreciação das relações colaborativas.

As considerações finais são apresentadas no Capítulo 6, seguidas pela listagem de referências citadas no trabalho e pelos apêndices, também mencionados durante o texto.

2. ESTADO, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura pertinente à proposta do trabalho, baseada principalmente nos temas “gestão pública” e “políticas públicas”, no intuito de auxiliar pesquisador e leitores a situar no contexto político brasileiro a situação problema pesquisada, bem como amparar teoricamente a análise realizada.

O capítulo divide-se em quatro partes: 1) Formação do Estado democrático moderno; 2) Evolução do aparato governamental brasileiro, subdividido em i) patrimonialismo e burocracia; ii) administração gerencial e iii) políticas emergentes; e 3) Teorias consolidadas no campo das políticas públicas; e 4) Tendências hodiernas – como governar na era da complexidade.

2.1. Formação do Estado democrático moderno

Para compreender a democracia republicana, configuração política atual predominante no mundo ocidental, faz-se relevante analisar seu processo de formação, que remonta à Europa da Idade Média. O feudalismo foi a forma de organização política europeia por muitos séculos, caracterizando-se por fragmentação territorial, compartilhamento do poder entre clero e nobreza, economia de subsistência e comércio incipiente. O sistema vigente legitimava-se pelos princípios do direito canônico, que ditava as relações de poder, sem maiores questionamentos.

A partir do século XIII ocorreram transformações significativas que alteraram essa ordem: no âmbito econômico, as evoluções tecnológicas relacionadas à agricultura resultaram em excedente de produção que, somado às mercadorias trazidas do Oriente durante as batalhas da Guerra Santa, promoveu a ampliação das relações comerciais; o aspecto demográfico também se altera com o êxodo de trabalhadores feudais dispensados pelo uso das novas tecnologias e que, protagonistas do mercantilismo nascente, dão origem a então chamada burguesia.

As mudanças na ordem econômica suscitaram questionamentos quanto à distribuição do poder, não havendo mais espaço para as relações de servidão impostas pelos valores feudais. A classe emergente, então com crescente poderio econômico, começa a demandar também poder político e passa a patrocinar a formação dos Estados nacionais monárquicos. A partir do século XV fortalecem-se os ideais burgueses, presentes nas reflexões de cientistas clássicos da filosofia política.

O italiano Nicolau Maquiavel⁵ é o primeiro a propor a ruptura entre Igreja e Estado, atribuindo ao poder político uma origem mundana, proveniente das ações concretas dos homens em sociedade. Ao reconhecer o caráter instável tanto da ordem social quanto da natureza humana, Maquiavel alega que o governante virtuoso seria aquele que logra mobilizar as paixões do povo governado, promovendo harmonia e perenidade a seu governo.

A próxima grande contribuição para o campo da teoria política vem do jusnaturalismo dos ingleses Thomas Hobbes e John Locke, no século XV, cujas ideias são consideradas a base teórica para a compreensão da sociedade liberal. Para estes dois autores contratualistas, o homem é um sujeito de direitos naturais, inalienáveis. Apesar de concordarem quanto à liberdade individual e à igualdade, discordavam em relação aos efeitos destas na vida em sociedade.

Para Hobbes, os homens em seu estado natural viveriam em conflito, cabendo ao Estado, dotado de fundamentação jurídica e do monopólio da força, promover a harmonia na convivência social. Para tanto o poder do governante deveria ser ilimitado e exclusivo, legitimado pelo contrato social estabelecido quando o indivíduo renuncia a seu direito individual de liberdade em troca de proteção à vida. Já para Locke os homens em seu estado natural, por serem pacíficos e dotados de razão, viveriam em equilíbrio. O Estado seria necessário então somente para preservar tal harmonia, protegendo seus governados contra eventuais distúrbios da paz social, sendo legitimado pelo pacto de livre consentimento, semelhante ao contrato social de Hobbes.

Mais tarde, já no século XVIII, o francês Barão de Montesquieu traz mais um avanço para o pensamento político ao evidenciar a função administrativa do Estado, propondo a separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, que deveriam ser independentes e equivalentes entre si. Posteriormente, o suíço Jean-Jaques Rousseau retoma os temas do contrato social e da liberdade civil, enriquecendo o ideário do Estado moderno ao enxergar o governo como submisso à autoridade soberana do povo. A legitimidade do pacto social, base do constitucionalismo moderno, estaria na condição de igualdade entre as partes contratantes e na liberdade dos cidadãos, simultaneamente ativos e passivos no processo legislativo.

5 Toda a parte o texto que versa sobre os cientistas políticos clássicos (Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau) foi baseada na coletânea “Os Clássicos da Política”, organizada por Francisco Weffort (1991).

A soma das reflexões dos cientistas políticos clássicos, em especial os contratualistas, fornece justificção ideológica para três grandes movimentos político-sociais: a Revolução Inglesa, com a luta contra o absolutismo culminando no estabelecimento da monarquia parlamentar; a Revolução Americana, em busca da supremacia da vontade do povo; e a Revolução Francesa, baseada nos ideais iluministas. As ideias preconizadas por estes movimentos espalham-se por todo o mundo, consolidando-se na formação de vários Estados democráticos durante o início do século XIX, que resguardadas certas diferenças entre si, apresentam em comum a: 1) supremacia da vontade popular, 2) a preservação da liberdade; e 3) a igualdade de direitos (DALLARI, 2002).

A democracia como governo do povo, deve estabelecer meios para que o povo possa externar sua vontade. Pela complexidade das sociedades contemporâneas, a democracia puramente direta não é nem desejável, nem viável (DALLARI, 2002; FUNG, 2006). Os regimes atuais apresentam alguns mecanismos de deliberação direta e de participação cidadã, mas são predominantemente de democracia representativa, na qual os cidadãos elegem representantes para falar e agir em seu nome, nas esferas legislativa e executiva. A última, representada pelo governo, tem como função transformar em atos a vontade expressa pelo povo, ou seja, propor e executar políticas públicas que atendam às demandas da sociedade que governa (DALLARI, 2002).

É neste universo institucional do Estado de Direito consolidado que vão se aperfeiçoar os aparatos administrativos responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas, bem como a sofisticação dos instrumentos de controle e revisão das práticas de gestão governamental. Estas ferramentas representam o cerne do desenvolvimento dos modelos estratégicos e dos processos administrativos dos governos surgidos dentro das sociedades industriais da recém-inaugurada modernidade.

A nova sociedade nasce sob os signos da modernidade institucional do Estado de Direito, como a superestrutura orgânica à base tecnológica metal mecânica, das fábricas automáticas geradas na revolução industrial burguesa. É nela que se estabelece, portanto, o novo feixe ético dos últimos 250 anos. E é nele onde vão se aninhar a maioria das sociedades contemporâneas e onde será desenhado o modelo e o papel dos respectivos governos nacionais. O Brasil, com as suas peculiaridades, por suposto também estará incluído nesta realidade.

Nesse contexto, a gestão pública, ou gestão das políticas públicas, depende de vários fatores, dentre eles o desenho institucional e, mais amplamente, do sistema de governo adotado pelo Estado em questão. É mister, portanto, refletir sobre a configuração atual do governo brasileiro e para tanto conta-se com o artifício de traçar resumidamente a trajetória mais recente de reformas do mesmo.

2.2. Evolução do aparato governamental brasileiro

A retomada histórica do processo evolutivo do aparato governamental brasileiro será dividida em: i) patrimonialismo e burocracia; ii) administração gerencial; e iii) propostas emergentes de reforma do Estado.

2.2.1. Patrimonialismo e burocracia

O Estado republicano brasileiro, por sua própria formação em meio a uma economia agrícola mercantil e uma sociedade recém liberta do escravismo, desenvolveu-se de apresentando como principais atributos a oligarquia e o patrimonialismo (BRESSER-PEREIRA, 2001), caracterizando-se também historicamente por desigualdades regionais e sociais (SOUZA, 2001). Várias foram as tentativas de minimizar estes problemas, em especial as realizadas pela reforma constituinte do final da década de 1980 (ABRUCIO, 2007). Bresser resume a trajetória percorrida pelo país da seguinte forma:

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2).

A redemocratização brasileira é recente, datando do fim do período militar, quando entrou em crise o patrimonialismo, o modelo nacional-desenvolvimentista e o regime autoritário e é representada principalmente pela promulgação, em 1988, da Constituição Federal que vigora até os dias de hoje. A reforma constituinte trouxe grandes avanços, dentre os quais Abrucio (2007) identifica como principais: 1) a democratização do Estado, com reforço dos princípios da legalidade e da publicidade; 2) a descentralização, com reconhecimento das potencialidades locais, valorização da

participação cidadã e das inovações na gestão pública; e 3) a profissionalização da burocracia, atacando costumes como o patrimonialismo e o clientelismo.

A valorização da descentralização federativa fortalece a necessidade de colaboração da União com as esferas estadual e municipal, especialmente no caso de políticas públicas estruturantes, cujas diretrizes são elaboradas a nível federal enquanto a execução fica a cargo das entidades subnacionais. Tal sistema exige um intenso fluxo de comunicação entre todos os atores envolvidos, de modo a garantir o alinhamento das ações executadas por todo o país com os princípios determinados (ABRUCIO, 2007).

O autor ressalva, no entanto, que nenhum desses aspectos concretizou-se inteiramente, devido a: falhas na representatividade e nos mecanismos de controle; falta de cooperação entre os inúmeros recém surgidos municípios, criando um federalismo compartimentalizado; e sobrevivência do patrimonialismo e do clientelismo, por sua raiz cultural (ABRUCIO, 2007).

Completa ou não, é ensartada no governo a organização burocrática, baseada na dominação racional-legal e caracterizada pelo formalismo, impessoalidade e rigidez hierárquica (BRESSER-PEREIRA, 2001; DENHARDT; DENHARDT, 2000; PAULA, 2005). As críticas ao modelo burocrático envolvem o autoritarismo, a centralização, a baixa eficiência e a propensão a práticas clientelistas e patrimonialistas (BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005).

Visando minimizar estes problemas, é proposta no final da década de 1990 a Reforma Gerencial, baseada nos princípios da “nova administração pública” (*new public management*)⁶, exposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que expõe:

⁶Algumas palavras e expressões aparecerão em inglês durante todo o trabalho, por não haver em português termo substitutivo que represente fielmente o sentido carregado pelo original, talvez por faltar próprio conceito em nosso universo simbólico e, portanto termos dificuldade de nomeá-lo, como percebeu Campos (1990) com a palavra *accountability*. É o caso das palavras: *accountability*, *advocacy*, *feedback*, *stakeholders*. Em outros casos, talvez por que a literatura seminal que influenciou e influencia os estudos em administração pública no Brasil ser em língua inglesa, nos sentimos mais familiarizados com os termos em sua língua original. Estes que serão portanto utilizados alternadamente com as suas versões em português: *policy makers*, *inputs*, *outputs*, *top-down*, *bottom-up*, *public policy analysis*. E ainda, para efeitos de fidelidade à nomenclatura original, no caso de conceitos-chave, teorias e modelos, e também para auxiliar o leitor na busca de leituras complementares, alguns termos serão colocados em inglês, entre parênteses, após a primeira aparição de suas respectivas versões em português. Todas as palavras que aparecem durante o texto em inglês constam do Glossário de termos em línguas estrangeiras, apresentado no início do trabalho, com suas traduções mais usuais.

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (PDRAE, 1995, p.7).

2.2.2. Administração Gerencial

A *new public management* baseia-se no ideal neoliberalista da necessidade de redução do Estado pela superioridade das ferramentas administrativas do setor privado, como defendido também pela teoria da escolha pública (DENHARDT; DENHARDT, 2000; MARTINS, 1997), buscando assim a melhoria dos processos administrativos governamentais. Consonante ainda com a teoria da agência, o modelo visa impedir que os agentes políticos agissem de acordo com seus interesses particulares em detrimento do interesse coletivo (PAULA, 2005). Implementada inicialmente na Inglaterra por Margareth Thatcher, nos Estados Unidos por Ronald Reagan e também na Nova Zelândia e Austrália, a administração pública gerencial importa os mecanismos, técnicas e valores na administração de empresas, enxergando o cidadão como contribuinte de impostos e cliente dos seus serviços (PDRAE, 1995).

A proposta seminal do *new public management*, de Osborne e Gaebler (1994, p. 20-21), nomeia onze princípios a serem seguidos pelos governos que desejassem adotar tal regime: 1) governo catalizador: navegar ao invés de remar; 2) o governo pertence à comunidade: dar responsabilidade ao cidadão, ao invés de servi-lo; 3) governo competitivo: introduzir a competição na prestação de serviços; 4) governo orientado por missões: transformar órgãos burocráticos; 5) governo orientado para resultados: financiar resultados, não recursos; 6) governo orientado a seus clientes: atender às necessidades dos clientes, e não da burocracia; 7) governo empreendedor: gerar receitas ao invés de despesas; 8) governo preventivo: investe na prevenção de problemas ao invés de investir na solução de crises; 9) governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho em equipe; 10) governo orientado para o mercado: introduzir mudanças através do mercado.

No Brasil a Reforma Gerencial, teve início em 1995, em três dimensões: de gestão, cultural e institucional. A primeira envolveu foco nos resultados, programas de capacitação e valorização do servidor público, a implementação da gestão por competências e a introdução do princípio da eficiência dentre os pilares do direito

administrativo. A segunda diz respeito a um esforço empreendido no sentido de eliminar, ou ao menos minimizar, aspectos culturais negativos inerentes à administração pública brasileira, como o patrimonialismo e o clientelismo (ABRUCIO, 2007; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005).

No âmbito institucional, a reforma orientou-se pela descentralização. Em consonância com as ações empreendidas em relação à gestão e a mudança cultural as transformações se deram pela privatização de atividades econômicas e pela chamada publicização, ou seja, transferência da execução de políticas públicas a entes não estatais (ABRUCIO, 2007; BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001; PAULA, 2005). As atividades públicas foram classificadas como exclusivas ou não exclusivas do Estado, as últimas abrangendo serviços sociais e científicos, que exigem financiamento público, mas também o setor de produção de bens e serviços, no qual se considerou desnecessária a participação direta do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001; PDRAE, 1995).

Para legalizar e regulamentar estas novas relações entre administração pública direta e indireta, foram criados três novos tipos de instituições organizacionais: as agências reguladoras, as agências executivas, e as organizações sociais (PDRAE, 1995). O fomento à transferência de recursos públicos e responsabilidades do governo para tais instituições foi proposto com os seguintes objetivos: primeiro, estimular a gestão por resultados, a ser acompanhada pelo poder público por meio dos instrumentos de formalização das parcerias, como os contratos de gestão; segundo, aumentar a eficiência na prestação do serviço público, ao permitir maior flexibilidade gerencial em vários aspectos, como gestão de recursos humanos, compra de insumos e materiais e gestão financeira; e terceiro, fortalecer a democracia, já que as novas instituições estariam mais próximas da sociedade, permitindo maior participação e controle sociais (ARRETCHE, 1996; IBÁÑEZ; NETO, 2007; PDRAE, 1995).

Em relação aos problemas do modelo gerencialista, Abrucio (2007) ressalta que no caso brasileiro as peculiaridades referentes à cultura nacional não foram devidamente consideradas na transposição dos modelos importados. O autor destaca também como falhas da reforma proposta: a delimitação do núcleo estratégico em poucas funções governamentais, a completa oposição entre a administração burocrática e as novas formas de gestão e a interrupção repentina das ações propostas. “Por implicar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo” (PDRAE, 1995, p. 7) a reforma não foi

bem aceita por grande parte da burocracia, o que prejudicou sua continuidade e consequentemente seus resultados (ABRUCIO, 2007).

Paula (2005) observa ainda que a proposta gerencial mantém a dicotomia entre a política e a administração, sendo que a ideia de participação restringe-se à execução, não contemplando a formulação das políticas, o que seria essencial a uma gestão pública mais democrática e responsiva às demandas sociais. Outros limites do modelo apontados pela autora são:

[...] formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. (PAULA, 2005, p. 82).

A autora afirma que ferramentas advindas da administração privada podem sim ser úteis ao setor público, desde que o governo esteja focado na superação de contradições e conflitos sociais, e não na administração em si. Ao apontar as falhas de modismos gerenciais que foram equivocadamente mimetizados na gestão pública, à autora ressalta:

[...] não se trata de negar totalmente a transferência e a adaptação de ferramentas gerenciais para o setor público, mas de levar em consideração o contexto no qual elas foram elaboradas e os problemas que causaram nas próprias organizações empresariais. (PAULA, 2005, p. 93).

Embora muitas das mudanças necessárias para atingir os objetivos propostos pelo gerencialismo não tenham se concretizado, a reforma logrou efetivar-se um importante choque cultural. Outros pontos positivos que podem ser atribuídos ao esforço de transformação são a reorganização administrativa; a melhoria na produção de informações relevantes sobre e para o setor público e o fortalecimento das carreiras de Estado, com destaque para a capacitação dos agentes. Não se pode deixar de mencionar os avanços também na regulamentação do espaço público não estatal e a aproximação, ainda que insuficiente, da sociedade civil (ABRUCIO, 2007; PAULA, 2005).

Após a proposição da reforma gerencial em 1995, não houve grandes modificações formais na estrutura do aparelho Estatal brasileiro. Os governos petistas apenas continuaram programas como o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), ambos criados no governo anterior com o objetivo de modernizar a administração

pública das instâncias subnacionais. Abrucio (2007) destaca como qualidades desses programas: a sua proposição, por considerar a heterogeneidade da federação brasileira; a realização de diagnóstico prévio ao planejamento; e os processos participativos instituídos para a construção dos mesmos.

Contudo, apesar da inexistência de uma reforma oficial em curso, têm surgido experiências que evidenciam um novo jeito de se pensar a gestão pública, com diferentes níveis de formalidade e especialmente fora do âmbito federal. A inovação nesses casos está em aspectos como colaboração e participação, com destaque para inclusão da sociedade nos processos de decisão e implementação das políticas públicas. Alguns pesquisadores têm observado tais experiências e propõem modelos teóricos condizentes com os princípios e práticas percebidos nas mesmas, na tentativa de antecipar uma possível configuração a ser adotada pelos governos democráticos.

Exemplos da reforma informal em governos municipais podem ser encontrados no Programa Gestão Pública e Cidadania, criado em 1996 pela Fundação Ford em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o objetivo de “identificar e disseminar iniciativas inovadoras dos governos subnacionais brasileiros que melhoram a qualidade dos serviços públicos e contribuem para a construção da cidadania (SPINK, 2003, p. 1). Farah (1997, p. 126), em estudo sobre as experiências que se destacaram no programa, conclui:

Entre as tendências de mudança analisadas, destacam-se a inclusão de novos segmentos sociais no espaço da cidadania e a redefinição da natureza dos serviços a serem prestados ao cidadão. Quanto às alterações na gestão, tiveram destaque: a redução da distância entre Estado e cidadão; a participação de entidades da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas; a integração das diferentes políticas públicas; a articulação entre níveis de governo; a modernização da gestão das organizações estatais.

A seguir serão apresentadas duas correntes teóricas elaboradas no sentido de conceituar essas reformas emergentes: a administração societal e o novo serviço público, propostas respectivamente brasileira e estadunidense.

2.2.3. Propostas emergentes de reforma do Estado

O conjunto de experiências de gestão pública brasileiras consideradas inovadoras, que inclui os fóruns temáticos, os conselhos gestores, e o orçamento participativo, foi denominado por Paula (2005) de “administração societal”. Para a autora, tais práticas:

[...] colocam em questão a tradicional prerrogativa do Executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas [...] e possibilitam que os diferentes interesses da sociedade sejam explicitados e negociados num espaço público transparente (PAULA, 2005, p. 162).

Paula (2005, p. 21) considera a existência de “três dimensões [...] fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática”: a econômico-financeira, a institucional-administrativa e a sociopolítica. A autora identifica nos modelos burocrático e gerencial de administração pública uma tendência em se relegar a última dimensão, falha a ser corrigida pela vertente societal.

A proposta remonta aos movimentos sociais iniciados nos anos 80 pelo questionamento do papel do Estado como único protagonista da gestão pública e da ideia de público como estatal, e “se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil” (PAULA, 2005, p.115). A principal característica da administração societal é a pluralização dos sujeitos participantes do processo de decisão (PAULA, 2005).

Abrúcio (2007) não sugere uma nova nomenclatura, mas aponta uma série de inovações na administração pública brasileira, que não se restringem a um governo específico, com destaque para: 1) a Lei de Responsabilidade Fiscal; 2) ampliação da cultura de planejamento, pela introdução de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA); 3) surgimento do governo eletrônico; 4) inovações no âmbito subnacionais como os processos participativos e os centros de atendimento integrado; e 5) inovações nas políticas sociais, como o surgimento de ações intersetoriais, o avanço do controle social, maior coordenação administrativa e programas adaptados às realidades locais. O autor identifica como tendências promissoras: a intersetorialidade, a transparência, a responsabilização do poder público e a participação.

Analogamente à proposta da “administração societal”, Denhardt e Denhardt (2000, 2001, 2003), ao observarem iniciativas atuais inovadoras que buscam sanar as fraquezas dos modelos burocrático e gerencial, propõem uma terceira alternativa, que chamam de *new public service*. São preceitos defendidos pelos autores a autoridade compartilhada, a redução do controle pelos administradores públicos e a confiança na eficácia da colaboração. Segundo os autores, o papel do governo, especialmente o local, é de ajudar na criação e fortalecimento de comunidades, esforço que depende, em parte, da criação de instituições mediadoras que atendam às demandas dos cidadãos e ao

mesmo tempo os preparem para a participação política ativa e efetiva (DENHARDT; DENHARDT, 2000, 2001, 2003).

Os autores sugerem sete princípios para o *new public service* (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 553-557)⁷⁸:

- 1) “Servir, ao invés de guiar.” Ao invés de tentar conduzir a sociedade, o Estado deve auxiliar seus cidadãos a articular-se para elaborar os interesses compartilhados. Nesse contexto, o governo é apenas mais um ator, embora substancial, do complexo processo de políticas públicas que envolvem interações e coalizões entre atores e interesses múltiplos, no qual seu papel transforma-se de controlador a facilitador.
- 2) “O interesse público é a meta, não o subproduto.” Os administradores públicos devem contribuir para a construção coletiva da noção de interesse público, que é o interesse final do Estado. No lugar de soluções rápidas guiadas por escolhas particulares estão os objetivos e responsabilidades compartilhados, cuja consistência com o interesse público e com a justiça deve ser assegurada pelo governo.
- 3) “Pensar estrategicamente, agir democraticamente.” Programas e políticas públicos podem ser atingidos por processos colaborativos, de maneira efetiva e responsável. É dever do Estado promover a cidadania por meio da educação cívica, colaborando assim para o aumento da participação social na elaboração e execução das propostas governamentais.
- 4) “Servir cidadãos, não consumidores.” O interesse público não advém da agregação de interesses individuais, mas do diálogo sobre valores compartilhados, da construção de relações de confiança e colaboração. Nesse contexto a justiça e a equidade sobressaem-se aos desejos dos cidadãos quando vistos como clientes.
- 5) “*Accountability* não é simples.” Administradores públicos devem estar atentos a e prestar contas para um amplo conjunto de instituições e atores, incluindo o

⁷ Texto original, para os sete princípios apresentados: 1) Serve, rather than steer; 2) Public interest is the aim, not the by-product; 3) Think strategically, act democratically; 4) Serve citizens, not costumers; 5) Accountability isn’t simple; 6) Value people, not just productivity; 7) Value citizenship and public service above entrepreneurship.

⁸Tradução nossa, assim como todas as demais passagens que no original são em outra língua e aqui estão em português.

interesse público, imposições constitucionais, normas políticas e democráticas, outros níveis governamentais, mídia e cidadãos.

- 6) “Valorizar pessoas, não apenas produtividade.” Para que os servidores públicos tratem os cidadãos com o devido respeito, assim também devem ser tratados por seus gestores superiores, com liderança compartilhada, empoderamento, suporte e processos colaborativos. Os autores afirmam que:

As organizações públicas e as redes das quais fazem parte terão sucesso a longo prazo mais provavelmente se forem operadas por processos de colaboração e liderança compartilhada baseada em respeito a todas as pessoas⁹ (DENHARDT; DENHARDT, 2000, p. 557).

- 7) “Valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo.” Os problemas enfrentados pelos cidadãos são multifacetados e dinâmicos, portanto para enfrentá-los o administrador público devem estar cientes e conectados com outras fontes de suporte e assistência, engajando cidadãos e a comunidade no processo, agindo como participante responsável ao invés de empreendedor.

Denhardt e Denhardt (2003) e Paula (2005) assumem estar cientes das fragilidades de seus modelos, sendo a principal delas a inexistência de uma proposta clara e consensual de projeto político coerente com os preceitos aclamados por eles. Ambas as teorias são baseadas em experiências locais, fragmentárias e desarticuladas, e carecem de uma elaboração sistemática e consistente.

O Quadro 01 apresenta uma comparação entre os três modelos organizacionais mais recentes da administração pública brasileira, apontando as mudanças ocorridas desde a administração burocrática, passando pelo gerencialismo e culminando nas propostas emergentes de reforma do Estado apresentadas.

⁹ Texto original: Public organizations and the networks in which they participate are more likely to succeed long term if they are operated through process of collaboration and shared leadership based in respect to all people.

	Administração burocrática	Administração pública gerencial	Propostas emergentes
Fundação epistemológica	Teorias da ciência política de cunho positivista	Teorias econômicas de base positivista e paradigma gerencialista	Teorias democráticas, com abordagens variadas, combinando positivismo com interpretativismo crítico
Concepção de interesse público	Definido politicamente e expresso em lei	Representa a agregação de interesses individuais	Resulta do diálogo sobre valores compartilhados
A quem o governo responde	Constituintes	Clientes	Cidadãos
Accountability	Relações hierárquicas rígidas, baseadas nos contratos estabelecidos	Controle social por meio da publicização das atividades não exclusivas do estado	Multifacetada, com participação social e processos de cooperação
Abordagem de gestão	Burocracia: ênfase na impessoalidade e departamentalização	Gerencialismo: ênfase na descentralização e uso de ferramentas mercadológicas	Gestão social: ênfase nos processos colaborativos
Pontos fortes	Democratização, descentralização administrativa e profissionalização da gestão (ainda que incompletas)	Aproximação da sociedade civil, flexibilidade gerencial, aumento da eficiência, capacitação dos agentes públicos, choque cultural	Respeito à heterogeneidade da federação brasileira, instauração de processos colaborativos, inclusão da população nas decisões políticas, intersectorialidade
Pontos fracos	Resistência do patrimonialismo e do clientelismo, falhas de representatividade, falta de cooperação entre os entes subnacionais	Dicotomia entre política e administração, implementação abrupta e interrompida, inadequação dos modelos importados	Ações locais, fragmentárias e desarticuladas, inexistência de uma proposta formal e coesa

Quadro 1: Comparação dos modelos de administração pública

Fonte: elaborado pela autora, com base em Denhart e Denhart (2000, p. 554) e Paula (2005, p. 175)

Como elucidado, cada um dos modelos têm suas vantagens, mas também desvantagens. Nesse sentido, Salm e Menegasso (2009) discutem uma perspectiva holística, argumentando que a sociedade é composta por múltiplos espaços, portanto não se faz necessário um padrão único e isolado de administração pública. Os autores afirmam que o ser humano é e multidimensional, assim como suas demandas, e sendo assim, a administração pública deve conjugar conhecimentos e estratégias distintos que considerem as múltiplas dimensões do cidadão. Nesse contexto os modelos de administração pública apresentados são complementares entre si. Segundo os autores:

Assim como o ser humano e a sociedade não podem ser entendidos de maneira fragmentada ou linear, também a prática da administração pública não pode ocorrer a partir de um modelo que privilegie apenas a burocracia pública ou o mercado como provedores e alocadores dos serviços públicos. Também não pode privilegiar, de forma isolada, uma proposta de administração pública cujo foco seja a democracia, sem estratégia objetiva para produzir os demais bens e serviços públicos. A prática da administração

pública em uma sociedade multicêntrica requer, portanto, múltiplas práticas e modelos, cada qual apropriado ao seu espaço na sociedade. Em outros termos, os modelos e propostas emergentes da administração pública, quando analisados isoladamente, apresentam sérias restrições, pois partem do pressuposto de que o ser humano e a sociedade são unidimensionais. Tais modelos e propostas, contudo, quando utilizados nos espaços que lhes são próprios, em uma sociedade multicêntrica, politicamente articulada, podem ser de valia para a administração pública. Logo, em termos de possibilidade objetiva, os atuais modelos e propostas de administração pública podem vir a ser mais eficientes e eficazes, quando vistos de forma complementar, a partir de uma mesma base epistemológica que concebe a sociedade sob a perspectiva multicêntrica e politicamente articulada (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 109-110).

Seja qual for o padrão (ou a combinação de modelos distintos) que baliza a gestão pública, o atendimento das demandas populares é feito por meio da proposição e execução de políticas públicas. Faz-se relevante, portanto, retomar as principais teorias consolidadas nesse campo, no intuito de identificar ferramentas que auxiliem os gestores públicos a responder à complexidade inerente ao cenário político.

2.3. Teorias consolidadas no campo das políticas públicas

Como decorrência concreta da manifestação da vontade do povo, transformada em ações pelos governos do Estado democrático, as políticas públicas são alvo de interesse crescente de diversos acadêmicos e agentes políticos, especialmente a partir da década de 1980 (SARAVIA, 2006). Para compreender o significado da expressão “políticas públicas” (do inglês *public policy*) faz-se mister discorrer sobre como ela se diferencia do termo puro “política” (em inglês *politics*). Política é um termo polissêmico, de difícil demarcação. Para Goodin (2009, p. 5) é o “uso deliberado do poder social”. Heidemann (2010), baseado em Bobbio¹⁰ e Dye¹¹, destaca dentre suas possíveis concepções: 1) dimensão humana relacionada à vida em sociedade; 2) conjunto de processos utilizados para conquistar e manter poder; 3) arte de governar; 4) conhecimento dos fenômenos ligados à organização da vida em sociedade; 5) ações e diretrizes de um governo. Esta última acepção é a mais próxima do significado de políticas públicas. Segundo os autores:

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. UnB, 1986

¹¹ DYE, Thomas R. Dye. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972.

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas*. (HEIDEMANN, 2010, p. 28, grifo no original).

Uma definição de políticas públicas bastante difundida, simples mas completa, é a formulada por Dye (2008, p. 1): “qualquer coisa que o governo escolha fazer, ou não fazer”¹². Segundo o autor esta definição contempla dois aspectos importantes: primeiro, considera que a inação do governo pode ter tanto impacto na sociedade quanto sua ação; e segundo, não assume que nas políticas públicas as decisões, programas, metas e efeitos estão conectados, como o fazem outras definições. Heidemann (2010, p. 30, grifo no original) complementa argumentando que “a definição de política pública inclui ao mesmo tempo *ação e intenção*”, sendo que a inação só pode ser considerada quando parte de uma política deliberadamente omissiva.

O estudo das políticas públicas estabelece diálogo entre acadêmicos, agentes políticos e grupos de interesse, visando avaliar como cada curso de ação pode contribuir para a solução de problemas específicos, bem como compreender as diferentes etapas, atores e ferramentas envolvidas no processo de elaboração e execução das políticas como um todo (FREY, 2000). Destarte, a *public policy analysis* divide-se na análise *para* políticas públicas, que busca produzir informações relevantes a serem utilizadas pelos formuladores de políticas públicas; e na análise *de* políticas públicas, que estuda como se dá o processo de formulação, implementação e avaliação das mesmas, podendo ter caráter descritivo ou normativo (DUNN, 1994; PARSONS, 1995).

O campo da análise de políticas públicas é holístico e multidisciplinar (DUNN, 1994; PARSONS, 1995), atraindo pesquisadores da ciência política, economia, sociologia, antropologia, geografia, gestão, dentre outros (SOUZA, 2006). Ao canalizar a energia de diversos profissionais, facilita o trabalho colaborativo acerca de problemas comuns (GOODIN, 2009) e resulta em uma multiplicidade de modelos teóricos. No entanto existe uma crítica quanto à falta de uma teoria geral, passível de generalização, já que a maioria dos modelos tem base empírica (FREY, 2000). É importante frisar que tais modelos são acadêmicos, e raramente os governantes, tanto os eletivos quanto os burocratas, têm consciência de pensarem e/ou agirem de acordo com um ou mais dos

¹² Texto original: “anything the government chooses to do, or not to do”.

modelos citados, apesar de na maioria das vezes serem facilmente encaixados, conceitualmente, nos mesmos (DYE, 2008; SOUZA, 2006). A seguir serão apresentadas as principais correntes teóricas existentes, nessa ordem: teoria da escolha pública, institucionalismo/neoinstitucionalismo, racionalismo, incrementalismo, *mixed scanning*, modelo sistêmico e ciclo de políticas públicas.

A primeira a ser apresentada é uma corrente de pensamento que influenciou o modelo atual de organização do aparelho governamental na maioria dos países ocidentais. A teoria da escolha pública (*public choice theory*) põe em dúvida a capacidade dos governantes de formular racionalmente políticas públicas, devido a fatores como interesses próprios, informações incompletas e racionalidade limitada. Caberia ao governo prover bens públicos para suprir falhas de mercado, no caso de temas que não são de interesse do último, como aqueles com altos custos, ou externalidades negativas (DYE, 2008; SOUZA, 2006). Ostrom e Ostrom (2004), precursores dessa corrente, apontam:

Pesquisa de informação custa caro, e a capacidade de processamento de informação dos seres humanos é limitada. Indivíduos, portanto, frequentemente devem fazer escolhas baseadas em conhecimento incompleto de todas as alternativas possíveis e seus possíveis resultados. Com informações incompletas e capacidade de processamento das informações limitada, todo indivíduo pode cometer erros ao escolher estratégias designadas a realizar uma série de objetivos.¹³ (OSTROM E OSTROM (2004, p.19).

A corrente defende, no entanto, a superioridade das ferramentas desse mesmo mercado como mecanismos de controle, para evitar que interesses individuais afetem as decisões tomadas pelo setor público, que deve, portanto, ser reduzido. Por basearem-se em princípios semelhantes, esta teoria está diretamente ligada ao surgimento das reformas gerenciais já mencionadas (HOLZER; GABRIELIAN; YANG, 2006; PAULA, 2005).

As principais críticas à teoria da escolha pública dizem respeito exatamente à superestimação das ferramentas mercadológicas em detrimento da capacidade do poder público em agir adequadamente no atendimento das demandas que lhe são apresentadas (HOLZER; GABRIELIAN; YANG, 2006; PAULA, 2005).

¹³ Texto original: Information research costs, and human beings information-processing capabilities are limited. Individuals, therefor, often have to make choices based upon incomplete knowledge of possible alternatives and their outcomes. With incomplete information and information-processing capabilities limited, every individual can make mistakes by choosing strategy to achieve a set of goals.

Outra corrente teórica proeminente no meio acadêmico é o institucionalismo, apesar de não influenciar em grande escala a realidade governamental. Seus pensadores enfatizam o papel do Estado como promotor de políticas públicas e buscam descrever estrutura, organização e funções das instituições governamentais, consideradas por eles relativamente estáveis (DYE, 2008; MARCH; OLSEN, 2009; SOUZA, 2006). Esta perspectiva parte do pressuposto de que as estruturas político-institucionais não só determinam as alternativas de escolha, podendo funcionar ora como facilitadoras ora como obstáculos para as ações propostas, mas também influenciam os atores políticos quanto a valores, ideias, comportamento e até mesmo em relação à sua capacidade de alterá-las (FREY, 2000; MARCH; OLSEN, 2009).

O neoinstitucionalismo, vertente mais recente dessa abordagem, difere-se da corrente tradicional, na qual “as instituições são consideradas como verdade axiomática, um fenômeno consumado¹⁴” (THOEING, 2010, p. 167) por não atribuir todas as explicações inerentes às políticas públicas a fatores institucionais; reconhece que algumas situações podem ser explicadas apenas parcialmente pelas condições institucionais (FREY, 2000; THOEING, 2010). Segundo March e Olsen (2009), o neoinstitucionalismo busca compreender as relações intra e interinstitucionais, em relação a sua natureza endógena e construção social, e como elas afetam as políticas públicas, direta ou indiretamente. Os autores, importantes representantes dessa corrente, explicam:

Instituições são arquitetadas para organizar a política e ter efeito ordenador em como autoridade e poder são constituídos, exercidos, legitimados, controlados e redistribuídos. Elas afetam como atores políticos são apoiados ou limitados e as capacidades de governança de um sistema político. [...] Instituições proveem códigos de comportamento apropriado, laços afetivos, e uma crença na ordem legitimadora. Regras e práticas especificam o que é normal, o que deve ser esperado, no que se pode confiar, e o que faz sentido na comunidade; isto é, o que é esperado que faça um normal, razoável e responsável (embora falível) cidadão, representante eleito, administrador, ou juiz, em várias situações. (MARCH; OLSEN, 2009, p. 163).¹⁵

As críticas à corrente institucionalista dizem que seus defensores, ao enfatizar o papel das instituições na determinação das escolhas e resultados de políticas públicas,

¹⁴ Texto original: “institutions are regarded as axiomatic truth, a consummated phenomenon”.

¹⁵ Texto original: Institutions are designed to organize politics and have ordering effect in how authority and power are constituted, legitimated, controlled and redistributed. They affect how political actors are enabled or constrained and the governance capacities of a politic system. [...] Institutions provide appropriated behavior codes, affective bonds, and a belief in legitimated order. Rules and practices specify what is normal, and what one should expect a normal, reasonable and responsible (yet fallible) citizen, elected representing, administrator, or judge, in various situations.

ignoram outros fatores importantes que também influenciam estes fatores, como os atores envolvidos e o contexto em que se estabelece o processo (SARAVIA, 2006).

Outra corrente de pensamento de intensa produção no meio acadêmico é o racionalismo. Altamente prescritiva, sustenta que a política é cumprimento eficiente de metas, isto é, se a razão entre os valores alcançados e os recursos despendidos é positiva e maior que qualquer alternativa visualizada para a obtenção de objetivos determinados. Essa ideia de eficiência envolve o cálculo dos valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados pela política pública. A teoria pressupõe, portanto, que os tomadores de decisão conhecem todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa; conhecem bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências; fazem o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; selecionam a alternativa política mais eficiente (DYE, 2008; HOLZER et al, 2006; SARAVIA, 2006; SIMON, 2010; SOUZA, 2006).

Destarte, uma política racional requer informação sobre políticas alternativas, capacidade preditiva sobre as consequências e competência para calcular corretamente a relação entre custos e benefícios. As críticas às teorias racionalistas residem exatamente nesse ponto, pela impossibilidade de uma situação em que os agentes políticos possuam integralmente qualquer um destes requisitos, que dirá a soma dos mesmos (DYE, 2008; LINDBLOM, 1959, 1979; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006).

A partir das críticas ao racionalismo, surge como abordagem alternativa o incrementalismo, que entende a política pública como continuação de atividades governamentais passadas acrescidas somente de modificações incrementais, posto que para desenvolver grandes transformações, seria necessário tempo, competência e recursos financeiros para investigar todas as possibilidades de políticas existentes. Como estes requisitos raramente estão disponíveis para os decisores, estes consideram apenas políticas alternativas que causem pouco deslocamento administrativo, organizacional, físico e econômico (DYE, 2008; LINDBLOM, 1959, 1979; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006).

O modelo é criticado principalmente por ignorar a possibilidade de mudanças fundamentais, que podem ser observadas em diversas situações na realidade, portanto acontecem, apesar de não tão frequentemente. Lindblom (1959, 1979), precursor desta corrente, defende-se:

Toda análise é incompleta, e toda análise incompleta pode deixar de fora algo que acaba se revelando crítico a uma boa política. Mas – e este é um “mas” a que se deve dar um assento proeminente nas salas de aula da controvérsia sobre o incrementalismo – isso quer dizer que, no caso de problemas complexos, todas as tentativas de sinopse¹⁶ são incompletas. A escolha entre sinopse e incrementalismo desconexo – ou entre sinopse e qualquer forma de análise estratégica – é simplesmente uma escolha entre uma incompletude muitas vezes acidental e mal estudada, por um lado, e uma incompletude deliberada e planejada, por outro (LINDBLOM, 1979, p.186).

Concordando com as críticas feitas aos dois modelos anteriores, mas também por acreditar que ambos apresentam proposições importantes, Etzioni (ETZIONI, 2010; ETZIONI, 1986a) formula uma terceira teoria, a qual denomina *mixed scanning*, no intuito de somar os benefícios de cada um deles. De caráter híbrido, sua proposta diferencia as decisões entre estruturantes e ordinárias, sendo que cada uma destas naturezas demandaria a aplicação de um tipo de abordagem, incremental e racional, respectivamente. As primeiras são as que estabelecem o contexto e as diretrizes políticas fundamentais enquanto as demais, por serem menos complexas, admitiriam maior nível de detalhamento e consequentemente maior racionalidade.

Mixed scanning é um modelo hierárquico de tomada de decisão que combinam tomadas de decisão fundamentais de ordem maior, com decisões incrementais de ordem menor que trabalham para e/ou preparam para as de maior ordem. O termo *scanning*¹⁷ é usado como referência a pesquisa, coleta, processamento e avaliação de informações, bem como a elaboração de conclusões, todos elementos em serviço da tomada de decisão. *Mixed scanning* contém ainda regras para alocação de recursos entre os níveis de tomada de decisão e para avaliação, levando a mudanças na proposição de maior versus menor nível de *scanning*, com base em mudanças na situação. (ETZIONI, 2010, p. 8).

Apesar de conseguir superar a principal crítica do incrementalismo ao abordar a possibilidade de transformações basilares, o modelo de Etzioni não se livra das críticas feitas ao racionalismo, apontado como improvável mesmo no caso das chamadas decisões ordinárias (LINDBLOM, 1979).

Enquanto as correntes teóricas apresentadas até aqui se situam sobretudo no campo conceitual, propondo perspectivas de análise, os próximos dois modelos a serem apresentados têm caráter mais empírico, buscando identificar os atores envolvidos na proposição e implementação das políticas públicas e os processos que se estabelecem, bem como a interação entre ambos.

¹⁶ O termo “sinopse” é utilizado pelo autor para referir-se às análises propostas pela corrente racionalista.

¹⁷ *Scanning* pode ser traduzido para o português como exploração, verificação, análise, dentre outras. Como nenhuma dessas traduções parece adequada, foi mantido o termo em inglês.

O primeiro é modelo sistêmico, no qual as políticas públicas seriam o resultado das relações entre atores, processos e ambiente. O conceito de sistema implica que os elementos do sistema são inter-relacionados e que responderão a forças do seu ambiente para se autopreservar. Nesse contexto, as forças que afetam o sistema político são os *inputs*, sendo chamadas de *withinputs* quando internas ao próprio sistema; o ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como limite externo ao sistema político; e os *outputs* são as próprias políticas públicas e resultados produzidos por elas, sejam diretos ou indiretos, previstos ou imprevistos.

Uma importante percepção deste modelo é a de que as políticas públicas como resultados afetam, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político. Todos os elementos mencionados estão inseridos em um ambiente que se subdivide em diversos sistemas, nacionais e internacionais – social, econômico, cultural, dentre outros (DYE, 2008; EASTON, 1965; SOUZA, 2006). A Figura 1 representa o modelo sistêmico:

Figura 1: Modelo Sistêmico
Fonte: adaptada de (EASTON, 1965)

Críticas ao modelo sistêmico incluem: a excessiva redução lógica dos processos; a ênfase na tomada de decisão, como processo central do sistema, o que é comum nos modelos de análise de políticas públicas; e o fato de que na realidade os agentes políticos não tratam apenas dos resultados, mas da própria configuração das ações, sendo então o processo um dos *outputs*.

O último modelo a ser apresentado, o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), é atualmente a maneira mais utilizada para se descrever a cronologia de um processo de políticas públicas (JANN; WEGRICH, 2007; SARAIVA, 2006). O primeiro a modelar o processo de políticas públicas dividindo-o em estágios sequenciais interativos foi Laswell, cuja proposta foi repaginada por outros autores, com subdivisões distintas (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006), mas que em geral tratam-se de modelos racionais que apresenta concordância implícita com a dicotomia entre política e administração, presente na teoria da administração pública do pós segunda guerra mundial (JANN; WEGRICH, 2007).

Neste trabalho serão consideradas quatro etapas básicas componentes do ciclo de políticas públicas: agenda, formulação, implementação e avaliação. O processo não é linear, mas uma unidade em que o ponto de partida não está claramente definido, a ordem pode ser alterada ou mesmo invertida, atividades de fases distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas, apesar de relativamente discretas, podem apresentar-se parcialmente superpostas (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006). Ainda assim o modelo é útil, por representar a ordem mais usual, ou mais recomendada, para as atividades do processo, além de facilitar a identificação de algumas regularidades que podem ser percebidas no mesmo. A seguir apresenta-se o detalhamento de cada uma desses estágios, representados na Figura 2.

Figura 2: O ciclo de políticas públicas

Para que um tema passe a fazer parte da agenda governamental deve haver o reconhecimento do mesmo como um problema e a expressão da necessidade da intervenção do Estado para solucioná-lo. O reconhecimento pode acontecer por iniciativa interna do governo ou externa, de atores sociais que pressionam o governo para a ação. Pode ainda ser do tipo mobilização, quando se trata de tema novo, ou de consolidação, quando já tem amplo suporte social e governamental (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006).

A formação de agenda política não é um processo linear e racional, mas a combinação conflituosa de diversas variáveis como atores, instituições, ideias e condições materiais. Devido à numerosidade de demandas vindicadas a um governo, um passo crucial nessa etapa é a priorização das mesmas, passando o problema do simples reconhecimento para a inserção formal na agenda política (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006). Jann e Wegrich (2007) identificam como outras questões chave a definição compreensível do problema e a possibilidade de uma solução particular por meio de políticas públicas.

Quando um problema é inserido na agenda do governo, ou seja, este se propõe a solucioná-lo ou ao menos minimizá-lo, inicia-se a fase de formulação das políticas públicas, que engloba a definição de objetivos, a análise das diferentes alternativas de ação e a tomada de decisão. Essa fase normalmente é o foco das diversas teorias de análise apresentadas anteriormente (racionalismo, incrementalismo, institucionalismo, escolha pública), havendo ainda outras especificamente desenvolvidas para o estudo de como são tomadas as decisões, como o modelo *garbage can* (FREY, 2000; SARAIVA, 2006; SOUZA, 2006).

Seus criadores Cohen et al (1972) argumentam que a escolha por determinada política pública é feita como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, por existirem vários problemas e poucas soluções, que não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores dispõem no momento. Segundo este modelo, as organizações operam em um sistema de tentativa e erro, como anarquias organizadas, conceito que quer dizer:

[...] uma coleção de opções procurando por problemas, de temas e sentimentos procurando por situações decisórias em que eles possam vir à tona, de soluções procurando por temas que elas possam responder e decisores procurando por trabalho¹⁸. (COHEN et al, 1972, p. 1)

¹⁸ Texto original: “a collection of options looking for problems, of issues and feelings looking for decision making situations in which they can come up, of solutions looking for issues they can attend and decision makers looking for work”.

John Kingdon elaborou uma teoria semelhante, a das correntes múltiplas (*multiple streams*), também baseada nas condições de ambiguidade mencionadas. Críticos desses modelos recriminam a exagerada desarticulação pronunciada, argumentando que determinação das políticas públicas como soluções a problemas apresentados não é tão aleatória como preconizado (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006).

Apesar da inegável importância dessa etapa, a decisão por um curso de ação específico e a adoção de um programa não garantem que a prática irá ocorrer estritamente de acordo com as ações e objetivos planejados. O próximo passo é a implementação, ou seja, a execução da política pública pelas instituições responsáveis (sejam elas ou não do setor público) e inclui especificação dos detalhes do programa, alocação de recursos e decisões operacionais. Esse processo depende em grande parte de características inerentes aos gestores envolvidos, mas também sofre influências de fatores exógenos, como a arena política à qual pertence e aspectos culturais (PÜLZL; TREIB, 2007; SUBIRATS, 2006).

Najam (1995) identifica cinco variáveis críticas interligadas que podem auxiliar na explicação do sucesso ou fracasso de uma política pública, os “5C”, quais são: Conteúdo, Contexto, Compromisso, Capacidade e Clientes & Coalizões. Najam (1995) reconhece a complexidade como endêmica aos processos de políticas públicas, definindo a implementação como “um processo dinâmico de negociação entre múltiplos atores, operando em múltiplos níveis, com e entre múltiplas organizações¹⁹” (NAJAM, 1995, p. s/n).

Análises da implementação deram um impulso no desenvolvimento de alternativas para o modelo de democracia representativa, que incluem discussão, participação e deliberação, alegando que atores não eleitos são cruciais para o processo e que representam legitimidade para a democracia e portanto a fortalecem. A execução do que foi planejado é percebida como um gradiente entre direção central e autonomia local (PÜLZL; TREIB, 2007).

A pesquisa sobre implementação é classificada por Najam (1995) em três gerações: 1) a clássica, que assume que a implementação aconteceria automaticamente após o anúncio das políticas apropriadas, exatamente de acordo com o que foi planejado; 2) a empirista, que demonstra por meio de estudos de caso que a

¹⁹ Texto original: “a dynamic negotiation process between multiple actors, operating in in multiple levels, with and between multiple organizations”.

implementação, ao invés de um processo mecânico, é tão complexa como a formulação; e 3) a analítica, que se preocupa menos com o fracasso e mais com a compreensão do funcionamento geral da implementação e seu aprimoramento.

A “geração clássica”, como denominado por Najam (1995), prevaleceu por muito tempo, relegando a implementação a um processo mecânico e, portanto, menos importante que os demais. Com a mudança de entendimento das próximas gerações surgem críticas quanto à separação entre formulação e implementação e quanto à ênfase excessiva na primeira. Muitos afirmam que as duas etapas são interdependentes e não necessariamente lineares e tanto a tomada de decisão quanto a execução do que foi planejado interferem muito no sucesso de uma política pública. Aqui também podem ser identificadas três abordagens: 1) *top-down*, que enfatiza o papel dos formuladores, sendo as decisões impostas hierarquicamente; 2) *bottom-up*, que ressalta a relevância dos burocratas locais; e 3) teorias híbridas, que sintetizam as visões anteriores e preconizam a necessidade de se considerar na formulação os instrumentos e recursos disponíveis para a implementação, e vice-versa (MARTINS, 1997; OLIVEIRA, 2006; SILVA; MELO, 2000).

Tais deficiências são ainda maiores no Brasil, onde há uma primazia da ciência política em relação à administração pública, também por sua anterioridade, o que legou à implementação o estigma de “elo perdido” no processo político brasileiro, deixado em segundo plano em relação às demais etapas (SOUZA, 2006).

A última atividade do ciclo de políticas públicas é a avaliação. Apesar de normalmente estar associada ao fim da implementação, esta ação aplica-se a todo o processo, como acompanhamento, monitoramento ou controle. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. Para tanto devem ser observados todos os resultados da política: tanto os objetivos e metas planejados, como os impactos indiretos e muitas vezes imprevistos das ações realizadas. Um dos principais desafios nessa etapa é a elaboração imprecisa de objetivos, ainda na fase de formulação, o que dificulta o controle posterior (COSTA; CASTANHAR, 2003; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Percebe-se que o ciclo de políticas públicas preocupa-se com a completude do processo, apesar de às vezes focar-se demasiadamente na formulação, em uma perspectiva *top-down*. O modelo do ciclo de políticas públicas é criticado por seu

caráter prescritivo e por não representar de maneira fiel à realidade, ao delimitar etapas independentes, que pragmaticamente se confundem. No entanto, todo e qualquer modelo é essencialmente uma representação simplificada da realidade e este, tem se mostrado uma ferramenta heurística particularmente útil para a análise do referido processo, sobretudo se contemplada a interação entre as diversas etapas, sem que predomine uma delas (DYE, 2008; FREY, 2000; PARSONS, 1995).

Nesse sentido, alega-se que a gestão pública, normalmente associada apenas à implementação, está intrinsicamente ligada às demais etapas do ciclo. Radin (2010) destaca a importância da administração pública na regulamentação dos textos aprovados pelos legisladores, que são genéricos. Os autores lembram também que “a implementação da lei pelos escalões inferiores da burocracia define o que as leis efetivamente representam para os cidadãos²⁰” e são eles que estão em contato direto com o cidadão, portanto fazem avaliação informal continuamente. Percebe-se assim a importância dos administradores públicos em todo o processo.

As proposições apresentadas são iminentemente teóricas, portanto nem sempre se encaixam perfeitamente nas situações reais, e na maioria das vezes nem são reconhecidas pelos gestores públicos. No entanto conhecê-las e compreendê-las é importante para aqueles que buscam analisar qualquer política pública, especialmente para saber quando utilizar cada uma delas, ou como realizar combinações adequadas. O Quadro 2 traz uma síntese dos modelos de análise expostos, indicando seus principais argumentos as críticas a cada um deles.

20 Texto original: “law implementation by lower levels of bureaucracy define what laws effectively represent to citizens”

MODELO	PRINCIPAIS ARGUMENTOS	CRÍTICAS
Teoria da escolha pública	Uso de ferramentas administrativas advindas do mercado, devido à baixa racionalidade inerente aos administradores públicos	Superestimação das ferramentas administrativas mercadológicas
Institucionalismo	As instituições determinam as alternativas de escolha e influenciam os atores políticos	Ignora fatores importantes como contexto e atores
Racionalismo	As decisões são tomadas racionalmente, com base em análise precisa das alternativas disponíveis, assim como seu custo-benefício	A racionalidade proposta é utópica, pois os tomadores de decisão não possuem informações completas nem capacidade analítica suficiente
Incrementalismo	A racionalidade exata é impossível e não existem mudanças fundamentais, mas apenas ações graduais baseadas no que foi decidido e realizado anteriormente	Descarta as mudanças fundamentais, mas estas podem ser observadas na realidade
<i>Mixed scanning</i>	Algumas decisões são fundamentais e tomadas de forma incremental, enquanto outras, ordinárias, admitem o racionalismo	Mesmo defendendo o racionalismo apenas para as decisões ordinárias, este continua sendo utópico
Modelo sistêmico	Atores, processo, resultados e ambiente interagem e influenciam-se mútua e constantemente	Apresenta excessiva redução lógica, ênfase na tomada de decisão e ignora as mudanças no próprio processo como resultado das ações políticas
Ciclo de políticas públicas	Divisão do processo em estágios interativos: agenda, formulação, implementação e avaliação	Não representa fielmente a realidade, na qual é improvável a divisão entre os estágios propostos

Quadro 2: Síntese dos modelos de análise de políticas públicas

A revisão teórica apresentada, desde a perspectiva histórica da formação do estado e do aparato governamental brasileiro até as teorias consolidadas no campo das políticas públicas, permite a identificação de algumas convergências, conjugadas no conceito de colaboração. A próxima seção retoma as evidências de tal tendência, explicitando seu significado e importância no atual paradigma da complexidade.

2.4. Tendências hodiernas – como governar na era da complexidade

Em uma breve retomada do que foi exposto até aqui, é possível perceber algumas congruências que levam à identificação de uma tendência na gestão pública: a colaboração, como forma de lidar com um cenário de alta complexidade, no sentido de recuperar a essência do Estado, que deve dialogar com os cidadãos que legitimam seu poder para que tenham suas demandas em comum atendidas, em uma perspectiva integrada.

No pensamento dos teóricos clássicos que justificam a existência do Estado destacam-se: a proposição de Maquiavel no sentido de que o governo deve mobilizar as paixões do povo; a legitimidade defendida pelos jusnaturalistas, quando o poder

coercitivo conferido ao governo só é exclusivo para que ele possa garantir os direitos dos governados; a observação de Rousseau de que os cidadãos são ao mesmo tempo passivos (como beneficiários) e ativos (como demandantes), no processo governamental; os ideais preconizados pelas revoluções francesa e inglesa – resguardadas as devidas diferenças, de cobrar do Estado o cumprimento de seu dever maior, que é proporcionar bem estar a todos, de forma igualitária; e a revolução americana, ao buscar estabelecer um regime descentralizado com autonomia dos entes federativos, com simultânea harmonia na nação como um todo. Tais evidências estão explicitadas na Figura 3.

Figura 3: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão teórica sobre a formação do Estado democrático moderno

Observando a trajetória de formação do aparato governamental brasileiro, destacam-se: o sistema republicado federativo, que denota a cooperação entre os entes federados; o fato de a redemocratização brasileira ser recente, o que justifica o estágio embrionário, mas em rápida e constante evolução da politização da sociedade e dos mecanismos de participação e prestação de contas em relação ao governo; as constantes tentativas de eliminar o patrimonialismo e o clientelismo históricos; a percepção de que a Constituição Federal de 1988 não avançou mais por enfrentar dificuldades como a falta de cooperação, problemas de representatividade e a existência de sistemas

burocráticos extremamente rígidos e impessoais; o avanço da reforma gerencial na instituição de parcerias com organizações não governamentais (tanto privadas quanto do terceiro setor), resultando em aproximação entre Estado e população; as experiências contemporâneas (especialmente em nível local), ainda que não institucionalizadas, que conjugam ambientes participativos, com a valorização do povo como protagonista na definição de quais demandas devem ser atendidas pelo governo e como. Tais evidências estão representadas na Figura 4.

Figura 4: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão teórica sobre a evolução do aparato governamental brasileiro

Dentre as propostas emergentes de reforma do Estado, os princípios do *new public service* e da administração pública societal, descritos respectivamente por Denhart e Denhart (2003) e Paula (2005), mostram claramente a tendência de valorização crescente da colaboração, mencionando a todo tempo aspectos como *accountability*, intersectorialidade, transparência e participação. Destaca-se ainda a visão de Salm e Menegasso (2009) da multidimensionalidade dos seres humanos e suas demandas, que exigem do poder público ações integradas e intersectoriais que podem, inclusive, conjugar aspectos de modelos governamentais distintos. Tais evidências estão representadas na Figura 5.

Figura 5: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão teórica sobre as propostas emergentes de reforma do Estado

Dentre as teorias consolidadas no campo das políticas públicas destacam-se: a percepção de que o campo é intensamente multidisciplinar; a alta pluralidade de atores envolvidos no cenário político; a evolução entre o institucionalismo e o neoinstitucionalismo pela percepção de que é preciso compreender as relações intra e interinstitucionais, além das características institucionais isoladamente; a proposição do modelo *mixed scanning* como uma proposta híbrida que conjuga duas grandes correntes (racional e incremental); o modelo sistêmico que preconiza a análise de todos os envolvidos e das relações internas e externas ao sistema; o *policy cycle*, que admite a interatividade das etapas do processo de proposição e execução de políticas públicas, reconhecendo ainda a importância de cada etapa, contra a superioridade da tomada de decisões/formulação. Tais evidências estão representadas na Figura 6.

Figura 6: Evidências da complexidade e consequente necessidade de colaboração na revisão teórica sobre as teorias consolidadas no campo das políticas públicas

A Figura 7 conjuga as evidências identificadas em cada um dos campos apresentados, comprovando como a colaboração, conceito central do presente trabalho, se apresenta como uma importante ferramenta para que os gestores públicos possam lidar com a complexidade inerente ao cenário governamental, de forma a atender de forma integrada às demandas dos cidadãos.

Figura 7: Conjugação das evidências de complexidade e consequente necessidade de colaboração na gestão pública

Todas as evidências da complexidade inerente ao cenário governamental e da consequente necessidade de colaboração, presentes nas novas propostas teóricas e experiências práticas que surgem no campo da administração pública, demonstram uma mudança de paradigma em curso, coerente com o que vem acontecendo também em outras áreas do conhecimento. Em plena era do conhecimento, uma sociedade reconhecidamente plural passa a exigir da ciência explicações e soluções condizentes com sua complexidade. Já não há espaço para teorias deterministas e o positivismo é gradualmente substituído por uma nova perspectiva, menos estável e segura, mas também mais humana e autoconsciente (AGOSTINHO, 2003; BAUER, 1999; MORIN, 1996; SERVA, 1992; SERVA).

Bauer (1999) relaciona as teorias do caos e da complexidade, advindas das ciências naturais, à sociedade em geral, ao observar que esta é ao mesmo tempo produto e produtor das interações entre os seres humanos. No corpo social, assim como em outros sistemas auto-organizantes, todos os processos humanos criam ordem e desordem por efeitos previstos e imprevistos, gerando um aumento progressivo de complexidade por meio de flutuações.

Transferindo esse modo de pensar para o campo das organizações, estas passam a ser compreendidas como um sistema complexo adaptativo, cuja administração deve-se basear nos princípios de autonomia, cooperação, agregação e auto-organização. Agostinho (2003), Serva et al (2010) lembram o fortalecimento da ideia de transdisciplinariedade associada à pluralidade dos problemas a serem tratados, pela qual diferentes abordagens, métodos e teorias devem ser confrontadas sistematicamente na busca de soluções completas.

A esse novo modo de pensar o mundo, as organizações e as relações internas e externas inerentes a qualquer sistema, Bauer (1999) dá o nome de paradigma organicista. Ao expor essa nova etapa na teoria das organizações, o autor faz algumas considerações importantes: dada a inconstância do ambiente e a capacidade de autotranscendência inerente a todo sistema, é preferível sacrificar a ‘eficiência’ empresarial em prol da possibilidade de inovação. O raciocínio privilegiado é o qualitativo, dedutivo e subjetivo e a ênfase deve estar no todo, considerando sempre a indissociação entre sujeito e objeto, assim como a reciprocidade entre efeito e causa.

Eficiência, equilíbrio e estabilidade (conceitos chave do pensamento clássico) são substituídos por eficácia, adequação e flexibilidade (BAUER, 1999).

O campo da administração pública, em teoria e prática, percebe a necessidade de se atualizar nesse novo paradigma, pois se caracteriza também por um universo institucional em rápido movimento e de crescente complexidade (MARTINS, 2004). Parsons (1995) menciona o pensamento construtivista, que ao substituir a ideia de realidade objetiva pela da construção social, influencia os agentes e pesquisadores do campo das políticas públicas a considerarem os cidadãos como sujeitos ativos na busca de soluções, além de fortalecer a ideia de relatividade. Junqueira complementa:

A análise dos problemas de nossa época nos leva cada vez mais a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas que precisam ser compreendidos sistemicamente, pois são interligados e interdependentes. [...] Essa realidade complexa e autoproduzida é que nos permite falar da construção de um saber que não apenas integra as políticas [...], mas as transcende, bem como suas diferenças e peculiaridades, para formular uma nova prática, um novo saber, que é menos determinado pelo seu objeto do que pelo seu objetivo. (JUNQUEIRA, 2000, p. 36).

Denhardt e Denhardt (2000) reconhecem na proposição de sua teoria que os administradores públicos estão envolvidos com valores complexos, situações conflituosas, múltiplas interações e normas que se sobrepõe. Soma-se a isso o fato de que a sociedade passa a cobrar mais dos governos, ao mesmo tempo em que passam a envolver-se mais na promoção das políticas públicas (HEIDEMANN, 2010).

Nos últimos 30 anos, a gestão pública viveu transformações substanciais na maior parte dos governos nacionais e subnacionais, com a inclusão de novos conteúdos às suas políticas e mudanças em programas e procedimentos. [...] Tais mudanças refletem a busca de uma gestão pública que seja capaz não apenas de prestar serviços e reagir às antes eventuais crises econômicas e catástrofes naturais, mas de antecipar e prever problemas em um mundo de crescente incerteza e desafios contínuos. Trata-se de fomentar continuamente a transparência, o engajamento, a participação social e a responsabilidade compartilhada pela busca do bem comum (AMARAL, 2010, p. 9).

As demandas da sociedade em relação ao poder público, já amplas e ainda crescentes, somadas à relativa escassez de recursos, exigem melhor desempenho da administração pública, não no sentido de eficiência, mas de maior coordenação (ABRUCIO, 2007; PETERS, 2000). Fica cada vez mais difícil alcançar a efetividade necessária atuando isoladamente, seja em relação aos níveis governamentais ou às divisões setoriais. O público, melhor informado, aprende a reconhecer como as diferentes áreas se afetam e a responsabilidade pelos resultados passa a ser compartilhada (PETERS, 2000). Para Paula (2005, p. 170), “trata-se de lidar com uma

complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária”. Junqueira (2000, p. 36) observa que essa nova concepção de mundo “valoriza o pensamento intuitivo e não linear e os valores de cooperação e parceria”.

Para que a administração pública possa intervir de forma efetiva nessa nova realidade social, complexa em termos de demandas, atores, instituições e relações, destaca-se a necessidade de colaboração, considerada aqui o conceito chave. Em todo o texto foram mencionadas tendências como participação, intersetorialidade e integração. O próximo capítulo expõe como tudo se conecta pela ideia de colaboração, cerne do trabalho, que se desenvolve de diversas formas no âmbito das políticas públicas. Tal conceito tem sido tratado na literatura por vários termos: integração, cooperação, colaboração, coordenação, participação, intersetorialidade, dentre outros.

Apesar da palavra colaboração não ser suficientemente completa, nem a mais difundida, foi escolhida por sua abrangência e flexibilidade, já que pode ser (e vem sendo) utilizada em diversas ocasiões, para todos os tipos de relações intra e extragovernamentais estabelecidas para a coprodução do bem público. Após a apresentação da importância, das características e dos diversos tipos de colaboração, será apresentado o modelo de análise elaborado para avaliar processos colaborativos na gestão pública.

3. MODELO CONCEITUAL DE ANÁLISE

3.1. Colaboração

O conceito chave deste trabalho, tratado pelo termo colaboração, diz respeito a todas as relações estabelecidas no contexto dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, sejam elas intra, inter e extragovernamentais. A coprodução do bem público vem como resposta às deficiências de gestão anteriores.

O Estado é invariavelmente confrontado por demandas sociais complexas, relações ambíguas e interesses conflitantes. As múltiplas facetas dos problemas sociais contemporâneos exigem soluções completas e articuladas entre as diversas instituições que as endereçam (INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008; WESTPHAL; MENDES, 2000).

Historicamente, no entanto, como disfunções do modelo burocrático, as instituições governamentais têm atuado predominantemente de forma isolada umas das outras e de maneira fragmentada dentro de suas próprias estruturas. Apesar da multiplicidade de atores que atuam em prol da promoção de políticas públicas, ou talvez exatamente por isso, não existe uma cultura consolidada de interação entre eles (MARTINS, 2004; WESTPHAL; MENDES, 2000). Fatores como a relativa escassez de recursos públicos frente às demandas sociais, a heterogeneidade das organizações envolvidas no processo político, pressões de organismos internacionais, orientação de curto prazo, e insuficiência de mecanismos transparentes geram competitividade entre as organizações e acentuam o problema da fragmentação, embora fundamentalmente todas trabalhem (ou devessem trabalhar) pelo mesmo propósito: o interesse público (MARTINS, 2004).

A falta de coordenação entre organizações e ações resulta em sobreposição de atribuições, mau uso de recursos, ineficiência e baixa efetividade (LUNA, 2007; MARTINS, 2004), além de dificultar o controle social. Os cidadãos não conseguem identificar claramente a quem atribuir a responsabilidade pelo atendimento às suas demandas que, apesar de integradas, são tratadas de forma fragmentada, por programas geridos por diferentes níveis de governo ou diferentes instituições em uma mesma instância (INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008; WESTPHAL; MENDES, 2000). Assim, a colaboração se mostra vantajosa em relação à eficiência, à efetividade e à legitimidade das políticas públicas (LUNDIN, 2007).

A fragmentação das políticas públicas pode ser atribuída a três fatores, ou melhor, à falta deles: coerência, consistência e coordenação, termos similares e complementares. O primeiro quer dizer que as políticas devem apoiar-se mutuamente, evitando contradições e mesmo sobreposição. A coerência deve existir horizontal, vertical, transversal, temporal e setorialmente, e pode ser obtida pela conjugação da consistência, que se baseia na compatibilidade das políticas propostas e da coordenação, que diz respeito ao estabelecimento de um conjunto de arranjos formais e processos que promovam a colaboração (MARTINS, 2004). Peters (2000) atribui à coordenação a proeza de garantir que as organizações – tanto públicas quanto privadas – encarregadas pelas políticas públicas trabalhem em conjunto para evitar duplicações e interferências que possam resultar em redundância ou brechas na solução dos problemas atacados.

Um conceito alinhado com a ideia da centralidade da colaboração é o do *'Joined-up government'* (JUG), observado inicialmente no governo de Tony Blair, na Inglaterra. A aspiração do JUG é promover a coordenação de pensamento e ação, horizontal e verticalmente. Dentre os principais benefícios esperados com tal proposta estão: suprimir situações de tensão em que diferentes políticas se prejudiquem, aumentando assim sua eficácia; uso mais acurado de recursos escassos, pela extinção de duplicações e contradições; a criação de sinergias entre diferentes *stakeholders* de um campo específico de atuação, pelo aprimoramento dos fluxos de comunicação; e oferecer aos cidadãos soluções completas, ao invés de acesso fragmentado ao invés de um conjunto de serviços relacionados (POLLITT, 2003).

O projeto do JUG inclui parcerias entre público e privado, entre público e terceiro setor e entre governos centrais e locais. É importante que o JUG seja compreendido como um projeto de longo prazo, seletivo e cooperativo. Primeiro, por demandar uma mudança cultural e o estabelecimento de laços de confiança. Segundo, pois não é adequado a toda e qualquer circunstância. E terceiro porque não pode ser algo imposto, mas deve ser almejado e construído conjuntamente (POLLITT, 2003).

Apesar da notável importância da colaboração, Lundin (2007) chama a atenção para o aspecto da seletividade em relação a seus benefícios. Apesar de considerada por alguns uma panaceia, o autor demonstra, pela compilação de diversos estudos empíricos, somada a estudos próprios, que ela não é desejável em qualquer situação. O tipo de política pública a ser tratado é um fator importante na análise da sua necessidade ou não, e em quais termos, sendo a complexidade um fator-chave.

Lundin (2007) ressalva que, assim como os benefícios, os custos da colaboração relacionam-se à complexidade na medida em que a interação entre diversos atores exige consenso, o que pode significar altos dispêndios de tempo e energia em processos de barganha. Além disso, objetivos importantes, mas não compartilhados, podem ser ignorados no momento em que as organizações concentram-se nos escopos comuns. As interações entre organizações muito diferentes também podem, contrariamente ao esperado, aumentar o risco de disputas, se não forem bem gerenciadas. Para o autor, o balanço entre riscos e benefícios da colaboração, no entanto, é positivo no caso de situações de alta complexidade:

Em suma, parece que em uma situação caracterizada por baixa complexidade de tarefas haverá muito pouco (ou nenhum) benefício pela cooperação, mas alguns custos. Esses custos aumentam um pouco na medida em que a complexidade aumenta, mas o aumento será menor do que o aumento nos benefícios. Se a complexidade é alta, os grandes benefícios irão prevalecer, acima dos custos. Cooperação é então uma atividade que adiciona maior valor em tarefas complexas. Da mesma forma, devemos esperar que o efeito da cooperação nos resultados das políticas serão maiores em tarefas complexas²¹ (LUNDIN, 2007, p. 634).

São várias as dimensões nas quais a necessidade de colaboração se manifesta. Como mostram Westphal e Mendes (2000), a complexidade e a unicidade dos problemas sociais requer tratamento integrado, o que significa intersectorialidade dos programas públicos, coordenação intergovernamental e integração das esferas públicas com organizações externas. Inojosa e Junqueira (2008) apontam que a descentralização das decisões é essencial, no entanto deve ser conjugada com estratégias de articulação. Peters (2000) acrescenta ainda a importância da integração também entre os atores ligados à formulação e aqueles responsáveis pela implementação das políticas públicas. Misztal (2001) ressalta que tanto mecanismos formais quanto informais de práticas interacionais são necessários para garantir condições de colaboração e engajamento na esfera pública. Nessa perspectiva se mostram relevantes a cultura da confiança, o reconhecimento da interdependência e a reciprocidade.

Destarte, no presente trabalho a colaboração foi classificada em três âmbitos, que se subdividem, totalizando seis possíveis tipos: intragovernamental entre agentes (1) ou

²¹ Texto original: In sum, it seems likely that in a situation characterized by low task complexity there will be very little (or no) benefit from cooperation, but some costs. These costs increase somewhat as complexity increases, but the increase will be lower than the increase in benefits. If complexity is high, the large benefits will prevail over the costs. Cooperation is therefore a more value-adding activity given complex tasks. Accordingly, we should expect the effect of cooperation on policy output to be greater given complex tasks.

entre setores (2), intergovernamental vertical (3) ou horizontalmente (4), extragovernamental com organizações (5) ou com cidadãos (6).

A Figura 8 apresenta uma representação gráfica dos seis tipos de colaboração apresentados, no sentido de mostrar a relação entre todos os atores e processos de forma integrada.

Figura 8: Tipos de colaboração na gestão pública

O primeiro tipo diz respeito à quebra da perspectiva *top-down*, pelo reconhecimento de que implementação e formulação influenciam-se mutuamente, portanto deve haver diálogo entre os atores de cada estágio. A colaboração entre agentes é menos institucionalizada que os demais tipos, mas não menos importante. A existência e intensidade desse tipo de colaboração varia consideravelmente de acordo com a instância e com o setor em que se estabelece dada política pública. Normalmente se existem um ou mais dos demais tipos apresentados, é mais provável que haja também espaço para este, por haver uma cultura de cooperação já estabelecida (LUNDIN, 2007).

O segundo tipo surge em resposta ao problema da fragmentação, sendo chamado também de intersectorialidade, transversalidade, coordenação horizontal. A colaboração entre setores refere-se à articulação entre diversas áreas (ministérios, secretarias) cujos programas atendem aos mesmos beneficiários. Como afirmam Junqueira et al (1997, p. 24), engloba a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

O terceiro tipo ocorre entre os diversos níveis hierárquicos governamentais (federal, estadual e municipal) e é especialmente importante em sistemas federativos, pela descentralização administrativa, em que a esfera federal é responsável pela elaboração de diretrizes legais e administrativas, enquanto estado e municípios encarregam-se da operacionalização dos serviços. Dois fatores importantes referentes à colaboração intergovernamental vertical são o planejamento participativo e que os recursos destinados a cada instância devem ser condizentes com as responsabilidades delegadas às mesmas.

O quarto tipo refere-se à articulação e coordenação de diversos entes federativos situados no mesmo nível hierárquico, em busca de compartilhar recursos e informações para encontrar soluções em comum para problemas em comum. São as parcerias entre estados ou entre municípios, normalmente formalizadas por meio dos consórcios públicos, regulamentados pela Lei 11.107/2005.

O quinto tipo diz respeito às relações formais entre governo e organizações privadas ou do terceiro setor, o que na reforma gerencial foi denominado “publicização”. A colaboração extragovernamental com organizações é atualmente formalizada por contratos de gestão ou termos de parceria, e é uma importante ferramenta de ampliação do controle social. São encontradas em maior quantidade nos municípios e especialmente em relação às políticas sociais, pela flexibilidade burocrática e necessidade/facilidade de aproximação com a população atendida.

O sexto tipo engloba todas as ações de inclusão dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas pública, por processos que estimulam e formalizam a participação deliberativa. Caracteriza-se pela valorização do diálogo como ferramenta de construção do interesse público, fortalecimento da cidadania e reconhecimento de que os próprios cidadãos devem influenciar na priorização das ações e alocação dos recursos públicos.

O Quadro 3 traz uma síntese dos tipos de colaboração elencados, apontando as principais características de cada um e indicando ainda estudos de exemplos brasileiros para cada caso.

Tipo de colaboração		Principais características	Exemplos brasileiros
Intragovernamental	Entre agentes	Diz respeito à quebra da perspectiva <i>top-down</i> , pelo reconhecimento de que implementação e formulação influenciam-se mutuamente, portanto deve haver diálogo entre os atores de cada estágio.	Programa Saúde da Família (VIANA; POZ, 1998); experiências premiadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (FARAH, 1997; TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).
	Entre setores	Também chamado de intersetorialidade, transversalidade, coordenação horizontal. Refere-se à articulação entre diversas áreas (ministérios, secretarias) cujos programas atendem aos mesmos beneficiários.	Bolsa Família (BRESEER-PEREIRA, 2010), Prefeitura de Fortaleza (JUNQUEIRA et al, 1997), Programa BH Cidadania (CKAGNAROFF; MELO, 2006).
Intergovernamental	Vertical	Coordenação entre os diversos níveis hierárquicos governamentais (federal, estadual e municipal), especialmente importante em sistemas federativos, pela descentralização administrativa.	Exemplos brasileiros: Sistema Único de Saúde (SUS) (TEIXEIRA; PAIM, 2000), Sistema de Educação Básica (ARAUJO, 2010; PORTELA; SANTANA, 2010).
	Horizontal	São as parcerias entre estados ou entre municípios, normalmente formalizadas por meio dos consórcios públicos, regulamentados pela Lei 11.107/2005.	Consórcios intermunicipais como o Consórcio Tietê-Paraná e o do Grande ABC Paulista (CUNHA, 2004).
Extragovernamental	Com organizações	Relações formais entre governo e organizações privadas ou do terceiro setor. Na reforma gerencial foi denominado “publicização”.	Parcerias público-privadas (ABRUCIO; PÓ, 2002); assistência social na maioria dos municípios (FISCHER; FALCONER, 1998).
	Com cidadãos	Refere-se à inclusão dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, por processos que estimulam e formalizam a participação deliberativa.	Fóruns temáticos, conselhos gestores, orçamento participativo (CUNHA; PINHEIRO, 2009; TATAGIBA, 2005; WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Quadro 3: Síntese dos tipos de colaboração na gestão pública

Uma observação importante é que a literatura contemplada neste trabalho foca-se majoritariamente nas relações entre o setor público e a sociedade civil, portanto algumas características parecem mais voltadas para estas situações. No entanto, os aspectos identificados em cada dimensão são considerados válidos para todos tipos de colaboração, resguardadas suas devidas proporções. Por exemplo: a importância da legitimidade da representação se mostra mais claramente na dimensão da colaboração com cidadãos (6), mas não é descartável no caso das colaborações intergovernamentais (3 e 4), quando os indivíduos destacados para participar dos diálogos interorganizacionais devam ser empoderados adequada e suficientemente para fazer valer o acordado nas negociações. Da mesma forma, a relevância da institucionalização

de processos participativos, nítida no caso da colaboração extragovernamental (5 e 6), se mostra também essencial, embora menos presente, no caso das colaborações intragovernamentais (1 e 2), com formalização e valorização da interação entre setores e agentes.

Nesse sentido, para facilitar o entendimento de como avaliar todos os tipos de colaboração, vale a alegoria do povo (cidadãos do tipo 6) como sendo sempre a parte mais frágil da relação, correspondendo no tipo 1 aos agentes do executivo, no tipo 2 os ministérios não diretamente responsáveis pela política em questão, no tipo 3 as instâncias subnacionais, no tipo 4 aos entes menores, e no tipo 5 às organizações.

Como mencionado, para garantir sucesso em qualquer uma destas modalidades de colaboração no setor público faz-se necessário tomar alguns cuidados. Dentre os requisitos mencionados como medida de sucesso pelos pesquisadores dedicados ao estudo da colaboração na promoção de políticas públicas destacam-se três, aqui identificados simplifcadamente pelos termos publicidade, representatividade e participação. Vale lembrar que existe uma profusão de termos associados a cada uma das ideias expostas. Os termos ora se sobrepõe, ora se complementam. Publicidade confunde-se intimamente com *accountability* e transparência. Mesmo a participação e a representatividade se relacionam intimamente. E o próprio termo colaboração se assemelha a cooperação, coordenação, integração, coesão, dentre outros. O sentido almejado para os conceitos escolhidos como dimensões básicas de análise ficará mais clara após a explicação e explicitação dos preceitos envolvidos em cada um. É válido ressaltar ainda que os aspectos principais de cada categoria não são necessariamente centrais nas teorias apreciadas, mas sim o que foi considerado central para este trabalho. Para cada categoria será apresentada a seguir uma breve revisão da literatura, a partir da qual foram definidos três critérios principais para avaliar o conceito chave.

3.2. Dimensão 1 - Publicidade

Em plena era do conhecimento, na qual as constantes inovações tecnológicas potencializam progressivamente a importância da informação como instrumento de poder (GOMES FILHO, 2005), vários são os autores e agentes políticos que percebem a latente importância da disponibilização da informação e aprimoramento dos processos de comunicação em geral. Armstrong (2005) aponta que, em pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), vários dos países participantes identificaram os

conceitos de integridade, transparência e *accountability*, juntos ou individualmente, como parte dos princípios básicos da administração pública de qualidade.

Segundo Filgueiras (2011), Loureiro et al (2008) e Michener e Bersch (2011), embora não suficiente, a transparência governamental é fundamental à consolidação democrática na medida em que viabiliza o controle social efetivo. Goldfrank (2007) aponta a transparência como uma das dimensões essenciais da democratização do Estado, sendo que melhorá-la implica que as ações e deliberações do estado sejam explicitadas publicamente, bem como os motivos que levaram às mesmas, diminuindo assim o espaço da corrupção e do clientelismo.

Grande parte da discussão teórica sobre esse conceito gira em torno dos termos empregados e seus significados, como transparência, *accountability* e publicidade, ligados à disponibilização de informações pelo setor público a todos os demais interessados. A seguir serão apresentadas algumas considerações a respeito de cada um dos três termos, como amparo da escolha pelo termo utilizado no trabalho, publicidade. Em primeiro lugar destaca-se a passagem escrita por Gomes Filho (2005), sobre o significado de transparência:

Transparência é uma noção que não estava conceitualmente no horizonte dos modernos. Fomos nós os contemporâneos que inventamos a transparência. Ela define um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz – e esta explicação é aqui trazida com toda sua conotação simbólica. Transparente significa translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer – a alusão aí dos dois termos é à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão. Logo, pode se considerar a transparência como uma condição requerida pela razão. Transparência se conecta com conhecimento, com saber, portanto, dá margem à informação (GOMES FILHO, 2005, p. 4).

Já a compreensão do termo *accountability* se faz mais difícil, em especial para nós brasileiros. A própria utilização massiva do termo em inglês, ao invés de uma das várias traduções possíveis, como prestação de contas, responsabilização ou até mesmo transparência, é um indicativo dessa complexidade. Campos (1990) percebeu que a dificuldade em encontrar um termo adequado na língua portuguesa para falar sobre *accountability* advém do fato de não estarmos acostumados ao próprio conceito representado pela palavra, devido à fragilidade dos nossos processos democráticos. Pinho e Sacramento (2009), em trabalho mais recente, afirmam que apesar de hoje estarmos mais próximos da compreensão do significado do termo, ainda não conseguimos estabelecer uma cultura de *accountability* satisfatória.

Não cabe aqui estender o debate sobre o significado completo de *accountability*, que remete às ideias desenvolvidas no âmbito da teoria da agência (*agency theory*), já que o interesse é apenas diferenciar esse conceito dos demais. Como mostram Michener e Bersch (2011), a transparência seria um pré-requisito, um mecanismo de facilitação da *accountability*, não sendo um fim em si mesmo, mas um meio de aprimorar a prestação de contas e a responsabilização.

Transparência refere-se ao acesso irrestrito do público a informações confiáveis e atualizadas sobre decisões e performance do setor público. *Accountability* refere-se à obrigação por parte dos agentes públicos de reportarem-se quanto ao uso dos recursos públicos e responder quanto ao fracasso em atingir os objetivos de performance estabelecidos (ARMSTRONG, 2005, p. 1).

Já o termo elegido para ser utilizado neste trabalho, a publicidade, não deve confundir-se com o princípio tradicional da publicidade, inserido constitucionalmente no direito administrativo. Este se refere à obrigatoriedade imposta ao poder público de divulgação de certas informações, que por sinal não é cumprida como deveria (GOMES FILHO, 2005), enquanto o sentido buscado é mais amplo, implicando não apenas na preocupação com a emissão da informação, mas também com sua compreensão, avaliação e utilização pelos receptores da mesma (FILGUEIRAS, 2011; GOMES FILHO, 2005).

A noção de publicidade empregada neste trabalho engloba a questão cognitiva da produção e disseminação da informação, como posto por Filgueiras (2011, p. 84):

Publicidade, aqui, não se confunde com transparência. Como observamos anteriormente, esta última se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade. Como tal, ela exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos.

Outra característica incorporada à concepção de publicidade adotada no trabalho é a ideia apresentada por O'Donnell (1998), da necessidade de complementaridade das dimensões vertical e horizontal. Embora elaborada para o conceito de *accountability*, tal proposta nos é útil por explicitar que, somada à responsabilização do poder público pelo povo, deve haver controles recíprocos entre poderes ou mecanismos institucionais intragovernamentais do mesmo nível hierárquico (LOUREIRO et al, 2008; O'DONNELL, 1998). Sugere-se a expansão dessa proposta também para o nível

transversal, entre agências de diferentes instâncias. Transferir essa ideia para a publicidade significa dizer que as informações públicas devem ser disponibilizadas a todos os interessados, sejam eles indivíduos ou organizações, cidadãos ou agentes estatais, do mesmo ou de diferentes níveis (MICHENER; BERSCH, 2011). Tal divulgação deve ser realizada considerando a acessibilidade, o conteúdo e a compreensibilidade das informações, de modo a diminuir e promover o uso emancipatório das mesmas, considerados portanto os critérios básicos de avaliação para uma publicidade efetiva (MICHENER; BERSCH, 2011). Gomes Filho (2005, p. 6) complementa:

Há ainda um outro impacto significativo da transparência sobre a relação de poder. Ela implica em revalorizar aqueles sobre os quais o poder se exerce, resgatando-os ao mesmo patamar de importância daqueles que o exercem. A transparência convida essas pessoas a envolverem-se no exercício do poder, assumindo a posição ativa de protagonistas dessa relação. Ao conhecerem por dentro como o poder funciona, como ele atua, essas pessoas passam a ter condições de participar do seu exercício, interferindo sobre ele, cobrando ou exigindo que se faça isso ou aquilo. A democratização que a transparência confere ao poder incorpora também esta dimensão, de uma relação que, ganhando transparência, passa a se travar em pé de igualdade, entre sujeitos que originalmente eram desiguais. Portanto, dar transparência a uma relação de poder significa promover o seu reequilíbrio.

Gomes Filho (2005) afirma ainda que uma política de publicidade efetiva deve considerar a disposição em informar, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce (o que é identificado neste trabalho como acessibilidade) e de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce (o que é identificado como compreensibilidade). Foi acrescentada ainda a necessidade de preocupação também com o conteúdo, que deve ser completo e atualizado (WELCH; WONG, 2001).

Para Welch e Wong (2001) a acessibilidade relaciona-se intimamente com o uso de ferramentas eletrônicas e da internet, devendo preocupar-se com dois aspectos: alcance e interatividade. Os autores indicam que a medida da transparência em *sites* governamentais inclui cinco aspectos: propriedade, contato, tema ou informação organizacional, consequências para o cidadão e relevância dos dados.

Em relação à compreensibilidade, Filgueiras (2011) aponta que a simples abertura de processos e documentos públicos à sociedade não significa que os cidadãos sejam capazes de processá-los, por vezes utilizando-os de maneira estritamente instrumental. Etzioni (2010b) concorda ao afirmar que o volume de informações divulgadas não tem qualquer ligação com a qualidade das mesmas, que é a responsável final pela

possibilidade de apreciação crítica por parte da população. Michener e Bersch (2011) corroboram essa posição, ao propor o conceito de *inferability*, que significa a habilidade de produzir inferências acuradas a partir da informação disponível. Para os autores:

[...] a informação é mais útil e mais facilmente verificada quando é apresentada na forma mais crua possível, é verificada por terceiros mediadores, e contém mecanismos de simplificação, como etiquetas ou notas (MICHENER; BERSCH, 2011, p. 2)

Em suma, foi apresentado que a dimensão da publicidade pode ser qualificada de acordo com três critérios, como ilustrado pela Figura 9: 1) acessibilidade, que engloba a disponibilização da informação e a redução das barreiras e custos para acesso; 2) conteúdo, que deve ser completo e atualizado; e 3) compreensibilidade, que diz respeito à adequação da apresentação das informações disponibilizadas ao público que fará uso das mesmas, em relação a aspectos como linguagem e formato.

Figura 9: Critérios de avaliação da publicidade

3.3. Dimensão 2 - Representatividade

A segunda dimensão identificada como essencial para uma colaboração efetiva é a representatividade dos participantes. Como mencionado anteriormente, o modelo político republicano se baseia nos preceitos da democracia representativa, que significa que o povo, por meio do processo eleitoral, concede aos governantes que elegem um mandato para “externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome” (DALLARI, 2002, p. 155). Dallari (2002) destaca ainda que a legitimidade de tal mecanismo é garantida pelas características do processo: quando eleito, o mandatário recebe autonomia absoluta para agir em caráter geral em nome do povo como um todo (não estando vinculado apenas àqueles que o elegeram).

Tal sistema de representação baseia-se num misto de representação de interesses e representação política. Ao longo do tempo, devido a insatisfações com o modelo

instituído, foram propostos outros tipos de representação, como a representação profissional, a corporativa e a institucional (DALLARI, 2002). O sistema eleitoral demonstrou frequente incapacidade de lidar com a totalidade das relações entre a sociedade e seus representantes políticos (AVRITZER, 2007; LAVALLE et al, 2006a), por estar sujeito a diversas formas de manipulação, ser sensível ao poder econômico e à influência da mídia (MIGUEL, 2011). Também se mostram frágeis os mecanismos de *accountability*, “dada a pouca capacidade de supervisão dos representantes pelos representados, o fluxo defeituoso de informações ou os compromissos interpostos com interesses alheios aos dos eleitores” (MIGUEL, 2011, p.51). No entanto, apesar de falho e insuficiente, o mecanismo eleitoral não é prescindível, devendo ser conjugado a outras formas de representação.

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massas perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional; e, se isso não bastasse, uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como locus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE et al, 2006a, p. 50).

Mais recentemente surgem no seio das sociedades democráticas novos modelos de representação, vinculado ao fortalecimento das organizações da sociedade civil e à instituição de processos deliberativos participativos, no qual organizações civis são juridicamente investidas como representantes de determinados segmentos da população para atuar em conjunto com as instâncias políticas formais na formulação, implementação e controle das políticas públicas (AVRITZER, 2007; LAVALLE et al, 2006a). No Brasil as experiências participativas estimulam a ampliação do espaço político pela incorporação de novos atores, recuperando a articulação entre cidadania e soberania popular. Surgem novas instituições, construídas coletivamente, para mediar as relações de concepção do interesse público, a ser implementado também de forma colaborativa (LÜCHMANN, 2007).

[...] muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenharam um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. Apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas

reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação (LÜCHMANN, 2007, p. 67).

A discussão acerca da representatividade não se inicia com o advento dos processos participativos, mas se fortalece com eles. A produção acadêmica sobre o tema se concentra no campo das ideias, com poucos autores que restringem-se, na maioria dos textos, à análise crítica das proposições uns dos outros. Como não é objetivo deste trabalho o exame aprofundado das teorias sobre representação, serão apresentadas as principais ideias presentes na discussão, identificando aspectos que parecem consensualmente essenciais para a virtude das novas formas de representação. Lavallo et al (2006a) advertem que o debate deve englobar os dois lados do problema: tanto o polo formal institucional, abordando seu conteúdo político, quanto o polo substantivo como atuação para o interesse ou benefício dos representados.

Inicialmente faz-se relevante explicar alguns conceitos de representação encontrados na literatura sobre o tema. O conceito de representação virtual, abordado por Lavallo et al (2006a) quer dizer que não houve autorização formal para a defesa de seus interesses por parte dos representados, que embora possam estar cientes e mesmo concordar com ela, não possuem mecanismos estáveis de comunicação e controle com seus representantes.

Avritzer (2007) elabora uma tipologia em que o representante pode ser um agente (escolhido por meio eleitoral, representante de pessoas), um *advocate* (autodenominado por identificar-se com os interesses, representante então de “discursos e ideias”) ou um “partícipe” (o caso das organizações da sociedade civil organizada, representantes de “temas e experiências”). Os dois últimos legitimam-se pela afinidade com os interesses ou a causa defendidos (AVRITZER, 2007, p. 456).

Miguel (2011) critica a validade de todos esses tipos de representação por prescindirem de mecanismos considerados por ele essenciais: de autorização e de prestação de contas. Outro problema identificado pelo autor é que “bem ou mal, a representação eleitoral garante um patamar de igualdade entre os representados, por meio do acesso de todos à franquia” (MIGUEL, 2011, p.44), o que não acontece nas situações expostas acima. Avritzer (2007) rebate, dizendo que:

Um aspecto importante dessas novas formas é que elas não aparecem puras na política contemporânea. As eleições continuam sendo a maneira mais democrática de escolha dos representantes, mas, uma vez eleitos, estes se encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. (AVRITZER, 2007, p. 456).

É importante notar que, apesar de mais claras no caso de colaboração entre governo e sociedade – cidadão ou organizações, a representatividade também é um elemento essencial nos demais tipos de colaboração, quando os indivíduos destacados para participar dos diálogos interorganizacionais devam ser empoderados adequada e suficientemente para fazer valer o acordado nas negociações.

Pelo estudo do que já foi produzido acerca da representatividade, foram identificadas três premissas básicas que devem estar presentes quando da representação política não eleitoral: a legitimidade, a equivalência e o poder de deliberação.

A primeira questão que aparece como crucial no debate sobre representação política é a legitimidade. Na democracia representativa ela se dá pelo mandato autorizativo concedido aos governantes pelo processo eleitoral, e apresenta características como o monopólio territorial, a separação entre representante e representado, mecanismos formais de *accountability* (AVRITZER, 2007; DALLARI, 2002; LAVALLE et al, 2006b). Já nos modelos participativos, esse aspecto é polêmico e carente de uma definição consistente.

Para autores como Avritzer (2007), Lavallo et al (2006b) e Urbinati (2006) a determinação da representação pela autorização e *accountability* deixa de ser necessária na medida em que cada vez mais atores de fora do sistema governamental desempenham papéis importantes a favor dos cidadãos no processo de políticas públicas, agindo como representantes mesmo na falta dos critérios mencionados. Lüchmann (2007) concorda ao afirmar que:

[...] a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional (LÜCHMANN, 2007, p.143).

A ausência da autorização e mecanismos formais de prestação de contas é recriminada intensamente por Miguel (2011), como demonstrado no trecho abaixo:

Não há como negar que estes intermediários – organizações da sociedade civil, organizações não governamentais – atuam como representantes, mas a questão é saber se essa forma de representação é democrática. Embora, muitas vezes, os *advocates* desempenhem papéis que contribuem para o bom funcionamento da democracia, incluindo temas e promovendo a defesa de interesses que, de outra maneira, estariam ausentes, uma série de fatores conduz à conclusão de que a resposta à questão é negativa. Nessa discussão, não é possível elidir o problema da legitimidade – e os problemas a ele associados, da autonomia dos representados e da formação das preferências políticas. Antes de mais nada, cabe observar que autorização e *accountability*

se impõem pela exigência de que existam mecanismos que permitam o controle dos representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da “boa vontade” ou da “boa fé” dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de mecanismos institucionais que impeçam a usurpação do poder. (MIGUEL, 2011, p.49).

Neste trabalho é defendido que a questão diferencia-se em dois momentos: na definição de agenda, quando qualquer esforço de “aparecer” é válido, a autorização é prescindível, mas nos demais estágios, especialmente formulação e avaliação, é indispensável. Essa visão é consoante com as de Lüchmann (2007) e Young (2006) quando afirmam que a legitimação da representação que carece de autorização requer participação ativa por parte dos cidadãos, grupos e organizações representados. Tal situação traz responsabilidades para ambos os lados, exigindo conectividade e disposição para mobilizar-se mutuamente no exercício do controle, com aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas (LÜCHMANN, 2007; YOUNG, 2006).

A segunda questão que se mostra relevante é a necessidade de equilíbrio entre os envolvidos no processo participativo, representando e valorizando a diversidade de características e opiniões. Primeiro pela ideia de que a multiplicidade de pontos de vista amplia a compreensão da realidade. Miguel (2011, p. 33) ressalta que “as perspectivas divergem, mas também se complementam, e o reconhecimento mútuo entre elas pode produzir, senão o consenso, ao menos a convivência respeitosa e a superação da unilateralidade cega”. O autor adverte, no entanto, que “a presença de integrantes de grupos subalternos nos espaços decisórios não garante automaticamente uma efetiva pluralidade de perspectivas” (MIGUEL, 2011, p. 36), devido à influência homogeneizadora do campo político. Assim, devem ser oferecidas condições que estimulem a manifestação de todos os envolvidos de forma equilibrada.

Lüchmann (2007) alega que a desigualdade de recursos (como renda e escolaridade, no caso de indivíduos, ou conhecimento técnico no caso de organizações) reflete na desigualdade também de poder político, desnivelando as influências de cada participante nos resultados do processo decisório. Este deve, portanto, assegurar condições equivalentes de informação e penetração nos aparatos institucionais. Miguel (2011) concorda, observando que:

Em suma, o campo político reproduz assimetrias e exclusões. A presença dos integrantes de grupos dominados nos espaços de poder não elimina, nem reduz substantivamente, por si só, a desigualdade política – apenas torna o conjunto de tomadores de decisão mais similar ao corpo social. Ela pode,

sim, gerar tensões e ampliar os custos da reprodução da dominação, mas sempre na contramão dos mecanismos de exclusão e cooptação que o campo põe em funcionamento (MIGUEL, 2011, p. 37).

Percebe-se, portanto, que o campo político é visto como um espaço de homogeneização, cujas normas do processo burocrático impõem aos grupos subordinados a escolha entre autenticidade e efetividade, dissipando as diferenças que deveriam ali estar representadas. Nesse contexto, o equilíbrio de condições mostra-se essencial não só pela complementaridade das perspectivas, mas como garantia de melhor distribuição do capital político, que assim como o capital econômico e o cultural, aumenta a possibilidade de exercício de poder (MIGUEL, 2011).

É esse mesmo contexto que evidencia o terceiro ponto identificado como crucial em relação à representatividade, ainda que ligado a ela de forma menos direta: o poder de deliberação. Relacionado tanto ao processo quanto ao conteúdo dos processos colaborativos, este aspecto diz respeito à real influência dos participantes na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Os temas abordados devem ser flexíveis o bastante para permitir adequações às necessidades das partes representadas por cada participante, assim como as normas estabelecidas devem proporcionar condições para que tais mudanças sejam formalizadas. No caso da inexistência dessas condições, considera-se que a representatividade das partes envolvidas no processo é insuficiente (FILIPPIM; ABRUCIO; 2010; MOTTA, 1994; ROCHA, 2009).

Este aspecto é essencial em situações de colaboração intersetorial e entre diversos níveis de governo, quando as diferenças entre os colaboradores podem ser substanciais. É importante, por exemplo, que um programa federal a ser implementado por órgãos municipais possa ser adaptado por estes às suas peculiaridades locais, e tal possibilidade deve estar legalmente explicitada, além de haver dotação orçamentária suficiente para que a implementação pelas instâncias subnacionais possa ser feita de forma adequada. (FILIPPIM; ABRUCIO; 2010; MOTTA, 1994; ROCHA, 2009).

Em suma, a representatividade pode ser avaliada por três aspectos, como ilustrado na Figura 10: 1) legitimidade, ligada aos mecanismos de autorização, prestação de contas e responsabilização dos representados; 2) equilíbrio entre os envolvidos, pela valorização da diversidade e minimização das pressões homogeneizadoras; e 3) poder de deliberação, que depende da flexibilidade das propostas para adequações e possibilidade de formalização das decisões.

Figura 10: Critérios de avaliação da representatividade

3.4. Dimensão 3 - Participação

Uma das novidades que se faz imperativa é a incorporação de processos participativos na formulação, implementação e execução das políticas públicas, visando o aprimoramento da democracia representativa pela incorporação dos cidadãos como protagonistas na priorização de demandas e elaboração de soluções, por meio de mecanismos deliberativos de democracia direta. Goldfrank (2007) ressalva que “aprofundar a democracia não implica em participação de todos os cidadãos em todas as decisões de todos os níveis de governos, nem significa que a democracia representativa deva ser substituída. Significa que os cidadãos devem ter mais oportunidades de participar, além das eleições ocasionais.”²² (GOLDFRANK, 2007, p. 149).

O Brasil é palco de algumas das experiências de maior sucesso em governo local participativo. A proliferação das organizações da sociedade civil no Brasil durante a transição democrática foi acompanhada do desenvolvimento de novos valores políticos e estratégias que fomentaram a renovação institucional no nível municipal. A constituição Brasileira de 1988 descentralizou a autoridade política, garantindo assim recursos e independência política suficientes às administrações municipais para reestruturar os processos de políticas públicas. Coalizões de organizações da sociedade civil e reformas políticas tiraram proveito dessa flexibilidade para experimentar novos tipos institucionais²³ (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 291).

²² Texto original: “deepening democracy does not entail participation by all citizens in all public decisions at all levels of government, nor does it mean that representative democracy is replaced. Rather, it implies that citizens have more opportunities to participate than the occasional election.”

²³ Texto original: “Brazil is home to some of the most successful experiences in participatory local government. The proliferation of civil society organizations in Brazil during the transition to democratic rule was accompanied by the development of new political values and strategies that fostered institutional renewal at the municipal level. Brazil's 1988 constitution decentralized political authority, thereby granting municipal administrations sufficient resources and political independence to restructure policymaking processes. Coalitions of civil society organizations and political reformers have taken advantage of this flexibility to experiment with new institutional types.”

Os benefícios da participação consistem predominantemente no fortalecimento da cidadania e da sociedade civil (por conceitos como empoderamento e sinergia) de um lado, e no aprimoramento da responsabilização e *accountability* governamentais de outro. O fortalecimento da cidadania passa pela transformação dos indivíduos de sujeitos passivos e dependentes em cidadãos conscientes e ativos na proposição legítima de demandas ao governo (GOLDFRANK, 2007). Lüchmann (2006), atenta à dimensão pedagógica da política, ressalta o caráter educativo da participação, que pela capacitação e conscientização, individual e coletiva, promove a ruptura do ciclo de exclusão econômica, social e política.

Alguns pesquisadores – como Avritzer (2007) e Teixeira (1990) – mencionam também como resultado direto da implementação de processos participativos a redução das desigualdades sociais e a consequente melhoria na qualidade de vida dos cidadãos, especialmente os mais pobres. No entanto, Boulding e Wampler (2010), ao analisarem vários casos, não encontraram resultados que comprovassem nem um nem outro, constatando “apenas” o fortalecimento da cidadania. Os autores lembram que tais objetivos são mais passíveis de alcance a longo prazo, e as experiências analisadas sendo recentes, não mostrariam ainda melhorias nesse sentido.

Autores como Crubellate (2004), Landau (2008) e Maia (2010) criticam a demasiada valorização dos processos participativos de inclusão social nas deliberações de políticas públicas, argumentando que em muitos casos a dominação hegemônica existente na sociedade reproduz-se nas estruturas supostamente participativas, resultando em maior afastamento entre cidadãos e Estado ao invés da pretendida aproximação, mas com o agravamento de serem então legitimados. Milani (2008), a partir do estudo de dez experiências brasileiras e europeias de orçamento participativo, concorda com essas críticas, mas observa que os processos participativos podem sim ter resultados altamente positivos, se apoiados em uma estrutura adequada:

Se um dos desafios maiores para a gestão pública diz respeito à necessidade de democratizar os processos decisórios na formulação de políticas públicas e de torná-las mais efetivas, as ações públicas locais podem ser uma oportunidade, sobretudo para as políticas sociais. Uma vez que estas se encontram, no âmbito nacional, sob a tutela de ajustes macroeconômicos, as soluções não encontradas no plano nacional podem ser pensadas criativamente, desenvolvidas e implementadas localmente. No entanto, as ações públicas locais não podem ser consideradas expressões efêmeras de um localismo mágico e estar fundadas exclusivamente na espontaneidade. Deve-se, outrossim, pensar a necessária complementaridade entre os diferentes níveis de ação política. Os governos locais podem desempenhar a função

nodal no processo de articulação das redes de política pública, desde que, para desempenhar tal papel, tenham os recursos orçamentários e os meios políticos e institucionais necessários (MILANI, 2008, p. 576).

Nesse sentido, Pieterse (2001) acrescenta ainda que a valorização da participação não é importante apenas em relação à inclusão da sociedade civil nos processos deliberativos, mas demanda também preocupação com a conectividade e a integração de todos os envolvidos na promoção de políticas públicas, indivíduos e organizações. Inclui, portanto, negociações entre diversos *stakeholders*, divulgação de documentos públicos, parcerias público-privadas, fortalecimento e institucionalização da sociedade civil organizada e reforma do setor público com vistas a aprimorar a *accountability* – interna, externa, vertical e horizontal.

Para garantir a adequação dos processos ao público participante, Gregory et al (2005) afirmam que eles não precisam seguir um padrão, pelo contrário, devem ser flexíveis para adaptar-se às circunstâncias em que estiverem inseridos. No entanto, os autores destacam três elementos que devem estar presentes em qualquer experiência que vise instaurar processos participativos de deliberação quanto a políticas públicas: a) institucionalização; b) abrangência; c) contexto para integração e valoração. Estes são também os critérios escolhidos para avaliar a qualidade da dimensão participativa nos diferentes tipos de colaboração a serem analisados no presente trabalho. Cada um deles será, então, melhor elucidado a seguir.

Lüchmann (2006) afirma que a institucionalização dos processos é importante para se fazer cumprir transparência, publicidade e controle social. Wampler e Avritzer (2004) demonstram que a formalização legal e a valorização política da dinâmica participativa são essenciais para garantir sua efetividade.

Ao estudar três experiências de orçamento participativo na América Latina (em Porto Alegre, Montevideo e Caracas), Goldfrank (2007) observa que o design institucional dos espaços participativos reflete os respectivos contextos nacionais e locais. A partir de uma comparação entre os desenhos das estruturas existentes e os resultados obtidos, o autor demonstra que a descentralização é positiva na medida em que implica em maior flexibilidade, enquanto a estrutura aberta incentiva a continuidade do processo.

Em relação ao contexto, Gregory et al (2005) percebem ser importante que os participantes sintam-se confiáveis em relação a real influência de seus *inputs*, além de reconhecerem o valor dos demais participantes. Segundo os autores, é comum que

cidadãos ou agentes dos níveis hierárquicos mais baixos sintam-se ignorados, ao mesmo tempo em que especialistas pensem que o envolvimento de opiniões leigas resultará no negligenciamento das evidências científicas e políticos tratem o ritual como mera obrigação formal, não o considerando seriamente em suas decisões oficiais.

Goldfrank (2007) sugere como soluções para esse dilema: equivalência de condições entre os diversos atores envolvidos, que encorajam a participação; quantidade suficiente de recursos para justificar o processo e assegurar resultados concretos; e burocracia eficiente que inspire confiança. Boulding e Wampler (2010) também mencionam a relação proporcional entre quantidade de recursos gerenciados por meio de processos participativos e a efetividade dos resultados esperados. Lüchmann (2006) concorda com a importância do compromisso político-governamental como fator necessário para o sucesso dos processos participativos.

Goldfrank (2007) afirma ainda que no caso da participação da sociedade civil, a existência de oposição organizada e atuante influencia em grande medida no comprometimento dos governantes envolvidos com as decisões tomadas por meio dos processos participativos. Adicionalmente, Gregory et al (2005) chamam a atenção para a necessidade de “envolver cidadãos cedo o bastante para moldar a definição do problema, continuamente o bastante para ser transparente e abertamente o bastante para evocar *feedback* corretivo.”²⁴ (GREGORY et al, 2005, p.5).

Segundo os autores, é necessário que o processo institucional bem estruturado, em contexto favorável, some-se à gestão do conteúdo a ser tratado, referindo-se à abrangência, o que impõe o desafio de garantir comunicação efetiva em duas vias: a apresentação dos problemas aos participantes de forma adequada e a tradução de suas posições em termos compreensíveis aos tomadores de decisão.

A criação de processos deliberativos responsáveis envolve: a) análise formal das decisões, identificando o cerne das informações mais importantes; b) procedimentos comunicacionais, reconhecendo as forças e fraquezas do entendimento leigo; e c) métodos de elicitação interativos, ajudando os indivíduos a articular as implicações dos seus valores para propósitos específicos²⁵ (GREGORY et al, 2005, p. 4).

²⁴ Texto original: These principles include involving citizens early enough to shape the problem definition, continuously enough for the process to appear transparent, and candidly enough to evoke corrective feedback.

²⁵ Texto original: These tasks pose significant cognitive and emotional challenges. This paper argues that decision analysis, informed by behavioral decision research, offers procedures and standards for creating responsible deliberative processes. These involve (a) formal analysis of decisions, identifying the kernel of most relevant information, (b) communication procedures, recognizing the strengths and weaknesses of

A compreensão dos problemas tratados por parte dos participantes requer completude e compreensibilidade. Segundo Gregory et al (2005), assegurar estas duas dimensões de abrangência do conteúdo, além de facilitar a coerência entre as preferências reais dos participantes e as decisões tomadas, evita que eles sejam manipulados por interesses específicos de alguns *stakeholders* que, igualmente inocentes, enxergam apenas parte do problema, ou deliberadamente enfatizam certos aspectos.

Os autores observam ainda que quanto mais complexo for o tema abordado, mais importante é o cuidado com a apresentação do mesmo e com a construção coletiva das soluções, pois escolhas não familiares requerem que os decisores construam preferência pela articulação feita a partir dos seus valores básicos (GREGORY et al, 2005). Os autores identificam como padrões mínimos de qualidade para uma decisão, que ela seja: não ambígua, compreensiva, direta, compreensível e operacionalmente viável.

Em suma, foram identificadas na dimensão da participação três premissas básicas, como ilustrado pela Figura 11: 1) a institucionalização, relacionada à formalização legal dos mecanismos participativos e a valorização política dos resultados dos processos de colaboração; 2) o contexto, referindo-se a dinâmica política que incite confiança nos participantes quanto ao processo e a disponibilização de recursos em escala adequada para a solução dos problemas tratados; e 3) abrangência, que exige apresentação adequada do conteúdo, que deve ser do interesse tanto dos participantes quanto dos tomadores de decisão, havendo comunicação efetiva nas duas vias.

Figura 11: Critérios de avaliação da participação

3.5. Integração conceitual das dimensões de análise

A partir da reflexão sobre a formação do Estado democrático moderno, da contemplação das teorias consolidadas no campo das políticas públicas e do estudo da evolução dos modelos administrativos setor público, percebe-se a latência da colaboração como forma de lidar com as demandas sociais contemporâneas, inseridas em um contexto de alta complexidade, no qual se manifesta a necessidade de aproximação entre sociedade e Estado e cooperação entre os diversos atores governamentais.

No entanto, não basta que os processos colaborativos existam: é preciso que eles sejam de qualidade. Tenório e Rozenberg (1997, p. 102) apontam que “é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação [...] da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudoparticipação”.

Para avaliar melhor a qualidade dos processos colaborativos na gestão pública, foram identificadas três dimensões de análise, cada uma subdividida em três premissas básicas, que são os critérios de avaliação. A Figura 12 consolida as dimensões apresentadas, ressaltando que todas devem ser analisadas tanto nas relações estabelecidas para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, como nos resultados obtidos pelos programas e ações realizados.

Figura 12: Integração conceitual das dimensões de análise

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa proposta neste relatório é de natureza mista, pois revela características dos tipos exploratória e descritiva. De acordo com Gil (2002), as pesquisas exploratórias colaboram para descrições detalhadas, aclaram e ajudam a modificar conceitos, facilitando verificação de relações entre os elementos estudados. É adequada, portanto, pela carência de estudos relacionados às políticas públicas de educação do campo com ênfase na gestão. Já a pesquisa descritiva visa o melhor entendimento das relações entre as variáveis identificadas na pesquisa exploratória, o que será útil na aplicação do modelo de análise, que busca justamente uma compreensão mais aprofundada das relações colaborativas identificadas.

Esta pesquisa terá abordagem qualitativa, que, segundo Gil (2002) tem como objeto uma situação complexa, sendo necessário compreender e classificar processos de atuação de determinados grupos e buscar o entendimento de fatores comportamentais de seus indivíduos. Tanto o campo das políticas públicas quanto o da educação, e especialmente a rural, pela iminente complexidade inerente a ambos, demanda um olhar abrangente, pela abordagem qualitativa, o que permitirá identificação, descrição e análise das relações colaborativas de forma mais completa e próxima da realidade.

A primeira parte do trabalho consistiu em pesquisa bibliográfica para aprofundar e refinar os domínios cognitivos e a familiaridade dos pesquisadores com o tema, contemplando a trajetória de formação do Estado, especialmente, no Brasil, além de conceituação e abordagens epistemológicas de políticas públicas. Tal revisão teórica permitiu a identificação da colaboração como desafio e tendência na gestão pública, o que levou à elaboração de um modelo de análise dos processos colaborativos, também com base em recomendações teóricas, composto por três dimensões de análise (publicidade, representatividade e participação), apresentado no Capítulo 3.

O campo de interesse para aplicação do modelo de análise é a educação do campo, tema central do projeto de pesquisa do qual este trabalho faz parte – “Educação do campo: um estudo das relações entre perfil socioeconômico, desempenho escolar e evasão dos alunos das escolas da rede pública no Brasil” (2011-2014), vinculado ao Observatório Nacional da Educação, um programa MEC/CAPES/INEP. Foram levantados todos os diplomas legais e normativos a respeito do tema, por meio de pesquisa em meios virtuais e acesso aos documentos da Secadi, sendo que destacou-se o

Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo), que é a política mais recente, lançada como um programa integrador, para abarcar todas as demais ações vigentes, além de acrescentar novas iniciativas. Este foi definido, portanto, como objeto de estudo, a ser analisado pelo modelo conceitual desenvolvido previamente.

Para tanto, primeiramente devem ser identificados os atores envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de educação do campo, em especial o Pronacampo, bem como as relações de colaboração estabelecidas entre eles, de acordo com as possibilidades descritas no modelo conceitual: colaboração intragovernamental entre agentes ou entre setores, colaboração intergovernamental horizontal ou vertical e colaboração extragovernamental com organizações ou cidadãos.

Para facilitar essa parte da pesquisa foi escolhida como guia a visão sistêmica, pela qual as políticas públicas seriam o resultado das relações entre atores, processos e ambiente. O conceito de sistema implica que seus elementos são inter-relacionados e que responderão a forças do seu ambiente para se autopreservar (EASTON, 1965). Para desenho e análise de cenários com tal concepção, a modelagem tem importância central, por permitir a representação das situações presente e desejada, permitindo a abordagem da situação estudada por diferentes perspectivas.

Dentre as ferramentas disponíveis para tanto, destaca-se a *Soft Systems Methodology* (SSM), proposta por Peter Checkland, na década de 1970 (CHECKLAND, 2000), empregada para analisar sistemas complexos com problemas pouco ou nada estruturados, bem como para, pelo mapeamento da situação a partir de uma perspectiva empírica e outra teórica e da confrontação de ambas, sugerir mudanças sistematicamente desejáveis e culturalmente viáveis (CHECKLAND, 2000; HOLWELL, 2000).

4.1. *Soft Systems Methodology*

Checkland (2000) chama a atenção para o fato de que a SSM é uma metodologia, não um método, muito menos uma técnica. É constituída por princípios e pressupostos baseados no pensamento sistêmico que buscam guiar o pesquisador na compreensão de situações complexas, para que este possa então recomendar ações propositais para a mudança da situação problema, de maneira construtiva, por meio do aprendizado.

Dentre os motivos para a escolha desta metodologia, destaca-se a sua utilização frequente nos estudos sobre realidades complexas e a aderência às características de complexidade inerente dos sistemas políticos, refratários ou pouco adequados a modelos de análise reducionistas. Destaca-se ainda o fato de que a formulação de políticas públicas é um processo composto por um grande rol de atores, cujas inter-relações devem ser consideradas para compreensão e descrição do mesmo, o que é recomendado pela SSM (CHECKLAND, 2000; JACKSON, 2000; SINN, 1998; ZEXIAN; XUHUI, 2010).

Em um primeiro momento, Checkland (1981) propôs um modelo de sete estágios para a aplicação da SSM. Posteriormente, no entanto, ponderou sobre uma possível rigidez de tal esquema, dada pela interpretação incorreta do mesmo por usuários pouco acostumados a ele. Argumentando a favor da adaptação da metodologia às peculiaridades de cada situação, pela alteração da ordem das etapas, ou mesmo pela escolha em realizar apenas parte da proposta, o autor então sugeriu um novo ciclo, mostrado na Figura 13:

Figura 13: O ciclo de descoberta, investigação e aprendizado da SSM

Fonte: traduzido e adaptado de Checkland (2000, p.88).

O primeiro estágio consiste no mapeamento da situação problema. Para tanto, pesquisadores e entrevistados devem elaborar “figuras ricas” (representações gráficas livres) para que sejam evidenciados os entendimentos individuais sobre o todo (CHECKLAND, 2000; JACKSON, 2000). Esta parte é especialmente útil na identificação completa dos atores participantes do cenário mapeado e na compreensão das relações estabelecidas entre eles. É interessante explicitar também, quando possível, as relações estabelecidas entre os atores e as dimensões de poder existentes

No segundo estágio passa-se da perspectiva prática para a teórica, com a elaboração de modelos conceituais que contemplem as atividades-chave do sistema principal e suas interconexões, assim como os atores envolvidos e as relações entre eles. Os modelos construídos nessa etapa devem basear-se em estados desejáveis para a situação estudada (CHECKLAND, 2000). O modelo conceitual foi apresentado no capítulo 3. Ele foi desenvolvido previamente, com base na revisão teórica realizada, obedecendo à diretriz de guiar-se por uma visão de mundo adequada à realidade dos atores envolvidos nos sistemas empíricos analisados.

O terceiro e o quarto estágios dizem respeito à comparação dos modelos construídos nas etapas anteriores, o prático com o conceitual. Tal confrontação tem o objetivo de identificar os pontos que devem ser modificados para que haja melhoria da situação real, em direção à situação desejada. As ações propostas a partir das análises realizadas devem levar em consideração a viabilidade de aplicação e o desejo de mudança dos atores envolvidos, sendo que as sugestões devem ser culturalmente viáveis e sistemicamente desejáveis (CHECKLAND, 2000). Tal comparação será apresentada no final do próximo capítulo, pela apreciação das relações colaborativas identificadas no âmbito do Pronacampo, com base nas recomendações apontadas pelo modelo conceitual de análise desenvolvido.

Como o objetivo da presente pesquisa não é implementar ações, mas sugerir diretrizes para que possam ser elaboradas ações de aprimoramento do processo de formulação de políticas públicas para a educação do campo no Brasil, e pela flexibilidade metodológica supramencionada, optou-se por seguir os quatro primeiros estágios propostos pela metodologia. Os dois primeiros estágios (mapeamento da situação problema e elaboração de modelos conceituais) tiveram sua ordem invertida, visto que a situação problema já era suficientemente conhecida, possibilitando a seleção adequada dos sistemas teóricos a serem estudados, além de ser considerada esta a ordem mais pertinente para a estrutura geral do trabalho científico.

Percebe-se a importância do mapeamento da situação problema (primeira etapa) de forma completa e aderente à realidade para o sucesso das etapas posteriores da metodologia, pois é a partir da comparação entre sistemas desejáveis e situação real que serão elaboradas as propostas de mudanças (BASDEN; WOOD-HARPER, 2006; BERGVALL-KAREBORN et al, 2004). Nesse sentido a ferramenta CATWOE é identificada como um importante auxílio para pesquisadores pouco familiarizados com

a aplicação da SSM, como é o caso nesta pesquisa, por guiar a modelagem da situação problema, garantindo que todos os elementos essenciais para compreensão e descrição da mesma sejam contemplados (CHECKLAND, 2000).

No entanto, apesar da contribuição que traz, a ferramenta foi considerada incompleta por alguns pesquisadores, que ao analisar diversas aplicações da metodologia como um todo, propuseram complementos ao processo de aplicação. Assim sendo, a seguir será apresentada uma proposta de aplicação que agrega a proposta original de Checkland, enriquecida por sugestões apontadas pelos trabalhos de Bergvall-Kareborn et al (2004) e de Basden e Wood-Harper (2006), resultando no que foi intitulado “CATWOE enriquecido”, versão que será utilizada na parte analítica deste trabalho. Ressalta-se que nem todas as sugestões propostas pelos trabalhos mencionados foram incorporadas, apenas aquelas consideradas válidas pela autora desta pesquisa.

4.1.1. CATWOE

O termo mnemônico CATWOE é uma das técnicas de modelagem sistêmica mais conhecidas, criada como uma forma de garantir que todos os seis elementos essenciais à modelagem de um sistema específico estejam explícitos (CHECKLAND, 1981).

O elemento central é a transformação (T), que deve conter quais inputs são transformados em quais outputs, e como se dá tal processo, sendo que as entradas representam a situação atual e as saídas a situação desejada. Os clientes (C), são todos aqueles beneficiários ou vítimas afetados pelas atividades do sistema. Os atores (A) são os agentes que realizam as principais atividades do sistema, especialmente a transformação (T). A visão de mundo (W) representa o panorama ou imagem que faz a definição raiz particularmente significativa. O dono do sistema (O) é quem tem a responsabilidade maior pelo mesmo e o poder para parar seu funcionamento. As restrições ambientais (E) são os elementos dos sistemas maiores que podem impedir ou prejudicar as atividades do sistema principal. (CHECKLAND, 1981, p. 224-225).

A metodologia proposta por Checkland (SSM) sofreu várias alterações ao longo dos anos. O CATWOE, no entanto, permaneceu praticamente inalterado ao longo dos anos, apesar de amplamente utilizado em consultorias e pesquisas aplicadas (BASDEN; WOOD-HARPER, 2006; BERGVALL-KAREBORN et al, 2004), o que demonstra sua estabilidade e utilidade. Apesar disso, críticas são feitas à ferramenta. Mingers (1992) aponta a falta de respaldo teórico para assegurar que a ferramenta seja correta ou mesmo

completa (BASDEN; WOOD-HARPER, 2006; BERGVALL-KAREBORN et al, 2004; MINGERS, 1992).

Outros problemas, de certa forma advindos da falta de sustentação teórica, são a ambiguidade do significado de cada elemento, a consequente dificuldade de identificá-los objetivamente, a tendência em gerar propostas pouco inovadoras, a falta de abrangência e a dificuldade de lidar com o conflito (BASDEN; WOOD-HARPER, 2006; BERGVALL-KAREBORN et al, 2004). Os autores apontam ainda que a aplicação do CATWOE traz a impressão de um processo estático e estável, não demonstrando os aspectos de aprendizado ou desenvolvimento preconizados pela própria SSM; e que a limitação da modelagem a uma ou poucas perspectivas prejudica uma das riquezas da SSM, que é a abordagem hermenêutica.

Para solucionar, ou ao menos minimizar esses problemas, vários autores (inclusive Checkland) propõem a combinação da ferramenta com outras técnicas sistêmicas, como a “*strategic assumption surfacing and testing*” (SAST), desenvolvida por Mason e Mitroff (1981) e o “*critical systems thinking*” (CST) proposto por Jackson (1991). Serão apresentadas a seguir as sugestões de Bergvall-Kareborn et al (2004) e de Basden e Wood-Harper (2006) em relação a cada elemento do CATWOE, pois a ferramenta será posteriormente aplicada com base na proposta original somada às contribuições desses outros dois trabalhos.

4.1.1.1. C - CUSTOMERS

Bergvall-Kareborn et al (2004) apontam que a própria nomenclatura “clientes” traz uma conotação frágil, por limitar seu significado e uso na prática, ao remeter a um recebedor ou comprador de bens ou serviços. Os autores argumentam que o conceito proposto por Checkland é amplo e abrangente, mas tais características são ofuscadas pela palavra “clientes”. Além disso, o termo cunhado leva à tendência de focalização nos benefícios positivos do processo de transformação (T), negligenciando a análise dos possíveis impactos negativos que ele possa ter. Os autores recomendam, em concordância com Mingers (1992), a definição desse elemento com base no conceito de “impactados” (*affectedes*), que seriam todos aqueles afetados pelo sistema.

Basden e Wood-Harper (2006) concordam com as colocações de Bergvall-Kareborn et al (2004), e acrescentam a necessidade de considerar, na definição desse elemento, os não humanos, como animais ou o meio-ambiente. Os autores alertam ainda

para o risco de, ao tentar não restringir o conceito, considerá-lo de forma extremamente ampla, perdendo o foco, gerando confusão e ineficiência, ao concentrar as atenções em beneficiários ou vítimas que não estão realmente ligados ao sistema, ou em relação aos quais nada pode ser feito.

4.1.1.2. A - ACTORS

Em relação ao elemento “atores” (A), Bergvall-Kareborn et al (2004) sugerem que seja enfatizado o papel e o impacto de cada ator identificado no sistema como um todo, o que traria questões como a diferença entre grupos ocupacionais, profissões e formação educacional. Também auxiliaria na identificação de quais conhecimentos ou competências são necessárias para que os atores possam realizar adequadamente o proposto em T. Assim, os autores sugerem que a definição de A seja mudada para “aqueles que conduzem as atividades do processo, incluindo suas competências específicas” (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004, p. 67).²⁶

Novamente Basden e Wood-Harper (2006) concordam com as críticas e sugestões mencionadas, incluindo a validade de se considerar diferentes aspectos de cada competência (como linguístico, social, econômico e legal), o que é especialmente importante no caso de equipes interdisciplinares. Os autores também argumentam que não devem ser pensadas apenas as competências dos atores identificados, mas todas aquelas necessárias (existentes ou não), para o bom funcionamento do sistema.

4.1.1.3. T - TRANSFORMATION PROCESS

Tradicionalmente, o T é formulado expressando a transformação dos *inputs* em *outputs*. Checkland e Scholes (1990) observam um erro comum na identificação desse elemento, que é confundir os *inputs* que são transformados com os recursos necessários para a realização do processo de transformação (CHECKLAND E SCHOLES, 1990). Os autores apontam que, especialmente no caso de pesquisadores ainda não familiarizados com a SSM, o T pode ser um dos aspectos mais difíceis de serem definidos objetivamente.

²⁶ Texto original: those who would carry out the activities of the process, including their specific competence(s)

Nesse sentido, Bergvall-Kareborn et al (2004) sugerem a troca do termo “transformação” para “processo”, por sua maior amplitude, mudando o foco das transformações produtivas para as interações que ocorrem no sentido de transformar.

Basden e Wood-Harper (2006) apontam que para uma definição de T útil e completa, há a necessidade de abarcar uma variedade de aspectos em relação à situação analisada, como processos de gerenciamento e manutenção, além de aspectos tecnológicos e culturais, e não apenas a atividade de transformação central.

4.1.1.4. W - WELTANSCHAUUNG

A definição da “visão de mundo” (W) está intimamente ligada às perspectivas dos participantes (dos processos do sistema e da modelagem), por ser o elemento que vai conferir significado ao processo de transformação. O maior problema na definição desse elemento é a frequente falta de clareza em relação a ele, mesmo dentre os envolvidos no sistema.

Nesse contexto, Bergvall-Kareborn et al (2004) sugerem o conceito de “função qualificadora” (*qualifying function*), para enriquecer o significado da “visão de mundo” enunciada, que sugere um modelo que inclua as dimensões espacial, física, biológica, lógica, histórica, social, econômica, jurídica e ética, permitindo ao modelador explorar diferentes perspectivas e relacioná-las aos diversos papéis, responsabilidade e interesses dos envolvidos no processo de transformação.

Basden e Wood-Harper (2006) recomendam a concepção de Dilthey²⁷ (1931 apud Checkland, 1981), sobre o elemento W, como um complexo de três elementos: a representação cognitiva do mundo, a avaliação da vida e os ideais relativos à conduta da vida; indicam ainda a categorização, proposta também por Dilthey, de W em naturalismo, idealismo subjetivo e idealismo objetivo. Os autores recomendam a análise conjunta de todos os aspectos inerentes ao W, para manter uma figura maior coerente, multifacetado.

É importante ressaltar que o termo Weltanschauung, em seu idioma original (alemão), é muito mais abrangente do que qualquer uma das suas traduções, como “visão de mundo”, portanto a compreensão do conceito em sua essência dispensaria as complementações sugeridas.

²⁷ DILTHEY, W. *Gesammelte Schriften*, Vol VIII, Weltanschauungslehre, B. G. Teubner, Stuttgart, 1931.

4.1.1.5. O - OWNERS

Bergvall-Kareborn et al (2004) consideram a definição tradicional de “dono” (O) inapropriada, por indicar erroneamente a ideia de propriedade. Em relação a organizações públicas, por exemplo, a sociedade deveria ser vista como o “dono” em qualquer processo. No entanto, quem tem “o poder de parar o funcionamento do sistema” são os agentes públicos. Para superar essa fraqueza, os autores propõem que a identificação do(s) O seja mais ampla, incluindo autoridade, poder, responsabilidade e interesse pelo sistema. Nesse sentido, eles indicam a substituição do termo original por “tomadores de decisão” (*decision-makers*), cuja definição seria “aqueles com autoridade e responsabilidade sobre o sistema definido, e com interesse primordial pela sua performance” (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004, p. 66, tradução nossa).²⁸

Basden e Wood-Harper (2006) mencionam também a confusão que muitas vezes é criada em relação aos “atores”, que têm responsabilidade pelo T, e os “donos”, muitas vezes pouco ligados ao processo. Os autores apontam ainda que a definição original proposta para esse elemento é falha ao se pensar que pessoas ou organizações totalmente desvinculadas do sistema podem ter a capacidade de parar seu funcionamento. Os autores afirmam que o O não diz respeito a poder, mas a múltiplas responsabilidades que se aderem. Após identificar todas elas, pode ser feita a definição do O, em seu sentido original, pela perspectiva jurídica, identificando o(s) responsável(is) legal(is) pelo sistema.

4.1.1.6. E - ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS

Em relação às “restrições ambientais” (E), as mais comuns são tempo e recursos, estrutura existente, aspectos éticos, normas, tecnologia, objetivos corporativos e definição de projeto (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004). Percebe-se uma tendência na concentração em restrições genéricas. Os autores sugerem portanto que a explicitação dos aspectos identificados sejam específicas e claras, não sendo apenas descritas superficialmente, mas caracterizadas e relacionadas entre si e aos demais elementos. Tal observação é considerada aqui dispensável, pois a própria essência sistêmica da ferramenta já apresenta tais características.

²⁸ Texto original: “those with authority and responsibility over the system defined, and with a prime concern for its performance.”

Os autores apontam ainda a validade de distinguir as restrições entre determinativas - aquelas impostas pela natureza, e normativas – as construídas socialmente, portanto mais facilmente manipuláveis. Os autores lembram que as restrições não são apenas externas, mas podem também ser internas, por pessoas envolvidas ou pelo próprio desenho do sistema. Por tudo isso, é sugerida a mudança da nomenclatura para “restrições”, cuja definição seria expandida para “restrições com as quais o sistema deve lidar, determinativas e normativas, externas e internas”.²⁹

Além das sugestões apontadas por Bergvall-Kareborn et al (2004), Basden e Wood-Harper (2006) propõem a ampliação da percepção desse elemento pela identificação não só do que restringe o sistema, mas também do que permite o seu funcionamento, estimulando a criatividade e possivelmente ampliando a visão do modelador. De acordo com Basden e Wood-Harper (2006), a diferenciação entre os E legais e os institucionais é válida na medida em que permite a identificação dos aspectos restritivos e normativos.

O Quadro 4 sumariza as concepções apresentadas em relação a cada elemento da ferramenta CATWOE, mostrando na segunda coluna a proposta original de Checkland, na terceira os acréscimos propostos por Bergvall-Kareborn et al (2004) em relação às definições originais, e na quarta os complementos sugeridos por Basden e Wood-Harper (2006) sobre as duas versões anteriores. É importante ressaltar que as três perspectivas não são conflitantes, mas complementares entre si, sendo que sua conexão significa o enriquecimento da ferramenta.

	Proposta original ³⁰	Complementos 1 ³¹	Complementos 2 ³²
C	Clientes (aqueles beneficiados por T)	Todos os afetados, direta ou indiretamente, positiva ou negativamente	Mudança de foco do indivíduo para repercussões diversas Nem muito restrito nem muito amplo: foco em quem pode fazer algo a respeito
A	Atores (aqueles que realizam o T)	Ampliação do escopo; Além da identificação dos atores, explicitar suas competências específicas	Detalhar cada aspecto das competências identificadas; Pensar nas competências já existentes e nas que faltam
T	Transformação (<i>inputs</i> sendo transformados em <i>outputs</i>)	Troca do termo “transformação” pelo termo “processo”; Foco nas interações	Não restringir-se à atividade de transformação central, considerar também os processos auxiliares

²⁹ Texto original: “constraints that the system need to take as given, determinative and normative, external and internal.”

³⁰ Proposto por Checkland (1981)

³¹ Proposto por Bergvall-Kareborn et al (2004)

³² Proposto por Basden e Wood-Harper (2006)

W	Visão de mundo (o que traz significado e importância para o T)	Função qualificadora (dimensões espacial, física, biológica, lógica, histórica, social, econômica, jurídica e ética)	Definição de um único W, multifacetado
O	Dono (quem pode parar o funcionamento do sistema)	Tomadores de decisão (aqueles com autoridade, poder, responsabilidade e interesse pelo sistema e por sua performance)	Não pensar em quem pode parar o sistema, mas quem tem interesse e poder para tanto; Dependência (de quais aspectos e atores o sistema depende para funcionar); Perspectiva legal
E	Restrições ambientais (elementos dos sistemas maiores que podem impedir ou prejudicar as atividades do sistema principal)	Específicas e claras Distinguir entre determinativas e normativas Considerar restrições externas e internas	Identificar o que restringe e o que permite o funcionamento do sistema; Definir barreiras entre o sistema e os aspectos externos; Diferenciar os aspectos legais dos institucionais.

Quadro 4: Enriquecimento da ferramenta CATWOE

Fonte: elaborado pela autora, com base em Checkland e Scholes (1990), Bergvall-Kareborn et al (2004) e Basden e Wood-Harper (2006).

4.2. Procedimentos de coleta de dados

A coleta dos dados na primeira parte da pesquisa se baseou em fontes secundárias, com o levantamento de toda a legislação federal vigente no que tange à educação do campo no Brasil. Além disso foram analisados documentos referentes às fases de planejamento e execução dos programas desenhados para atender tal demanda, em especial o Pronacampo, como atas de reuniões oficiais e relatórios de encontros de debate sobre o tema. Também foram considerados textos de *sites* governamentais e dos movimentos sociais envolvidos nesse cenário, notícias jornalísticas do tema e vídeos gravados em encontros sobre a educação do campo.

Na segunda parte da pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas, além de observação direta não participante, nas ocasiões das visitas, sobretudo à Coordenadoria Geral de Políticas para a Educação do Campo (GCEC), na Secadi/MEC, em busca de informações factuais e inferenciais. A observação é especialmente importante nas ciências sociais, ao permitir que sejam captadas nuances que não se reproduzem nos discursos orais, muito menos nos registros documentais.

A soma da análise de documentos, entrevistas e observações garante a multiplicidade de fontes necessária à triangulação das informações, válida por aumentar a abrangência da coleta de dados e também para a validação dos mesmos. Além da diversificação das fontes, também é importante que representantes de todas as categorias de atores sejam abordadas durante a pesquisa (CHECKLAND, 2000;

ZEXIAN; XUHUI, 2010). Nesse sentido, foram contatados diversas pessoas envolvidas no processo de elaboração e execução das políticas federais para a educação do campo, sendo possível realizar algumas visitas e entrevistas presenciais, como discriminado a seguir.

As visitas e entrevistas foram realizadas entre julho de 2012 e janeiro de 2013, todas no Distrito Federal, por ser a sede do governo federal, portanto sede da Secadi e local de trabalho dos parlamentares. Brasília é também sede dos principais movimentos sociais envolvidos e abriga uma principais das universidades executoras de pilotos das políticas públicas em foco, a Universidade de Brasília (UnB). Por tudo isso, também foram procurados no Distrito Federal os atores vinculados às escolas rurais, comunidades rurais e movimentos sociais ligados à educação do campo.

Foram realizadas duas visitas à Secadi, nas quais ocorreram conversas informais com os servidores da CGEC e entrevista baseada em roteiro semi-estruturado com uma consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (Unesco), alocada na Secadi e ligada diretamente ao Pronacampo. Foram visitadas também duas escolas rurais do Distrito Federal, uma em Brazilândia e outra em Planaltina, nas quais foi possível entrevistar os respectivos diretores, conversar informalmente com alguns funcionários administrativos, professores, alunos e familiares. As escolas visitadas foram escolhidas por conveniência: foi enviado um e-mail de apresentação da pesquisa e solicitação de visita a todas as escolas rurais do Distrito Federal, para lista de e-mails obtida no site do MEC, sendo que apenas as duas escolas que foram visitadas responderam.

Foi entrevistado também um pesquisador da Universidade Federal de Brasília (UNB), que participou ativamente da implementação do curso de Licenciatura em Educação do Campo na instituição e desenvolveu sua tese de doutorado sobre o tema. O entrevistado tem contato próximo e frequente com diversos atores envolvidos no contexto do Pronacampo, em especial comunidades rurais e movimentos sociais, por atuar também como professor no Instituto Federal da região e por participar de outros projetos de pesquisa relacionados ao tema.

Durante as entrevistas foi solicitado a cada entrevistado que desenhasse uma figura-rica da situação problema pesquisada. Juntando todos os desenhos e complementando com observações do pesquisador, foi elaborada a figura-rica em sua versão final, apresentada no próximo capítulo.

Quando não foi possível entrevistar algum ator considerado relevante para a pesquisa, foi empregado um esforço maior em encontrar e analisar registros escritos de seu posicionamento, o que foi possível em todos os casos, pela grande disponibilidade de documentos em meio virtual. Deste modo foi possível que a visão de todos os entrevistados esteja contemplada no estudo, tenham sido eles diretamente entrevistados ou não. Para compor o mapeamento sistêmico com a perspectiva de todos os atores mais importantes foram utilizadas: declarações públicas dos representantes dos movimentos sociais, divulgadas em seus respectivos sites; atas de reunião e comentários dos participantes da redação coletiva de documentos enviados pela entrevistada da CGEC, nos próprios documentos; relatórios de participação dos encontros do Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC). O Apêndice A traz a lista dos documentos analisados e o Apêndice B enumera os sites monitorados.

4.3. Ferramentas de análise de dados

Após a coleta dos dados, primeiramente foi realizada a apreciação crítica de todos os documentos aos quais se teve acesso. A análise documental permite a representação condensada da informação constante nos diversos textos coletados, por meio da classificação-indexação das mensagens neles contidas, facilitando o trabalho de interpretação (COOPER; SCHINDLER, 2003). Inicialmente foi feita uma avaliação prévia dos documentos, para então procurar neles elementos que auxiliassem na apreciação das dimensões de análise propostas no modelo conceitual.

Quem trabalha com documentos deve superar alguns obstáculos e desconfiar de determinadas armadilhas, antes de estar apto a fazer uma análise de seu *corpus* documental. Inicialmente deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade. [...] Desta forma, é fundamental usar de cautela e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende fazer análise. (SA-SILVA et al, 2009, p. 88)

Cellard (2008) sugere que a avaliação preliminar dos documentos contemple cinco dimensões:

- 1) O contexto: é importante avaliar a conjuntura histórica de produção do documento, o universo sociopolítico dos autores e dos destinatários, mesmo se for um documento recente (nesse caso considerando a dificuldade de imparcialidade, especialmente se o momento é contemporâneo);

- 2) Os autores: é importante conhecer tanto as características pessoais do autor quanto os motivos que o levaram a redigir o documento, além de identificar se ele fala em nome próprio ou de algum grupo ou organização. Tal avaliação permite certificar a credibilidade do texto e compreender melhor as intenções do mesmo, refinando a interpretação dos dizeres ali contidos;
- 3) A autenticidade e a confiabilidade do texto: é importante verificar a procedência do documento, bem como o caminho que ele percorreu até chegar ao alcance de quem o analisa (se foi traduzido ou resumido de outros textos ou narrações, se é uma cópia, por quantas pessoas pode ter sido alterado);
- 4) A natureza do texto: é importante avaliar se o documento é oficial e a qual área está relacionado;
- 5) Os conceitos chave e a lógica interna do texto: é importante compreender adequadamente o sentido da linguagem e das palavras escolhidas, a estrutura do texto e a lógica de argumentação.

A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada. O investigador deve interpretá-los, sintetizar as informações, determinar tendências e na medida do possível fazer a inferência. (SA-SILVA et al, 2009, p. 10)

Essa avaliação prévia foi especialmente importante devido à alta pluralidade de atores envolvidos no cenário pesquisado, dentre os quais grande parte teve seus pontos de vista contemplados apenas por meio da análise. Em seguida foram realizadas leituras atentas de cada um dos documentos selecionados, com vistas a identificar evidências as seis relações de colaboração possíveis no setor público, buscando mais especificamente aspectos que auxiliassem na compreensão das nove dimensões de análise propostas pelo modelo conceitual aplicado.

Para as entrevistas optou-se por fazer uso da análise paradigmática, que consiste em considerar a tríplice dimensão de qualquer diálogo - o que é literalmente dito, o que se quis dizer e as ações e reações que ocorrem durante a interação pesquisado-pesquisador - levando também a três níveis de interpretação: sintático, semântico e pragmático. Nesse contexto o entrevistador deve exercer papel reflexivo sobre as respostas verbais e não verbais do entrevistado a seus questionamentos, sempre com evidência argumentativa objetiva e justificável (MATTOS, 2005).

A análise dos dados provenientes tanto de documentos quanto das entrevistas e observação será realizada de acordo com o Quadro 5, que se configura em uma síntese das dimensões propostas como elementos de apreciação em relação às diferentes formas de colaboração que podem se estabelecer no processo de promoção de políticas públicas que ocorrem em ambientes complexos, como é o caso da educação do campo. Primeiramente serão identificadas as evidências de colaboração, classificadas nos seis tipos de colaboração, sendo cada um deles analisado em relação às três dimensões de análise.

Relações intra, inter e extragovernamentais	Dimensão	Critério	Significado	Principais autores
	PUBLICIDADE	Acessibilidade	Disponibilidade; ausência de barreiras e custos para acesso.	Filgueiras Gomes Filho Loureiro Michener Welsh e Wong
		Conteúdo	Compleitude; atualização.	
		Compreensibilidade	Formato; linguagem; adequação ao público.	
	REPRESENTATIVIDADE	Legitimidade	Autorização; prestação de contas; responsabilização dos representados.	Avritzer Lavalle et al Miguel Urbinati Young
		Equilíbrio entre os envolvidos	Valorização da diversidade; minimização das pressões homogeneizadoras.	
		Poder de deliberação	Flexibilidade das propostas para adequações; possibilidade de formalização das decisões.	
	PARTICIPAÇÃO	Institucionalização	Formalização legal; valorização política.	Avritzer Goldfrank Gregory Wampler
		Contexto	Processo que incite confiança; disponibilização de recursos.	
		Abrangência	Apresentação adequada; Comunicação efetiva em duas vias.	

Quadro 5: Dimensões de análise para apreciação dos processos de colaboração

A apreciação dos processos colaborativos será feita de forma argumentativa, mas acredita-se ser importante que também seja feito um registro mais conciso dos resultados. Assim, é possível compor uma tabela em que cada um dos tipos de processo colaborativo está identificado primeiramente como ausente ou presente e, no segundo

caso, como fraco ou forte, levando em consideração os demais. A partir daí as dimensões e critérios de avaliação serão assinalados com as seguintes notações:

- Não foi possível avaliar (?)
- Não significativo (X)
- Em desenvolvimento (↗)
- Presente, com impactos majoritariamente positivos (+)
- Presente, com impactos majoritariamente negativos (-)
- Presente, com impactos positivos e negativos (±)

5. ANÁLISE DO PRONACAMPO

5.1. Contextualização

No Brasil o oferecimento da educação divide-se entre as esferas pública e privada. No entanto o governo ocupa papel central como responsável pela definição dos princípios norteadores, estruturas curriculares mínimas e metas, além de regulamentação, fiscalização e o próprio fornecimento de educação pública e gratuita. O Quadro 6 apresenta os principais marcos relativos às políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas. O fim do século foi marcado pela universalização do acesso à educação básica que, sem o devido respaldo financeiro, ocorreu em detrimento da qualidade do ensino, que passa a ser o novo foco das políticas educacionais da década de 2000.

Década	Marcos relativos às políticas educacionais brasileiras
1950	Formação profissional para o desenvolvimento
1960	Padronização; 1ª LDB; Descentralização parcial da oferta
1970	Expansão da rede de ensino, em especial para o Ensino Superior
1980	Diversificação e interiorização do Ensino Superior
1990	Universalização do Ensino Fundamental; Descentralização da oferta
2000 / 2010	Foco na qualidade da educação

Quadro 6: Evolução da educação pública no Brasil

Para a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a educação de qualidade é formada por um conjunto baseado em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto e aprender a ser, o que demanda não somente capacitação profissional, mas principalmente formação de consciência nos educandos em relação a si mesmos e ao ambiente em que estão inseridos (DELORS et al, 2010).

Ao reconhecer a educação como um dos mais importantes processos capazes de promover o desenvolvimento e a emancipação de qualquer parte da sociedade (KLIKSBERG, 1998; SEN, 2000), a adequação à realidade dos educandos se sobressai como item primordial para a garantia da qualidade educacional (ALVES, 2003, 2005; FREIRE, 1992, 1996). Destarte, em um país com vocação agrícola (IBGE, 2011; VEIGA, 2003), paradoxalmente aliada a um histórico de discriminação da população campesina (ABRAMOVAY; 2003, SILVA, 2001; VEIGA, 2003; WANDERLEY, 2005), se fazem necessárias ações no sentido de promover uma educação do campo de

qualidade, portanto adequada à realidade dessa população (ARTONI, 2012; MOLINA et al, 2010; PASSADOR, 2012). Nesse sentido, é importante entender a posição ideológica do campo, considerado sempre como inferior e atrasado em relação ao ambiente urbano.

A sociedade brasileira, durante sua formação no período colonial, constituiu-se majoritariamente com raízes rurais, pelo estabelecimento da população fora dos meios urbanos. O ambiente rural desenvolveu-se de forma bastante heterogênea, constituído simultaneamente por grandes latifúndios e pequenos agrupamentos voltados à agricultura familiar (WANDERLEY, 2005).

Já na segunda metade do século XX a história brasileira foi marcada pelo intenso êxodo rural, que alcançou entre 1960 e 1980 cerca de 27 milhões de pessoas (CAMARANO, ABRAMOVAY, 1998). O avanço do capitalismo trouxe a urbanização, que somada às secas e ao desemprego no campo pela introdução de tecnologias agropecuárias, dentre outros motivos³³, levou ao movimento de migração dos trabalhadores rurais (especialmente nordestinos) para as cidades. O processo de esvaziamento do campo desacelera-se no fim do século e com o aumento da população rural em quase um milhão de pessoas entre os anos 1996 e 1999, o desemprego agrícola continua a acentuar-se (SILVA, 2001).

O Censo realizado pelo IBGE em 2010 mostra que o país tem 190.7 milhões de habitantes. Destes, aproximadamente 15,6% continuam morando no campo, isso sem contar todos os que residem nos considerados “municípios rurais” e “rurbanos”³⁴, ou seja, no mínimo 30 milhões de pessoas ainda dependem da terra e, portanto, de políticas públicas que possibilitem sua sobrevivência digna (IBGE, 2011). A vocação agrícola do país se manifesta nos dados comparativos da exportação: em 2010, o jornal O Estado de

³³ Não cabe aqui discutir as diversas causas do êxodo rural, mas é válido apontar as principais: política desenvolvimentista, que valorizava a cidade; espaço industrializado, como ícone do progresso, associando o campo ao atraso e subdesenvolvimento; desemprego causado pela adoção de novas tecnologias de produção; e atratividade das melhores condições de vida nas cidades, foco das políticas públicas. Para discussões mais detalhadas sobre o tema ver, dentre outros: Abramovay (2003), Camarano e Abramovay (1999), Favareto (2010), Portela e Vesentini (1998), Wanderley (1999).

³⁴ É válido destacar a existência de diversas críticas quanto ao critério adotado pelo IBGE e das demais instituições de pesquisa do país para classificação dos ambientes urbano e rural, registradas por autores como Abramovay (2003), Silva (2001) e Veiga (2003). A definição adotada pelo IBGE para identificar um território como rural é a não classificação como zona urbana, que considera a municipalização legal. Os autores que discordam desse critério argumentam que o mesmo subestima a população rural do País, já que muitas sedes de municípios consistem na aglomeração de um número pequeno de pessoas cujas atividades são totalmente relacionadas ao contexto rural.

São Paulo³⁵ noticiou que o país estava em terceiro lugar no ranking dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, atrás dos Estados Unidos e da União Europeia, ocupando ainda o primeiro lugar do *ranking* em relação às exportações de açúcar, carne bovina, carne de frango, café, suco de laranja, tabaco e álcool, o segundo lugar em soja e milho e a quarta posição na carne suína. Nesse cenário, a agricultura familiar destaca-se pela importância econômica e social (GANZIROLI; CADIM, 2000).

O setor agropecuário familiar é sempre lembrado por sua importância na absorção de emprego e na produção de alimentos, especialmente voltada para o autoconsumo, ou seja, focaliza-se mais as funções de caráter social do que as econômicas, tendo em vista sua menor produtividade e incorporação tecnológica. Entretanto, é necessário destacar que a produção familiar, além de fator redutor do êxodo rural e fonte de recursos para as famílias com menor renda, também contribui expressivamente para a geração de riqueza, considerando a economia não só do setor agropecuário, mas do próprio país. [...] o segmento familiar do agronegócio brasileiro respondeu por cerca de 10% do PIB brasileiro, parcela bastante expressiva, considerando que a participação do agronegócio situa-se ao redor de 30% do PIB da economia brasileira. (GUILHOTO et al, 2007, p. 1-6)

Para reverter os prejuízos causados pelo histórico de desvalorização do ambiente rural, destaca-se a importância da educação como instrumento de fixação do homem ao campo, não pelo intuito de evitar a superlotação das cidades, mas por munir o cidadão camponês de conhecimento e instrumentos para a melhoria de suas próprias condições de vida, com base nas características do ambiente em que se situa. Dowbor (2007, p. 15) afirma que “a educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la”. O campo precisa, portanto, de modelos educacionais específicos, que considere os saberes ali produzidos, as peculiaridades dos diversos povos a serem atendidos, suas necessidades e capacidades.

Os primórdios da educação rural brasileira conectam-se ao ideal latifundiário, pelo qual as elites econômicas têm domínios sobre a terra e sobre a população que nela habita. Nesse contexto não existiu uma educação rural independente, mas sim fragmentos de uma educação urbanizada impostos ao ambiente camponês (PASSADOR, 2012).

Apesar de haver menções à educação rural em documentos oficiais do governo desde o início do século XX, somente na década de 1950 são estabelecidos programas

³⁵ Notícia. O Estado de São Paulo (8 de agosto de 2010). Disponível em: <www.oestadodesaopaulo.com.br/htm/index.aspxf534&65id273/htm>. Acesso em dezembro de 2011.

exclusivos, sendo o primeiro deles a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), criada em 1952. Em pleno período desenvolvimentista, a política visava promover a valorização do trabalho no campo, mas apenas pela própria população campestre. Ao mesmo tempo em que tentava convencer os trabalhadores rurais de que o seu papel era o de garantir o sentido da vocação agrícola do país, o governo promovia uma intensa valorização do ambiente urbano (DAMASCENO; BESERRA, 2004).

A promulgação da LDB, em 1961, trouxe mudanças importantes para a educação como um todo, e a modalidade rural também foi contemplada. A responsabilidade da promoção da educação do campo foi transferida da União aos municípios, sem que houvesse disponibilização de recursos para que os mesmos pudessem cumprir o disposto. O golpe militar de 1964 agravou ainda mais o cenário da educação rural ao transferir parte da sua oferta para organizações privadas, que lhe imprimiram um caráter extensionista. Na década de 1970 destaca-se a nucleação – redução do número de escolas com redirecionamento de alunos para escolas “centrais”, justificada pela redução do número de alunos, devido ao intenso êxodo rural (DAMASCENO; BESERRA, 2004; PASSADOR, 2006).³⁶

A atualização da LDB na década de 1990, em meio à redemocratização do país, significou para a educação rural um grande avanço: com o desvinculado da modalidade urbana, o ensino no campo tornou-se passível de adequação. As primeiras medidas nesse sentido foram a adoção de calendário próprio, condizente com a sazonalidade agrícola, e a adaptação dos conteúdos curriculares às necessidades dos estudantes. Lima e Bezerra Neto (2011) e Molina (2003) ressaltam que o principal fator motivador dessas mudanças foi o I Enea (Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária), realizado em 1997, que constitui um marco histórico por simbolizar o resultado da luta dos movimentos sociais por reforma agrária. O evento desencadeou um importante movimento social, denominado “Por uma educação do campo”, que tem tido papel fundamental na proposição de políticas públicas voltadas à melhoria da educação rural (LIMA; BEZERRA NETO, 2011; MOLINA, 2003; MUNARIM, 2008).

Em 1998, foi criada a “Articulação Nacional por uma Educação do Campo”, entidade supraorganizacional que passou a promover e gerir as ações conjuntas pela escolarização dos povos do campo em nível nacional. Dentre as conquistas alcançadas por essa Articulação estão a realização de duas

³⁶ Três graves problemas enfrentados pela educação rural são o extensionismo, a nucleação e as classes multisseriadas. Para entender melhor cada um dos temas, ver, respectivamente: Caporal (1991), Cardoso (2010), Vieira et al (2012), dentre outros.

Conferências Nacionais por uma Educação Básica do Campo - em 1998 e 2004, a instituição pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, em 2002; e a instituição do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), em 2003 (HENRIQUES et al, 2007, p.12)

A década de 2000 foi palco de dois processos políticos importantes no campo da educação rural: o primeiro, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001, reconheceu institucionalmente a necessidade de atenção especial a essa parcela da população. O segundo foi a elaboração das Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo (Resolução nº 01, de abril de 2002), que assegura à população campesina o atendimento às suas necessidades educacionais específicas, como pode ser percebido pela leitura do artigo 2º:

[...] a escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país.

Percebe-se que a educação do campo tem sido alvo de diversas políticas públicas. No entanto, os avanços logrados ainda não são suficientes. Segundo dados do Anuário Brasileiro da Educação (MEC, 2012), em 2011 as escolas localizadas em áreas rurais respondiam por 12,4% das matrículas de educação básica no país, o que é pouco perto da demanda. De acordo com o Censo Escolar do INEP, o número de escolas rurais caiu de 107.432 em 2002 para apenas 76.229 em 2011, significando o fechamento de mais de trinta mil escolas (INEP, 2012), agravando a situação.

Os indicadores educacionais do campo, divulgados no Anuário, são bastante inferiores aos verificados nas áreas urbanas: enquanto a taxa de analfabetismo no país (considerando a população com mais de quinze anos) é de 9,7%, na zona rural o índice sobe para 23,2%. Apenas 15,5% dos jovens de quinze a dezessete anos do campo estão no ensino médio e só 6,63% das crianças até três anos têm acesso à creche. No Brasil existem cerca de 76 mil escolas rurais, com mais de 6,2 milhões de matrículas e 342 mil professores, quantidades insuficientes para atender a demanda educacional campesina (MEC, 2012).

Observando os dados gerais, no mesmo Anuário, de formação dos professores de todo o País, em todos os níveis de ensino, pode-se ver que apenas 43,8% dos profissionais que lecionam na zona rural têm Ensino Superior Completo, contra 74,1%

da zona urbana. Mesmo sem exigência do diploma de graduação para atuar até o Fundamental I, as diferenças entre as zonas são grandes também quando se observa o percentual de professores com Nível Superior: o da zona urbana é 24% maior que o da zona rural. No entanto, deve-se considerar que a LDB ainda admite, para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I, que o professor tenha formação em nível Médio, na modalidade Normal. Hoje, 91,5% dos que estão em escolas urbanas têm formação que pode ser classificada como adequada (nível Médio Normal ou Superior). Já nas escolas rurais, esse mesmo percentual cai para 88,3% (MEC, 2012).

Também segundo o Anuário, a infraestrutura das escolas rurais ainda é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de uma Educação de qualidade no campo. Os dados mostram uma situação preocupante, já que o percentual de escolas rurais sem condições de funcionamento ainda é alto: 90% delas – em um total de 68.651 unidades – não têm internet. A taxa de estabelecimentos sem energia elétrica é de 15% (11.413 escolas), enquanto 10,4% não contam com água potável (7.950 escolas) e 14,7% não apresentam esgoto sanitário (11.214 escolas). Além disso, apenas 11% das escolas do campo têm biblioteca, 12,9% oferecem laboratório de informática e só 1,1% conta com laboratório de ciências (MEC, 2012).

Em 2010, a pesquisa sobre escolas multisseriadas intitulada “Projeto Escolas Rurais”, realizada pelo Ibope Inteligência para o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), mostrou diferença relevante no desempenho do campo em relação à média do país na Prova Brasil. Considerando as notas de português do 5º ano na avaliação de 2007, a média das escolas do grupo rural (166) foi 5,6% menor em relação à média nacional (175,8). Em matemática a defasagem sobe para 17,4%.

As pesquisas realizadas pelo Inep têm apontado como principais dificuldades em relação à educação do campo:

- insuficiência e precariedade das instalações físicas da maioria das escolas;
- dificuldade de acesso dos professores e alunos às escolas, em razão da falta
- de um sistema adequado de transporte escolar;
- falta de professores habilitados e efetivados, o que provoca constante rotatividade;
- falta de conhecimento especializado sobre políticas de educação básica para o meio rural, com currículos inadequados que privilegiam uma visão urbana de educação e desenvolvimento;
- ausência de assistência pedagógica e supervisão escolar nas escolas rurais;
- predomínio de classes multisseriadas com educação de baixa qualidade;
- falta de atualização das propostas pedagógicas das escolas rurais;

- baixo desempenho escolar dos alunos e elevadas taxas de distorção idade-série;
- baixos salários e sobrecarga de trabalho dos professores, quando comparados com os que atuam na zona urbana;
- necessidade de reavaliação das políticas de nucleação das escolas e de implementação de calendário escolar adequado às necessidades do meio rural.

(HENRIQUES et al, 2007, p. 18).

Todos esses dados mostram que é preciso continuar implementando políticas públicas que promovam melhores condições às escolas do campo. Tal demanda tem sido cobrada pelos movimentos sociais interessados (LIMA; BEZERRA NETO, 2011; MOLINA, 2003; MUNARIM, 2008) e atendida pelo poder público, especialmente no âmbito federal, que recentemente vem lançando diversos programas voltados a tal demanda, em uma perspectiva baseada na integração e na intersetorialidade (LIMA E BEZERRA NETO, 2011; MOLINA et al, 2010).

5.1.1. Políticas públicas para a educação do campo

O Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (Pronera) é o mais antigo dentre os vigentes voltados à educação do campo. Foi instituído em 1998 pelo então Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), hoje Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de elevação de escolaridade de jovens e adultos em áreas de reforma agrária e formação de professores para as escolas localizadas em assentamentos. Um aspecto central do programa é a formalização de parceria estratégica entre Governo Federal, instituições de ensino superior e movimentos sociais do campo, para atuação conjunta na solução dos problemas enfrentados.

Em julho de 1997 foi realizado o I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária - Enera, resultado de uma parceria entre o Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília (GT-RA/UnB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), representado pelo seu Setor de Educação, além do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Fundo das Nações Unidas para a Ciência e Cultura (Unesco) e da CNBB [Confederação Nacional dos Bispos do Brasil].

Os participantes concluíram ser necessária uma articulação entre os trabalhos em desenvolvimento, bem como sua multiplicação, dada a grande demanda dos movimentos sociais por educação no meio rural e a situação deficitária da oferta educacional no campo, agravada pela ausência de uma política pública específica no Plano Nacional de Educação.

Em 2 de outubro do mesmo ano, representantes de universidades - Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (Unesp) - reuniram-se na UnB [Universidade de Brasília] para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional nos assentamentos.

[...]

Ao fim do encontro, foi eleito um grupo para coordenar a produção do processo de construção de um projeto educacional das instituições de ensino superior nos assentamentos. Foi elaborado um documento apresentado no III Fórum do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, nos dias 6 e 7 de novembro de 1997.

Em 16 de abril de 1998, por meio da Portaria Nº. 10/98, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária criou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), vinculando ao Gabinete do Ministro e aprovou o seu Manual de Operações.

No ano de 2001, o Programa foi incorporado ao Incra. É editada a Portaria/Incra/nº 837, aprovando a edição de um novo Manual de Operações.

Em 2004, frente à necessidade de adequar o Pronera às diretrizes políticas do atual Governo, que prioriza a educação em todos os níveis como um direito social, foi elaborado o Manual de Operações, aprovado pela Portaria/Incra/Nº 282 de 16/4/2004.³⁷

Os movimentos sociais (em especial o MST) tiveram papel fundamental durante todo o processo: da inserção do tema na agenda governamental até o controle das ações e resultados, com participação ativa no desenho do formato geral e especificidades da política (MOLINA, 2003; MUNARIM, 2008). Recentemente, em 2010, o Decreto 7.352/10 ampliou as ações vinculadas ao Pronera, estabelecendo princípios para a educação do campo, explicitando as responsabilidades dos diversos envolvidos e dispondo quanto a projetos, recursos e objetivos a serem perseguidos.

Muitas partes dos documentos que regulamentam o Pronera continuam a ser reproduzidos nos textos legais das políticas elaboradas posteriormente, por sua atualidade e completude. É o caso da definição legal de populações do campo e escolas do campo, em seu artigo primeiro, ainda utilizada hoje oficialmente pelo governo:

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:

- I - populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural; e
- II - escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou aquela

³⁷ Doc XXIX, Apêndice B.

situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo.³⁸

Percebe-se, pela definição de quem pode ser considerado parte da população campesina, a grande heterogeneidade abarcada. Assim, é essencial que as políticas educacionais voltadas a tal público sejam não apenas diferentes do modelo urbano, mas flexíveis para possibilitar adaptação às peculiaridades de cada comunidade.

Um avanço na luta pela educação do campo foi a criação da Secadi, em 2004, por representar um esforço de garantir a continuidade das políticas públicas voltadas à educação das minorias, dentre elas a população campesina, reconhecendo suas peculiaridades. Lima e Bezerra Neto (2011) afirmam que a criação da secretaria foi uma consequência da pressão exercida pelos movimentos sociais que atuam no campo (em particular o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST) sobre o Estado. No mesmo ano aconteceu a II Conferência Nacional “Por uma Educação do Campo”, com o propósito central de discutir a especificação das políticas públicas de Educação do Campo, tradicionalmente generalistas.

Outro importante programa vigente é o “Projovem Campo – Saberes da Terra”, iniciado em 2005 no intuito de oferecer qualificação profissional e escolarização a jovens agricultores de dezoito a vinte e nove anos que não concluíram o ensino fundamental. Essa parcela da população, excluída do processo educacional, tem, por meio do Saberes da Terra, acesso à educação de qualidade que não só cumpre a grade escolar normal, mas também adapta o aprendizado às características e necessidades do meio rural.

Mais uma vez as parcerias se mostram essenciais para a política estabelecida. O Programa é implementado pelo MEC por meio da Secadi e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). No entanto, envolve ação integrada com uma grande rede de instituições governamentais, que inclui: o ministério do Desenvolvimento Agrário por meio da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) pela Secretaria de Biodiversidade e Floresta (SBF), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDF) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) vinculada à Presidência da

³⁸ Doc. XV, Apêndice A.

República, além das secretarias estaduais e municipais de educação, institutos de educação superior, organizações da sociedade civil e movimentos sociais coordenados por trabalhadores rurais.

Existe ainda o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo – Procampo, idealizado pela Secadi, com apoio da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e execução financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo do programa é fomentar projetos de cursos de licenciatura específicos em educação do campo que integrem ensino, pesquisa e extensão, e promovam a valorização da educação do campo e o estudo dos temas relevantes concernentes às suas populações. Os cursos organizam-se em regime de alternância³⁹ por um período de quatro anos e oferecem habilitação em Ciências da Natureza ou Linguagens e Códigos. Destaca-se, novamente, a implementação do programa por meio de parcerias, nesse caso com Instituições de Ensino Superior (IES), responsáveis pela oferta dos cursos.

Foram realizadas inicialmente quatro experiências piloto do Procampo, em 2005, em parceria com as Universidades Federais situadas em Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Salvador (BA) e Aracajú (SE). Após a formação das primeiras turmas nessas cidades, em 2009, foi aberto o primeiro edital convidando as universidades públicas de todo o país a se juntarem ao programa. Atualmente trinta e três universidades oferecem os cursos de Licenciatura em Educação do Campo. Nos três últimos anos o programa ofertou 14.595 vagas em mais de 30 universidades e institutos federais parceiros (MEC, 2013c).

No âmbito do Procampo também se percebe a importância das parcerias, especialmente pelo envolvimento voluntário das universidades e institutos federais em ofertar os cursos de licenciatura em educação do campo, mas também pela participação ativa dos movimentos sociais e da Sesu.

O último programa federal lançado para a educação do campo foi o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), em março de 2012, com o objetivo de

³⁹ “A Pedagogia da Alternância atribui grande importância à articulação entre momentos de atividade no meio socioprofissional do jovem e momentos de atividade escolar propriamente dita, nos quais se focaliza o conhecimento acumulado, considerando sempre as experiências concretas dos educandos. Por isso, além das disciplinas escolares básicas, a educação nesse contexto engloba temáticas relativas à vida associativa e comunitária, ao meio ambiente e à formação integral nos meios profissional, social, político e econômico” (TEIXEIRA et al, 2008, p. 229). O educando passa um período na escola, em tempo integral e depois volta para casa, quando aplica os conhecimentos aprendidos, repassando-os para a família e comunidade.

ajudar a solucionar a defasagem educacional histórica das regiões rurais brasileiras, ao oferecer apoio técnico e financeiro aos estados e municípios para implementação das demais políticas de educação do campo. Tendo a integração como um de seus aspectos centrais, o Pronacampo visa ampliar o impacto dos programas mencionados anteriormente, além de englobar outras iniciativas do MEC adequando-as ao contexto rural. Conforme divulgado pelo MEC, o programa tem como objetivo:

Apoiar técnica e financeiramente os Estados, Distrito Federal e Municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombola, em todas as etapas e modalidades de ensino.⁴⁰

Um ponto marcante na história da educação do campo foi a criação do Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec), em agosto de 2010, por diversos atores envolvidos na luta pela educação do campo, dentre movimentos sociais, ministérios e universidades. Apesar de não ser uma iniciativa pública, o Fórum tem demonstrado ter bastante influência nas propostas governamentais para a educação do campo, além de constituir o mais importante espaço consolidado de diálogo da área, conseguindo reunir periodicamente os principais atores desse cenário, além de promover a comunicação à distância contínua dos mesmos.

O Fonec caracteriza-se, antes de tudo, como uma articulação dos sujeitos sociais coletivos que o compõem, pautados pelo princípio da autonomia em relação ao Estado configurado em qualquer uma que seja de suas partes. Não obstante, essa autonomia não impede que participem como membros efetivos do Fórum: institutos de educação e universidades públicas e outros movimentos/entidades que atuam na educação do campo, bem como, na condição de convidados, órgãos governamentais cuja função é pertinente à Educação do Campo.

O objetivo precípua do Fonec é o exercício da análise crítica constante, severa e independente acerca de políticas públicas de Educação do Campo; bem como a correspondente ação política com vistas à implantação, à consolidação e, mesmo, à elaboração de proposições de políticas públicas de Educação do Campo.⁴¹

O Fórum se reuniu em agosto de 2012 e produziu três documentos: um manifesto, um relatório geral e um texto intitulado “Notas para análise do momento atual da Educação do Campo”, com a síntese do que foi discutido durante os dois dias de

⁴⁰ Doc. III, Apêndice B.

⁴¹ Doc XIV, Apêndice A.

reunião. Tais documentos são importantes por registrarem a avaliação dos participantes acerca dos programas governamentais vigentes (em especial o Pronacampo),

5.2. Caracterização do Pronacampo

O Pronacampo⁴² é um programa abrangente, formado por conjunto de iniciativas menores - em sua maioria para fortalecimento ou adequação de políticas já existentes, divididas em quatro eixos de atuação. A Figura 14 apresenta os programas específicos contemplados em cada um dos eixos.

Figura 14: Eixos e programas do Pronacampo

⁴² Todas as informações referentes à caracterização do Pronacampo foram retiradas da página oficial do MEC, na internet, disponível em <portal.mec.gov.br>. O Apêndice B lista todas as sessões do *site* analisadas, enumerando-as. Tal codificação será utilizada daqui por diante para referenciar os trechos de tais páginas reproduzidos no trabalho.

Também serão apresentados trechos dos documentos analisados, destacadas as partes que corroboram o que o trabalho busca evidenciar. A referência ao texto de onde cada trecho foi retirado será realizada em nota de rodapé pela notação “Doc. Nº, Apêndice A”, se referindo à numeração do documento no Apêndice A – Lista de documentos analisados e no Apêndice B, que enumera os sites visitados.

O Eixo I volta-se para a gestão e práticas pedagógicas englobando: oferta de materiais pedagógicos específicos tanto para os alunos quanto para as bibliotecas das escolas (Programa Nacional do Livro Didático - PNLD Campo e Programa Nacional de Biblioteca da Escola - PNBE Temático), fortalecimento da educação integral (Programa Mais Educação Campo), apoio às escolas do campo e quilombolas com turmas multisseriadas (Programa Escola da Terra) e inclusão das escolas dos Centros Familiares de Formação por Alternância – Ceffas no Fundeb, a partir de convênios com as redes públicas de ensino.

O Eixo II refere-se à formação de professores para o campo, tanto inicial quanto continuada, e contempla as seguintes ações: oferta de cursos de Licenciatura em Educação do Campo pelo programa Procampo; cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização pela expansão de polos da Universidade Aberta do Brasil; e financiamento específico nas áreas de conhecimento voltadas à educação do campo e quilombola, por meio do Observatório da Educação e do Programa de Extensão Universitária (Proext).

O Eixo III é destinado à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação profissional, por meio de: expansão da oferta de cursos de qualificação profissional voltados ao desenvolvimento do campo, nas áreas relacionadas à atividade rural e serviços básicos, com concessão de bolsa-formação (por meio do Pronatec e do e-tec); fortalecimento do Programa Saberes da Terra; e disponibilização de recursos para o 1º ano na implantação de novas turmas de EJA.

O Eixo IV diz respeito às questões de infraestrutura física e tecnológica, tendo como principais ações: disponibilização de diferentes projetos arquitetônicos de escolas, possibilitando adequação a cada necessidade local; inclusão digital pela disponibilização de laboratórios de informática com laptop educacional, um computador (servidor) com conteúdos pedagógicos, um roteador wireless para conexão, computador interativo (projektor) com lousa digital; melhoria na infraestrutura das escolas rurais por meio de disponibilização de recursos financeiros para manutenção, conservação, aquisição e pequenos reparos das instalações, assim como equipamentos para abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário, além de articulação para o fornecimento de energia elétrica às escolas (Programas Luz para Todos, PDDE Campo e PDDE Água); e melhoria do sistema de

transporte por meio da disponibilização de ônibus rural escolar, lancha escolar, bicicletas e capacetes.

O Pronacampo é fruto de um longo processo colaborativo iniciado a partir da luta dos movimentos sociais e institucionalizado pela Secadi, que resultou na criação de um Grupo Permanente de Trabalho dentro da própria CGEC, posteriormente transformado na Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec), órgão vigente responsável pelo programa atualmente.

A trajetória da construção de uma Política Pública Nacional de Educação do Campo, no âmbito deste governo e deste Ministério, teve início a partir das demandas apresentadas pelos movimentos sociais organizados do campo, representados pela Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST no primeiro semestre de 2003, quando se instituiu o GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo.

O GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo foi instituído através da Portaria nº 1.374, de 3 de junho de 2003, com a atribuição de com a atribuição de articular as ações do Ministério da Educação pertinentes à educação do campo, divulgar, debater e esclarecer as Diretrizes Operacionais Para a Educação Básica nas Escolas do Campo. O GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo conta com a participação de representantes das diversas Secretarias integrantes da estrutura do MEC e Gabinete do Ministro, representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, do Conselho Nacional de Educação – CNE. Para acompanhamento das atividades o Grupo tem contado com a participação de organizações e instituições da sociedade civil que atuam na área de educação do campo, especialmente, aquelas representativas de trabalhadores rurais.

Entre os anos de 2004 e 2005, foram realizados 25 Seminários Estaduais de Educação do Campo, com o objetivo de debater e difundir as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, publicadas pelo CNE no ano de 2001. A partir dos Seminários foram instituídos os Comitês e/ou Fóruns Estaduais de Educação do Campo com o objetivo de promover a regulamentação e implementação das Diretrizes pelos sistemas estaduais e municipais de ensino. As Diretrizes Operacionais da Educação do Campo, do CNE, deverão ser regulamentadas nos sistemas de ensino, estaduais e municipais por meio de Resoluções próprias com vistas à sua efetivação nos sistemas.

Em 2007, foi instituída a Comissão Nacional de Educação do Campo, órgão colegiado de caráter consultivo, que substituiu o GPT – Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação de políticas públicas para a Educação do Campo.⁴³

⁴³ Doc. XXVII, Apêndice A.

A Conec foi instituída pela Portaria MEC nº 1.258 de 19 de dezembro 2007, que dispõe o seguinte:

Art. 1º instituir a Comissão Nacional de Educação do Campo, órgão colegiado de caráter consultivo, com a atribuição de assessorar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a Educação do Campo.

§ 1º A Comissão Nacional de Educação do Campo será composta por representantes do Governo Federal Ministério da Educação por meio de suas Secretarias: Setec, SEB, SESu, Secadi, SEED, Seesp, pelo FNDE e INEP e Ministério do Desenvolvimento Agrário -MDA; por representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação - Consed e oito integrantes da sociedade civil de âmbito nacional, sendo os membros titulares e seus respectivos suplentes nomeados pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º Os movimentos sociais de âmbito nacional representados na Comissão Nacional de Educação do Campo são: Ceffas Centros Familiares de Formação por Alternância; Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; CPT- Comissão Pastoral da Terra; Fetraf - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; MMC - Movimento das Mulheres Camponesas; MST- Movimento dos Trabalhadores sem Terra e Resab - Rede Educacional do Semi-Árido Brasileiro.

Art. 2º A representação relacionada nos parágrafos anteriores far-se-á sem prejuízo de outras entidades representativas das populações do campo ou outras instituições, que poderão ser convidadas para participar das reuniões.

Art. 3º A participação nas atividades da Comissão Nacional de Educação do Campo será considerada função relevante, não remunerada.

Art. 4º A Comissão Nacional de Educação do Campo será presidida pelo Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação e, na sua ausência ou impedimento, pelo Diretor de Educação para a Diversidade e Cidadania.

Art. 5º A Secretaria-executiva da Comissão Nacional de Educação do Campo será exercida pelo Coordenação-Geral de Educação do Campo.⁴⁴

Em 2005 foi instituída uma Comissão de Formação, ainda no GPT, para elaborar uma proposta preliminar de políticas para a educação no campo, que foi apresentada a todo o grupo em março de 2006 e, após adequações da CGEC, foi apresentada ao Congresso Nacional como proposta de alteração do PNE.

A dinâmica dos trabalhos realizou-se por meio de reuniões de uma comissão composta por representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e de movimentos sociais e sindicais de diferentes segmentos do campo organizados em âmbito nacional – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Via Campesina e Centros Familiares de

⁴⁴ Doc XI, Apêndice A.

Formação por Alternância (Ceffa). As discussões foram pautadas pelas Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo e por uma orientação de educação voltada para a inclusão e a diversidade.⁴⁵

Dentre as diretrizes estabelecidas pelo Pronacampo é importante mencionar a inclusão dos Ceffas no Fundeb, a partir de convênios com as redes públicas de ensino. Para ampliar as ações direcionadas a esse público, foi aberto um edital em abril de 2013 para contratação de um consultor com as seguintes atribuições:

Atividade 1. Mapear as escolas pertencentes à rede Ceffas no Brasil, delimitando o contexto de seu funcionamento; Atividade 1.1: Sistematizar e analisar os dados obtidos na atividade anterior sobre o funcionamento dos Ceffas no Brasil; Atividade 1.2: Traçar os desafios e dificuldades encontrados no funcionamento dos Ceffas no Brasil; Atividade 1.3: Indicar perspectivas para o enfrentamento dos desafios e dificuldades encontrados no funcionamento dos Ceffas no Brasil Atividade 1.4: Propor estratégias para expandir o acesso dos Ceffas às políticas públicas; Atividade 1.5: Delinear elementos e ações que contribuam para ampliar a participação desse movimento da Pedagogia da Alternância nas políticas de educação do campo.⁴⁶

Observando as etapas de criação do Pronacampo, os atores envolvidos e as ações propostas nos documentos oficiais, é possível perceber a colaboração como um princípio norteador de todo o processo. Como evidenciado no Capítulo 3, os diversos tipos de colaboração que podem se constituir no setor público não são uma panaceia; sua eficácia está diretamente ligada ao nível de complexidade dos problemas a serem atacados por uma determinada política pública.

Nesse sentido, a colaboração é mais indicada em situações de alta complexidade, como demonstrou ser todo o contexto em que se insere o Pronacampo: inicialmente por ser um programa público, ainda mais por ser na área da educação e sobretudo por ser um programa “guarda-chuva”, criado coletivamente por uma grande pluralidade de atores governamentais e sociais. Destarte, a colaboração é adequada para lidar com a complexidade admitida e pode ser observada em diversos momentos e aspectos, dentre os quais se destacam os seguintes:

- Pela essência integradora do programa, que contempla políticas já existentes e institui novas ações, algumas específicas para o ambiente rural (como o Procampo e o Saberes da Terra), outras como adequações de políticas gerais de educação (como o PDDE e PNLD) e outras ainda mais abrangentes, como o Luz para Todos;

⁴⁵ Doc. X, Apêndice A.

⁴⁶ Doc. VI, Apêndice A.

- Pela valorização da colaboração já nos programas existentes anteriormente e que foram abarcados pelo Pronacampo, fortemente baseados em parcerias interinstitucionais e extragovernamentais;
- Pelo caráter interdisciplinar do programa, que envolve em suas ações mais de dez ministérios e outros órgãos do poder executivo federal não vinculados ao MEC, dentre os quais se destacam o MDA, o Incra e o MMA;
- Pelo processo de elaboração, iniciado pelas reivindicações dos movimentos sociais organizados (já em cultura de cooperação), sistematizado por grupos de trabalho e espaços de diálogo articulados entre governo e os movimentos e então apresentado ao Congresso Nacional para criação dos instrumentos legais cabíveis;
- Pela criação de um espaço permanente de acompanhamento e discussão sobre as ações propostas e implementadas (Fonec);
- Pelo caráter colaborativo inerente ao sistema federativo brasileiro, especialmente no âmbito educacional, no qual o governo federal é responsável pela elaboração de diretrizes nacionais enquanto estados e municípios se encarregam da oferta. No caso da educação do campo, aparecem também como atores centrais os movimentos sociais, que além de influenciarem fortemente a elaboração de políticas adequadas, trabalham também na oferta de educação, como é o caso das escolas situadas nos assentamentos e das Ceffas;
- Pela cultura de acompanhamento e fiscalização por parte da população campesina, por meio de seus representantes, fortalecendo o controle social pelo protagonismo dos movimentos sociais organizados.

Para analisar todos esses processos colaborativos, com base no modelo conceitual proposto, primeiramente será feito o mapeamento sistêmico do cenário, iniciando pela identificação e breve descrição dos atores mais relevantes envolvidos, seguida pela aplicação da ferramenta CATWOE, e finalmente a construção da figura rica, como proposto pela metodologia adotada, a SSM.

5.3. Mapeamento sistêmico do cenário do Pronacampo

Para compreender as relações de colaboração estabelecidas em torno do Pronacampo é preciso conhecer o cenário em que elas se situam e por quem elas são formadas. A seguir são identificados os principais atores envolvidos com a política em foco, com uma breve descrição de cada um deles. Depois será aplicada a ferramenta

CATWOE para contemplação do sistema como um todo, definindo seus principais aspectos. A junção dessas duas etapas resulta, finalmente, na apresentação da figura rica que conjuga atores, relações e dinâmica dos processos colaborativos elencados.

5.3.1. Principais atores envolvidos com o Pronacampo

Para identificar as relações de colaboração foi preciso primeiramente elencar os principais atores envolvidos nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas federais para a educação do campo, em especial o Pronacampo. A lista foi sendo atualizada durante toda a pesquisa, à medida que novos atores se mostravam importantes, enquanto outros não mostraram envolvimento relevante. A seguir é apresentada a relação dos principais atores identificados (Quadro 7), com uma breve apresentação de cada um deles. As informações sobre os atores governamentais, organizações híbridas e movimentos sociais organizados foram retiradas de seus respectivos *sites*.

- **ATORES GOVERNAMENTAIS**
 - Ministério da Educação (MEC)
 - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)
 - Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais (Dpecadi)
 - Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo (CGEC)
 - Outras secretarias do MEC relacionadas: SEB, Setec, Sesu, Seres, Sase
 - Outros órgãos federais relacionados: MDA (SAF e SDT); MDF; MinC; MMA (SBF); MPA; MTE (SPPE e Senaes); Sepir; SExec.
 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
 - Governos estaduais (governadores, secretarias de educação e suas subdivisões – como as regionais de ensino, no Distrito Federal)
 - Governos municipais (prefeitos e secretarias de educação)
 - Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
 - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)
 - Escolas rurais (em diversas formatações, mas majoritariamente públicas)
 - Universidades Federais (destacam-se: Universidade de Brasília - UNB, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)
 - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)
 - Poder legislativo
 - Senadores e deputados federais e seus respectivos assessores
 - Frente parlamentar mista para a Educação no Campo
- **ORGANIZAÇÕES HÍBRIDAS E MOVIMENTO SOCIAIS ORGANIZADOS:**
 - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)
 - Conselho Nacional de Educação (CNE)
 - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
 - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
 - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf)
 - Rede de Educação do Semi-Arido Brasileiro (Resab)
 - Centros Educativos Familiares de Formação em Alternância (Ceffas)
 - União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (Unefab)
 - Outros movimentos sociais organizados
 - Comissão Nacional de Educação no Campo (Conec)
 - Fórum Permanente de Pesquisa em Educação no Campo (Fonec)
- **BENEFICIÁRIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO RURAL**
 - Estudantes da zona rural (beneficiários diretos)
 - Familiares e comunidade rural em geral (beneficiários indiretos)
 - Diretores, funcionários administrativos e professores das escolas rurais

Quadro 7: Principais atores envolvidos com o Pronacampo

A seguir serão apresentados brevemente os principais atores, na ordem em que aparecem no Quadro 7, com ênfase nas informações pertinentes ao trabalho.

O Ministério da Educação (MEC) é um órgão do governo federal do Brasil fundado no decreto n.º 19.402, em 14 de novembro de 1930, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo então presidente Getúlio Vargas, antes encarregado do estudo e despacho de todos os assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Atualmente é um dos 24 ministérios brasileiros, sendo responsável por: política nacional de educação; educação infantil;

educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária; magistério; assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes. Sua atual estrutura organizacional pode ser contemplada na Figura 15:

Figura 15: Estrutura organizacional do MEC
Fonte: Ministério da Educação (2013a).

A educação do campo é responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), que:

[...] em articulação com os sistemas de ensino implementa políticas educacionais nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação especial, do campo, escolar indígena, quilombola e educação para as relações étnico-raciais. O objetivo da Secadi é contribuir para o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino, voltado à valorização das diferenças e da diversidade, à promoção da educação inclusiva, dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental visando a efetivação de políticas públicas transversais e intersetoriais.⁴⁷

⁴⁷ Doc. II, Apêndice B.

A estrutura organizacional da Secadi é a seguinte (com detalhamento apenas do que é pertinente ao presente trabalho), apresentada na Figura 16:

Figura 16: Estrutura organizacional da Secadi

Como as demais secretarias do MEC são responsáveis pelos diferentes níveis do ensino, todas atuam conjuntamente com a Secadi no Pronacampo, participando das reuniões, auxiliando na elaboração de documentos e mesmo na gestão de algumas ações, dentro de sua respectiva responsabilidade. São elas:

A Secretaria de Educação Básica (SEB) zela pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. [...] Atualmente, os documentos que norteiam a educação básica são as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional de Educação para os anos 2011-2020, que se encontra atualmente em discussão no Congresso Nacional.

À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) compete, entre outros fins, planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política da educação profissional e tecnológica; promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da educação profissional e tecnológica e zelar pelo cumprimento da legislação educacional no âmbito da educação profissional e tecnológica.

A Secretaria de Educação Superior (Sesu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. A manutenção, supervisão e desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior (IFES) e a supervisão das instituições privadas de educação superior, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também são de responsabilidade da Sesu.

A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) é a unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas, e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação *lato sensu*, todos na modalidade presencial ou a distância. A SERES também é responsável pela Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação (Cebas). A Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior deve zelar para que a legislação educacional seja cumprida, e suas ações buscam induzir a elevação da qualidade do ensino por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão dos cursos e instituições, da conformidade às diretrizes curriculares nacionais e de parâmetros de qualidade de cursos e instituições.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase tem atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados; assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e Municípios na elaboração, adequação, acompanhamento e avaliação democrática de seus Planos de Educação em consonância com o estabelecido no PNE, bem como no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional; promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração e as relações democráticas de trabalho.⁴⁸

Também estão envolvidos com as políticas em foco os seguintes órgãos federais, por ordem de volume de participação: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), especialmente as Secretarias da Agricultura Familiar (SAF) e de Desenvolvimento Territorial (SDT); Ministério da Cultura (MinC); Ministério do Meio Ambiente (MMA), especialmente a Secretaria Nacional de Biodiversidade e Florestas (SBF); Ministério da Pesca e Agricultura (MPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), especialmente Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e Secretaria de Políticas Públicas e Emprego (SPPE); e a Secretaria Executiva (Sexec) do governo federal.

Destaca-se ainda a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), uma autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. Uma das suas diretrizes estratégicas diz: “O Incra implementará a reforma agrária de forma participativa,

⁴⁸ Doc. I, Apêndice B.

reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada.”⁴⁹

Outro órgão governamental importante é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é:

[...] promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.⁵⁰

O Inep mantém, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Observatório da Educação, um programa de fomento a pesquisas acadêmicas e formação de pós-graduandos na área de educação.

O Brasil é uma República Federativa, onde os 26 estados (mais o Distrito Federal) e os 5.570 municípios (IBGE, 2012) são atores importantes na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente no cenário da educação, no qual a responsabilidade de elaboração das diretrizes básicas é do governo federal, mas o oferecimento do serviço fica a cargo dos governos estaduais e municipais, especialmente suas respectivas secretarias de educação. No entanto, tais atores não se mostraram ativamente envolvidos, ao menos individualmente, com o Pronacampo. A presença dos secretários das instâncias subnacionais se dá, normalmente, por intermédio de duas associações: o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

O Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed, fundado em 25 de setembro de 1986, é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. O Consed tem por finalidade promover a integração das Secretarias Estaduais de Educação, visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade. Dentre as atividades do Conselho estão: participar na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação; coordenar e articular ações de interesse comum das Secretarias; promover intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais; realizar seminários, conferências, cursos e outros eventos; desenvolver programas e projetos; e articular com instâncias do governo e da sociedade civil.⁵¹

⁴⁹ Doc. XXIX, Apêndice B.

⁵⁰ Doc. XXX, Apêndice B.

⁵¹ Doc. XI, Apêndice B.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) é uma associação civil, sem fins lucrativos, constituída no dia 10 de outubro de 1986. Sua sede se localiza na capital da República, em Brasília. De lá é coordenada toda a rede de participação de seus membros e seccionais, dando destaque às ações que tenham por objetivo central a formulação de políticas educacionais.⁵²

Um importante grupo de atores no cenário da educação do campo é o das escolas, sejam públicas, que podem ser federais, estaduais ou municipais (sendo a maioria desse último tipo) ou mantidas por organizações sociais, como em assentamentos rurais e a rede de Centros Educativos Familiares de Formação em Alternância – Ceffas.

Existe uma enorme diversidade entre as escolas públicas, em relação a tamanho, estrutura, recursos, organização, perfil de professores e de alunos. Enquanto algumas se parecem com escolas urbanas bem desenvolvidas, com laboratórios, equipamentos de última geração e professores com formação adequada, outras têm apenas uma classe multisseriada, funcionando em condições físicas precárias, não tendo nem mesmo energia elétrica. As escolas deveriam ser tratadas aqui como parte do poder público, como agentes implementadores, mas pode-se perceber que no âmbito do Pronacampo, e das políticas públicas para a educação do campo em geral, elas são tratadas mais como beneficiárias do que como parte do conjunto de atores governamentais. Não foi encontrado, por exemplo, nenhum órgão representante das escolas (não incluindo aqui as Ceffas, que são representadas pela União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil Unefab), ou de sindicatos de professores, em nenhum dos espaços de diálogo analisados.

Outro conjunto de agentes implementadores que acaba desempenhando um papel um pouco diferente são as universidades públicas. Algumas delas são bastante ativas nas políticas educacionais para o campo em geral, também por serem as unidades executoras do Pronacampo, ofertando os cursos de licenciatura específicos, mas se destacam especialmente por manterem contato próximo e constante com a população camponesa e os movimentos sociais organizados. Pode-se dizer que as universidades fortalecem o protagonismo dos movimentos ao intermediar o diálogo com órgãos governamentais, auxiliar na institucionalização de espaços de interação e legitimar suas reivindicações por meio da realização de pesquisas científicas e divulgação de seus resultados, catalisando atenção e esforços para o tema em questão.

⁵² Doc. XXII, Apêndice B.

Dentre as diversas universidades envolvidas com as políticas de educação do campo se destacam aquelas que têm projetos de pesquisa sobre o tema. A atuação da Universidade de Brasília (UNB) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) se sobressai pelo protagonismo de alguns de seus professores na luta pela Educação do Campo, pela iniciativa de implantar os cursos do Pronacampo na versão piloto e pela participação em espaços de diálogo como a Conec e o Fonec.

A regulamentação do Pronacampo pela Portaria 86, de fevereiro de 2013⁵³ incluiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) como implementador de parte dos programas de formação de jovens e adultos, pelo Pronatec.

O Senar, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, criado pela Lei nº 8.315, de 23/12/91, é uma entidade de direito privado, paraestatal, mantida pela classe patronal rural, vinculada à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e administrada por um Conselho Deliberativo tripartite. Integrante do chamado Sistema S, tem como função cumprir a missão estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, composto por representantes do governo federal e das classes trabalhadora e patronal rural. O SENAR não tem Unidades de Ensino. Por decisão institucional, as salas de aula são os locais onde o trabalhador e o produtor rural atuam.⁵⁴

Embora apontado pelos movimentos sociais organizados como um ator indesejado no cenário da educação do campo, por ser visto como um representante dos defensores da hegemonia do agronegócio sobre a agricultora familiar, a presença do Senar não pode ser desconsiderada, pois é de sua responsabilidade a oferta da educação técnica, ação importante dentre os programas específicos que formam o Pronacampo.

Quanto ao poder legislativo, foi criada em 2005 a “Frente Parlamentar pela Educação do Campo”:

[...] é uma associação suprapartidária, sem fins lucrativos, com duração indeterminada, constituída no âmbito do Congresso Nacional, com atuação em todo o território nacional, com sede e foro na Capital Federal. É constituída no âmbito do Congresso Nacional, sendo integrada pelos seguintes membros e colaboradores: I - Como Membros Efetivos Federais: Deputados Federais e Senadores da República [...]; II - Como Membros Regionais: Deputados Estaduais e Vereadores que aderirem a essa Frente, [...]; III - Como Membros Colaboradores, representantes de entidades movimentos sociais e sindicais, dos Ministérios Governamentais e dos Ministérios Públicos, de Conselhos e Fóruns, de associações e organizações sociais, de entidades de extensão rural relacionadas com os objetivos da Frente Parlamentar.⁵⁵

⁵³ Doc. II, Apêndice A.

⁵⁴ Doc. XXV, Apêndice B.

⁵⁵ Doc. XVII, Apêndice A.

Dentre as organizações não governamentais envolvidas com o Pronacampo destaca-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que possui vários consultores na CGEC. A organização:

foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades. É a agência das Nações Unidas que atua nas seguintes áreas de mandato: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. A Representação da Unesco no Brasil foi estabelecida em 1964 e seu Escritório, em Brasília, iniciou as atividades em 1972, tendo como prioridades a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social. Desenvolve projetos de cooperação técnica em parceria com o governo – União, estados e municípios –, a sociedade civil e a iniciativa privada, além de auxiliar na formulação de políticas públicas que estejam em sintonia com as metas acordadas entre os Estados Membros da Organização.⁵⁶

Outro ator importante é o Conselho Nacional de Educação (CNE), instituído pela Lei 9.131 de 25/11/1995, como órgão colegiado integrante do MEC e com atribuições de assessoramento, normativas e deliberativas. O conselho é composto por duas câmaras (de Educação Básica e de Educação Superior), e tem por missão “a busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade” (MEC, 2013b). Foi o CNE que elaborou as Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo, em 2001.

Já foi demonstrado o protagonismo dos movimentos sociais na luta por uma educação do campo específica e de qualidade, dentre os quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ou simplesmente Movimento Sem Terra, um movimento social que existe desde o início da década de 1990 e se organiza em torno de três objetivos principais: Lutar pela terra; Lutar por Reforma Agrária; Lutar por uma sociedade mais justa e fraterna.

O movimento está organizado em 24 estados nas cinco regiões do país. No total, são cerca de 350 mil famílias que conquistaram a terra por meio da luta e da organização dos trabalhadores rurais. Com esta dimensão nacional, as famílias assentadas e acampadas organizam-se numa estrutura participativa e democrática para tomar as decisões no MST. Nos assentamentos e acampamentos, as famílias organizam-se em núcleos que discutem a produção, a escola, as necessidades de cada área. Destes núcleos, saem os coordenadores e coordenadoras do assentamento ou do acampamento. A

⁵⁶ Doc. II, Apêndice B.

mesma estrutura se repete em nível regional, estadual e nacional. Um aspecto importante é que as instâncias de decisão são orientadas para garantir a participação das mulheres, sempre com dois coordenadores, um homem e uma mulher. E nas assembleias de acampamentos e assentamentos, todos têm direito a voto: adultos, jovens, homens e mulheres.⁵⁷

Também se destacam, pela participação ativa e constante de seus respectivos representantes em todos os espaços de discussão, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras (Fetraf) e a Rede de Educação do Semi-Arido Brasileiro (Resab), apresentadas brevemente a seguir.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) foi fundada em 1963 e atualmente, com as 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (Fetags) e mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) filiados, compõe o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), que luta pelos direitos de mais de 15,7 milhões de homens e mulheres do campo e da floresta, que são agricultores(as) familiares, acampados(as) e assentados(as) da reforma agrária, assalariados(as) rurais, meeiros, comodatários, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e ribeirinhos.⁵⁸

A Fetraf - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar nasceu [...] em Julho de 2004 em Brasília e hoje está organizada em 18 Estados, com mais de 600 Sindicatos e Associações sindicais em mais de 1000 municípios em todo o Brasil, com aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados. Os objetivos principais da Fetraf-Brasil/CUT são: Fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; Unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; Construir um projeto de desenvolvimento Sustentável e Solidário. A Federação trabalha com os princípios de liberdade de expressão, pela democracia e por mais espaço de participação.⁵⁹

A Rede de Educação do Semi-Arido Brasileiro (Resab) é um espaço de articulação política regional da sociedade organizada, congregando educadores e educadoras e instituições governamentais e não governamentais, que atuam na área de educação no semiárido Brasileiro. Visa desenvolver ações que contribuam, de forma geral, com a melhoria da qualidade do ensino e do sistema educacional público do semiárido.⁶⁰

É importante mencionar ainda a atuação das instituições educacionais mantidas pelos próprios camponeses. O termo “Centros Educativos Familiares de Formação em Alternância – Ceffas” é utilizado para nomear diversos tipos de instituições educacionais mantidas por comunidades rurais, que funcionam pela pedagogia da alternância, como as Casas Familiares do Mar – CFM, as Casas Familiares Rurais -

⁵⁷ Doc. II, Apêndice B.

⁵⁸ Doc. XIV, Apêndice B.

⁵⁹ Doc. XV, Apêndice B.

⁶⁰ Doc. XVI, Apêndice B.

CFR, as Escolas Comunitárias Rurais – Ecor e as Escolas Famílias Agrícolas EFAs. O Pronacampo tem como uma de suas ações a inclusão das Escolas dos Ceffas no Fundeb, a partir de convênios com as redes públicas de ensino. Os Ceffas contam com uma associação denominada União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil (Unefab), que se mostra ativa na luta pela educação no campo, participando frequentemente dos espaços de diálogo existentes.

Existem ainda organizações representantes de diversas comunidades camponesas, que aparecem de forma esporádica, especialmente pela participação em eventos. Sua atuação, no entanto, não se equipara aos demais movimentos elencados, logo não serão especificadas no trabalho.

Todos esses atores interagem constantemente, em especial nos dois espaços de interação e diálogo nos quais vem sendo construído coletivamente o Pronacampo: a Conec e o Fonec. A Conec é atualmente composta por membros da CGEC, das demais secretarias do MEC, do Consed, de universidades (UNB e UFMG), do Inep, do Consed, da Undime, de secretarias estaduais da Educação, e de organizações sociais (Contag; MST; Resab; Fetraf). O Fonec, criado em 2010, ainda está em estágio embrionário, mas vem se mostrando importante na divulgação e defesa da perspectiva da população camponesa e seus movimentos representativos sobre as políticas propostas.

Em todas as políticas públicas os beneficiários são (ou deveriam ser) um dos principais atores. Afinal ninguém melhor do que quem vive um problema para explicar a quem se propõe a solucioná-lo as especificidades de suas necessidades, participando ainda na escolha e priorização de decisões e na avaliação dos resultados. Os beneficiários diretos do Pronacampo são todos os camponeses que precisam de educação, e imediatamente aqueles que já são atendidos por alguma ação do programa (os estudantes rurais). Indiretamente seus familiares e a comunidade rural em geral também são favorecidos pelo aprendizado de alguns.

Como mencionado anteriormente, as escolas, com seus diretores, professores e funcionários administrativos, apesar de também serem agentes implementadores no processo de oferecimento da educação pública, são considerados aqui beneficiários. Afinal, ações do Pronacampo como o repasse de recursos, a disponibilização de equipamentos, a melhoria na infraestrutura, a adequação de materiais didáticos e a oferta de formação são direcionadas inicialmente às escolas, proporcionando melhores

condições de trabalho, para então resultar em melhoria do processo educacional como um todo e especialmente na qualidade do ensino-aprendizagem.

5.3.2. Aplicação do CATWOE enriquecido

Após a identificação dos principais atores envolvidos no cenário a ser mapeado, o próximo passo é a aplicação da ferramenta CATWOE enriquecida, que agrega a proposta original de Checkland (1981) acrescida das complementações de Basden e Wood-Harper (2006) e Bergvall-Kareborn et al (2004).

5.3.2.1. C - CUSTOMERS

Os principais beneficiários do sistema em foco (CHECKLAND, 1981) são os estudantes da zona rural. É para sua formação que é pensado todo o sistema educacional. Apesar de ter havido certo avanço nos últimos anos, os indicadores educacionais do campo ainda são bastante inferiores aos verificados nas áreas urbanas, como pode ser percebido pelos indicadores já apresentados.

Acompanhando a sugestão da consideração também dos beneficiários indiretos do sistema (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004), foram incluídos nesse elemento os professores e corpo administrativo das escolas rurais, como agentes de transformação, que não são o público-alvo final das políticas públicas propostas, mas cujo trabalho é fortemente afetado pelos *outputs* do sistema.

Observando os dados gerais no Anuário Brasileiro da Educação (MEC, 2012) de formação dos professores de todo o País, em todos os níveis de ensino, pode-se ver que apenas 43,8% dos profissionais que lecionam na zona rural têm Ensino Superior Completo, contra 74,1% da zona urbana. No entanto, deve-se considerar que a LDB ainda admite, para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I, que o professor tenha formação em nível Médio, na modalidade Normal. Hoje, 91,5% dos que estão em escolas urbanas têm formação que pode ser classificada como adequada (nível Médio Normal ou Superior). Já nas escolas rurais, esse mesmo percentual cai para 88,3%. Mesmo sem exigência do diploma de graduação para atuar até o Fundamental I, as diferenças entre as zonas são grandes também quando se observa o percentual de professores com Nível Superior: o da zona urbana é 24% maior que o da zona rural.

São identificados, ainda, como beneficiários indiretos as famílias dos estudantes e as comunidades rurais em geral, visto que a educação aumenta o potencial de desenvolvimento local e emancipatório, que pode resultar em aumento da qualidade de vida dessas pessoas. A educação do campo adequada à realidade da população camponesa reflete na atuação dos próprios educandos não apenas como produtores agropecuários, mas também como propagadores do conhecimento, transferindo o aprendizado obtido na escola para as comunidades circunvizinhas.

Assume-se que a melhoria da educação do campo reflete indiretamente na sociedade como um todo, pois traz consequências relativas à produção agropecuária e ao desenvolvimento econômico do país, além de influenciar na distribuição geográfica populacional e mesmo na distribuição de renda. No entanto a atuação dos gestores públicos responsáveis pela implementação das políticas estudadas é capaz de planejar e buscar atingir objetivos diretamente ligados apenas às comunidades rurais, pois as consequências mais amplas de suas ações dependem de inúmeros outros fatores que fogem ao seu controle. Portanto, estes demais públicos não serão incluídos no elemento C, evitando a ampliação excessiva da perspectiva de análise, como alertado por Basden e Wood-Harper (2006).

5.3.2.2. A - ACTORS

Os gestores públicos oficial e diretamente responsáveis (CHECKLAND, 1981) pela operacionalização das políticas públicas federais para a educação do campo são os agentes públicos alocados na Secadi, especialmente aqueles da Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais e ainda mais especificamente os da Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo. No entanto, devem ser considerados também (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004) os funcionários públicos das demais secretarias do MEC, das secretarias estaduais e municipais de educação, das regionais de ensino e os próprios professores e funcionários administrativos das escolas rurais.

Em relação às competências específicas necessárias aos atores identificados para o bom funcionamento do processo de transformação (T) (BERGVALL-KAREBORN et al, 2004), foram elencadas as seguintes:

- Competências administrativas – capacidade de planejamento, organização, coordenação e controle, especialmente para os funcionários das secretarias de educação;
- Conhecimento específico sobre a vida no campo e a produção agropecuária – mesmo aqueles que não atuam diretamente no campo devem ter um conhecimento mínimo sobre esses aspectos. No caso das secretarias estaduais, municipais e das escolas, é necessário conhecer especialmente as peculiaridades da região em que atuam;
- Visão sistêmica – uma das competências mais importantes, para todos os atores identificados, já que a proposta das novas políticas lançadas pelo governo envolve integração e intersetorialidade. Portanto, se faz necessário conhecer todos os elementos do sistema educacional, bem como os envolvidos e interessados, para contemplar seus interesses de forma adequada;
- Conhecimento de todos os programas públicos direta ou indiretamente relacionados ao tema em questão, sejam eles federais ou das instâncias subnacionais;
- Comunicação e contato interpessoal (por lidar com educação e por estar em um meio no qual se faz necessário lidar com diferentes grupos de interesse, como os gestores públicos, os movimentos sociais e os alunos);
- No caso dos atores que não estão diretamente ligados a alguma atividade política, é importante que tenham, ainda assim, consciência e ativismo políticos.

Das competências mencionadas, parecem ser mais presentes nos atores identificados (BASDEN; WOOD-HARPER, 2006): as competências administrativas; o conhecimento específico sobre a vida no campo e a produção agropecuária; a comunicação e o bom relacionamento interpessoal; e a consciência e ativismo político.

O ativismo político não se mostra suficiente nas escolas (considerando diretores, professores e funcionários administrativos), o que faz com que eles tenham conhecimento dos programas apenas depois de todas as discussões e formalização das decisões, participando do processo mais como beneficiários do que como agentes implementadores, que deveria ser seu papel.

Deve ser ampliado o conhecimento dos programas públicos vigentes pelos atores externos ao MEC, mesmo porque a maioria deles é nova ou tem adequações que foram

realizadas recentemente. A visão sistêmica pode ser observada nos pesquisadores e professores universitários e em alguns agentes da CGEC, mas ainda precisa ser melhor desenvolvida. Como a integração e a coordenação entre os programas tratam ideias relativamente novas, a cultura de cooperação ainda não foi interiorizada em grande parte dos agentes públicos envolvidos.

Assim, é necessário um esforço de divulgação das informações para todos os interessados. Um fato relevante e positivo nesse sentido é que frequentemente tem acontecido a promoção de diversos eventos voltados para a discussão dos programas e políticas mencionados, no intuito de colher opiniões por diferentes perspectivas sobre os mesmos, além de aumentar a familiaridade e o sentimento de apropriação e pertencimento dentre os envolvidos. Exemplos desses eventos são o Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (Enera) e a Conferência Nacional “Por uma Educação do Campo”, as reuniões do Fonec, diversos encontros promovidos pela Secadi para apresentação do Pronacampo aos gestores municipais e às escolas rurais, além da participação de representantes da CGEC em outros encontros (como o Encontro Nacional de Prefeitos Municipais), também para divulgação do programa.

5.3.2.3. T – TRANSFORMATION PROCESS

O processo central de transformação do sistema analisado é a implementação das políticas públicas, sendo os *inputs* principais a legislação elaborada previamente e a dotação orçamentária disponível. Já o *output* basilar é uma educação do campo de qualidade, o que deve contemplar acessibilidade e adequabilidade à realidade campesina.

Antes da implementação acontece a inserção do tema na agenda governamental, a análise de alternativas de ação, a tomada de decisão e a formulação da política. Após a implementação acontecem a avaliação e o monitoramento das ações e resultados.

5.3.2.4. W - WELTANSCHAUUNG

Em um primeiro, momento destaca-se como visão de mundo a percepção da necessidade de elaboração de políticas educacionais específicas para a zona rural, pela negligência histórica sofrida.

A análise mais profunda do sistema em estudo leva à definição de uma visão de mundo em transformação, perceptível em relação a aspectos distintos, mas em uma direção congruente:

- Antes o campo era visto como sinônimo de atraso e espaço de exclusão. Hoje ele passa a ser visto como espaço de produção e desenvolvimento econômico e social. Por essa valorização, antes as políticas urbanas eram replicadas na área rural, e atualmente são criadas políticas específicas para o campo, especialmente em relação à educação.
- Antes as políticas públicas eram fragmentadas. Hoje há um esforço de coordenação entre órgãos, entre programas educacionais e intersetorialmente.
- Antes havia um grande distanciamento entre a população e o governo, o que vem sendo modificado por programas que prezam a transparência e a participação, estreitando laços com organizações e cidadãos individualmente.

Em vários campos do conhecimento percebe-se uma crescente valorização da colaboração como resposta a situações complexas, o que pode ser identificado no sistema de implementação de políticas públicas federais para a educação do campo, em diferentes níveis de desenvolvimento, com alguns processos ainda embrionários e outros já bem consolidados.

Essa premissa da integração por meio de processos colaborativos, somada à valorização do espaço rural e da população campesina, constitui a visão de mundo que baliza o sistema de formulação de políticas públicas federais para a educação do campo.

5.3.2.5. O – OWNERS

A formulação das políticas públicas é realizada pelos agentes do poder legislativo, mas os gestores públicos envolvidos na implementação das mesmas gozam de certa autonomia e poder de decisão. Radin (2010, p. 88) destaca a importância da administração pública na regulamentação dos textos aprovados pelos legisladores, que são genéricos. O autor lembra também que “a implementação da lei pelos escalões inferiores da burocracia definem o que as leis efetivamente representam para os cidadãos” e são eles que estão em contato direto com o cidadão, portanto fazem avaliação informal continuamente. Percebe-se, assim, a importância dos administradores públicos em todo o processo, inclusive legalmente.

Oficialmente quem pode impedir o funcionamento do sistema estudado, portanto, são os legisladores (no caso, da esfera federal) e membros do alto escalão do poder executivo, também no âmbito federal. No entanto, como mencionado por Basden e Wood-Harper (2006) e Bergvall-Kareborn et al (2004), em qualquer sistema público o “proprietário” maior é a sociedade, ou mais especificamente a parcela diretamente afetada pelo sistema, no caso a população campesina. Para empoderar a sociedade nesse sentido, é importante estabelecer e fortalecer mecanismos de *accountability* e participação social.

5.3.2.6. E – ENVIROMENT

O sistema de implementação das políticas públicas federais para a educação no campo está intrinsecamente relacionado ao sistema educacional brasileiro como um todo, devendo obedecer às Diretrizes Nacionais de Educação. Aspectos do ambiente que se sobressaem são: a morosidade do sistema político brasileiro em relação a novas leis; a rigidez orçamentária governamental; o abandono histórico do meio rural na questão educacional; o protagonismo dos movimentos sociais para uma educação do campo adequada; a descentralização federativa em que o governo federal elabora diretrizes e os estados e municípios aplicam os recursos para a oferta da educação.

Faz-se relevante mencionar ainda, como fator restritivo interno para a proposição das políticas públicas para a educação do campo, a infraestrutura atual das escolas rurais, que segundo o Anuário Brasileiro da Educação (MEC, 2012), é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de uma Educação de qualidade no campo.

A maioria dos fatores mencionados é de caráter normativo. Os fatores determinísticos, como limites físicos e geográficos, são mais permissivos do que restritivos, pois, como mencionado, o Brasil tem abundância de recursos naturais e vocação agrícola, embora o histórico de formação social do país não tenha valorizado tais características. Em relação aos fatores legais e burocráticos, podem ser considerados restritivos na medida em que tornam o processo longo e demorado.

O Quadro 8 traz uma síntese do que foi identificado pela aplicação da ferramenta CATWOE, mostrando na primeira coluna como seria definido cada elemento pela proposta original de Checkland (1981) e na segunda coluna pela ferramenta enriquecida pelas complementações de Bergvall-Kareborn et al (2004) e Basden e Wood-Harper (2006).

	Definição original	Ferramenta enriquecida
C	Estudantes das áreas rurais	Estudantes das áreas rurais + professores e corpo administrativo das escolas rurais
A	Agentes públicos da Secadi	Agentes públicos da Secadi + funcionários públicos das demais secretarias do MEC, das secretarias estaduais e municipais de educação, das regionais de ensino e os próprios professores e funcionários administrativos das escolas rurais. Competências: administrativas; conhecimento específico sobre a vida no campo e a produção agropecuária; comunicação e o bom relacionamento interpessoal; consciência e ativismo político; visão sistêmica; conhecimento dos programas públicos vigentes.
T	Processo central de transformação: implementação das políticas públicas. <i>Inputs</i> : legislação elaborada previamente e a dotação orçamentária disponível. <i>Output</i> : educação do campo de qualidade.	A execução da política pública inclui especificação dos detalhes do programa, alocação de recursos e decisões operacionais. Os gestores públicos estão envolvidos também, ainda que indiretamente, nos processos de formulação e avaliação das políticas.
W	Necessidade de elaboração de políticas educacionais específicas para a zona rural.	A premissa da integração, somada à valorização do espaço rural e da população campesina.
O	Legisladores e membros do alto escalão do poder executivo no âmbito federal.	Legisladores e membros do alto escalão do poder executivo no âmbito federal + gestores públicos (autoridade, interesse e poder de decisão) + sociedade (na ideia de proprietário)
E	Sistema educacional brasileiro + sistema político brasileiro + atuação dos movimentos sociais organizados interessados + infraestrutura escolar existente na zona rural	Fatores deterministas são permissivos; demais fatores são normativos. O principal fator interno é a infraestrutura escolar existente. Aspectos legais e burocráticos tornam o processo longo e demorado.

Quadro 8: Mapeamento do sistema em estudo pelo CATWOE enriquecido

5.3.3. Figura rica

A *SSM* sugere que o mapeamento da situação problema a ser analisada seja expresso por meio de representações gráficas livres que contemplem todos os atores envolvidos no cenário, bem como as relações estabelecidas entre eles, o que é chamado de figura rica. Não há regras rígidas para essa etapa, devendo haver liberdade para que seus construtores possam destacar todos os aspectos que acharem relevantes.

A Figura 17 é a figura rica elaborada para ilustrar o cenário no qual se estabelece o Pronacampo, com os principais atores identificados. A cor azul indica que o ator é governamental ligado ao poder executivo. A cor verde indica que o ator pertence ao poder legislativo. A cor preta indica que o ator não é governamental. A cor vermelha e o formato de losango indicam um espaço institucionalizado de colaboração, seja ele governamental, social ou misto. A cor da borda do losango irá indicar se ele é predominantemente governamental ou não. O destaque em negrito indica maior

importância. O posicionamento de cada ator foi escolhido de acordo com a hierarquia (formal ou informal) e a proximidade com os demais atores.

A linha pontilhada não representa nenhuma ordem, apenas visa representar a completude e complexidade das relações estabelecidas, pois não foi possível representar graficamente cada relação individualmente. No fim, todos os atores se relacionam, direta ou indiretamente, sendo os principais pontos de convergência a CGEC e a Conec.

Figura 17: Figura rica do cenário do Pronacampo

É importante ressaltar que a visão de mundo (*Weltanschauung*) escolhida é a perspectiva da luta pela educação no campo, pelas demandas dos camponeses, representados pelos movimentos sociais organizados. Outros atores importantes na configuração das políticas de educação do campo, como os defensores da supremacia do agronegócio, podem representar o cenário de forma diferente, identificar outros atores e

relações, e consequentemente avaliar os processos colaborativos também de maneira distinta.

Demonstra-se, assim, a complexidade do cenário em que se estabelecem as políticas públicas de educação do campo como um campo propício para o estabelecimento de processos colaborativos, no intuito de aumentar as chances de sucesso das propostas e programas. Segue-se, então, com a identificação de todas as evidências de colaboração no processo de formação de agenda, formulação, implementação e avaliação das ações e resultados do Pronacampo, e a apreciação de cada evidência elencada por meio das dimensões e critérios de análise propostas no modelo conceitual.

5.4. Identificação das relações de colaboração estabelecidas no âmbito do Pronacampo

Como foi evidenciado, todo o contexto do Pronacampo (uma política pública, educacional, federal, de cunho integrador, originada de uma luta protagonizada por movimentos sociais camponeses, desenvolvida por meio de processos colaborativos, entre diversos atores) faz com que o programa tenha enorme complexidade. Sendo assim, é delicado generalizar qualquer afirmação sobre o programa, já que ele é composto por diversas ações menores, com processo de formação e características diversas entre si. Em algumas etapas a colaboração é mais evidente e em outras nem tanto, como ocorre também com as ações específicas integrantes do programa. Além disso, trata-se de uma política recente, ainda em desenvolvimento, com relações dinâmicas em que os atores ainda estão definindo seus papéis.

Ainda assim, é possível perceber, no geral, uma cultura de valorização dos processos colaborativos, ao menos pela intenção de instituí-los, não entrando ainda na questão da “qualidade” das relações, que será melhor avaliada pela aplicação do modelo conceitual de análise.

A colaboração aparece já na própria definição do Pronacampo, no artigo primeiro da Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013: “[...] consiste em um **conjunto articulado** de ações de apoio aos sistemas de ensino para a implementação da política de educação do campo”; no parágrafo único “[...] será desenvolvida pela União em regime de **colaboração** com os estados, os municípios e o Distrito Federal [...]”; e no artigo nono “será implementado de forma **articulada institucionalmente** entre o Ministério da

Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - Secadi, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”

Além do programa em si, a valorização da colaboração pode ser percebida no conjunto das políticas educacionais para o campo, no próprio MEC como diretriz geral e mesmo no governo federal como um todo, tanto no poder executivo quanto legislativo, como evidenciado por alguns trechos dos documentos oficiais analisados, que serão apresentados a seguir, dos mais específicos aos mais gerais:

- Sobre a luta pela educação no campo e o reconhecimento governamental, a criação do Fonec se destaca como valorização do diálogo, da interação e da participação:

No período de 19 a 21 de setembro de 2005, foi promovido em Brasília o 1º Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo, em **parceria** com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O encontro teve como objetivo **debater** com pesquisadores de 24 estados brasileiros as principais questões teóricas e práticas enfrentadas pelos atores da Educação do Campo. [...] A fim de dar continuidade a esse debate foi instituído o Fórum Virtual de Pesquisa em Educação do Campo, **espaço de convergência, troca e articulação de pesquisas e reflexões teóricas.** [...]

As ações da Secadi para promover a construção de uma política nacional de Educação do Campo têm sido fundamentadas pela compreensão de que esta é uma reivindicação legítima dos movimentos sociais e sindicais do campo. Para a formulação dessa política, a Coordenação-Geral de Educação do Campo da Secadi/MEC conta com a **participação de diferentes fóruns democráticos**, em especial do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), cuja representatividade política, institucional e pedagógica está alicerçada em sua trajetória, que tem fomentado o debate entre Estado e sociedade, proporcionando a **multiplicidade de interlocutores** e o respeito às singularidades do campo.⁶¹

- Sobre as políticas educacionais já existentes para o campo, o Procampo é essencialmente colaborativo no sentido de que existe uma diretriz nacional para os cursos a serem oferecidos, mas cada universidade parceira tem a autonomia para elaboração do próprio Plano Político Pedagógico, bem como o processo de seleção de professores e alunos, com orientação da Secadi. A seguir estão transcritos trechos que mencionam a também colaboração em textos oficiais do Pronera, Saberes da Terra, respectivamente:

Art. 1º A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em **regime de colaboração** com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto.⁶²

⁶¹ Doc X, Apêndice A.

⁶² Doc XV, Apêndice A.

Considerando a necessidade de desenvolver **ações integradas** entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal para garantir aos jovens e adultos o acesso e permanência no ensino fundamental e médio;

[...]

Considerando a necessidade de promover **políticas intersetoriais** para assegurar o atendimento educacional de jovens e adultos.⁶³

- Sobre a colaboração como princípio direcionador geral do MEC, trechos sobre o PDE e do Compromisso Todos pela Educação, respectivamente:

Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o MEC vem reforçar uma **visão sistêmica** da educação, com **ações integradas** e sem disputas de espaços e financiamentos. No PDE, investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior. A construção dessa unidade só será possível com a **participação conjunta da sociedade**. Com o **envolvimento** de pais, alunos, professores e gestores, a educação se tornará um compromisso e uma conquista de **todos**.

[...]

Assim, o Estado, ao assumir sua responsabilidade em relação ao resgate das imensas dívidas sociais, dentre elas a educacional, precisa **dialogar intensamente com esses atores** a fim de desenvolver políticas públicas efetivas e duradouras.⁶⁴

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a **conjugação dos esforços** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em **regime de colaboração**, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

[...]

XX - **acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação**, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e **instalar Conselho de Educação**, quando inexistentes;

XXIV - **integrar os programas da área da educação com os de outras áreas** como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - **fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos**, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num **espaço comunitário** e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - **firmar parcerias externas à comunidade escolar**, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do

⁶³ Doc XII, Apêndice B.

⁶⁴ Doc I, Apêndice B.

acompanhamento das metas de evolução do IDEB [Índice da Educação Básica].⁶⁵

- Ainda no MEC é importante destacar a existência da Sase (Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino), criada justamente para fomentar a cooperação entre os entes federados, garantindo que seus Planos de Educação sejam elaborados coerentemente em relação ao que dita o PNE.
- Sobre o governo federal em geral, destaca-se a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como a Lei da Transparência:

Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V- desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 7º - O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV- informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V- informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.⁶⁶

- Sobre o poder legislativo, percebe-se que o Congresso Nacional organiza-se em Frentes Parlamentares⁶⁷ (que têm origem nas chamadas “bancadas”, mas atualmente são oficializadas), no intuito de fortalecer as ações em torno de uma

⁶⁵ Doc XVIII, Apêndice A.

⁶⁶ Doc. XIX, Apêndice A.

⁶⁷ Para entender mais sobre a origem, as características e as críticas feitas às frentes parlamentares, ver, dentre outros: DELGADO (1995).

causa comum, ao unir os interessados em defendê-la nesse ambiente. A criação da Frente Parlamentar pela Educação do Campo (FPEC) mostra que esse tema ganhou espaço no Congresso e agora conta com um grupo de legisladores dedicados a agilizar a elaboração dos instrumentos legais necessários. Percebe-se que a colaboração aparece em nove das onze finalidades da FPEC, elucidadas em seu estatuto:

Art.2º- A Frente Parlamentar pela Educação do Campo tem as seguintes finalidades:

[...]

c) Promover **debates** e propor ações estratégicas sobre a Educação do Campo que estejam inclusive voltadas ao desenvolvimento sustentável do país.

[...]

e) Promover um processo de **integração interinstitucional** voltado para o desenvolvimento da educação do campo e **colaborar na articulação entre os entes federados, no âmbito legislativo e executivo**

f) **Monitorar e fiscalizar** as políticas públicas e ações governamentais que se relacionem com a educação do campo

g) **Promover simpósios, seminários, audiências públicas e outros eventos pertinentes ao tema, divulgando seus resultados;**

h) **Promover o intercâmbio com parlamentares estaduais e municipais, entidades da sociedade civil e instituições públicas**, no sentido de potencializar a implementação de políticas públicas para a educação do campo;

i) **Dialogar** com órgãos e entidades relacionados à educação do campo visando **promover a cooperação e integração** dos mesmos com o Congresso Nacional;

j) **Estimular a participação** ampla e democrática da sociedade civil nas discussões sobre o papel estratégico da Educação do Campo no desenvolvimento do país

k) **Fiscalizar** e cobrar a implantação de normas públicas voltadas para a Educação do Campo.⁶⁸

Percebe-se que a colaboração, seja ela efetiva ou não, permeia todo o contexto em que se insere o Pronacampo, envolvendo diversos atores, em diferentes etapas do processo de formulação, implementação e avaliação de cada um dos programas específicos abarcados. A seguir serão descritos cada um dos tipos de colaboração sugeridos pelo modelo conceitual do Capítulo 3, para que os mesmos possam então ser avaliados quanto às dimensões de publicidade, representatividade e participação.

5.4.1. Colaboração intragovernamental entre agentes

A colaboração intragovernamental é importante no sentido de enfraquecer a perspectiva *top-down* de supervalorização da etapa de tomada de decisão e formulação das políticas, reconhecendo a importância da execução. Este processo é claramente identificado no Pronacampo, pois a legislação vigente foi elaborada com base em

⁶⁸ Doc. XVII, Apêndice A.

propostas preliminares enviadas pela Secadi, ou seja, pelos responsáveis pela implementação do programa.

A CGEC, em articulação com o GPT, elaborou uma proposta de alteração do PNE para ser apresentada ao Congresso Nacional, em conjunto com as demais propostas do MEC. A dinâmica dos trabalhos realizou-se por meio de reuniões de uma comissão composta por representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e de movimentos sociais e sindicais de diferentes segmentos do campo organizados em âmbito nacional – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Via Campesina e Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffa). As discussões foram pautadas pelas Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo e por uma orientação de educação voltada para a inclusão e a diversidade.⁶⁹

Além disso, destaca-se a presença do Coordenador Geral de Políticas de Educação no Campo na FPEC, no intuito de garantir que a visão dos gestores públicos continue sendo considerada nos próximos atos normativos a serem elaborados pelos parlamentares e também de outros Ministérios interessado, como se lê em trecho do estatuto da FPEC:

IX – Instituições e Entidades Parceiras dos Trabalhos: a) Órgãos Públicos: Ministério da Educação; MDA/Incra; M. Agricultura/Embrapa; MMA/Meio Ambiente/Ibama/Icmbio; SEPIR; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Universidades e Escolas Técnicas. b) Entidades Representativas Sociais: Fonec – Fórum Nacional pela Educação do Campo; Rede Ceffas; Unefab; MPA; Contag; MAB; Fetraf; MST; CPT; CPP; Resab; Via Campesina; Observatório da UNB; Fórum Paraense; Ascafar/Sul; Ascafar-NO e NE e outras.⁷⁰

É importante notar que participam do processo e dos espaços de diálogo não apenas o poder executivo federal, mas também os níveis subnacionais (afinal, a oferta da educação no campo se dá ali) e as universidades (o que é importante especialmente pelo Procampo). Nesse sentido, destaca-se a presença da Undime e do Consed, associações representativas dos secretários de educação municipais e estaduais, respectivamente, na FPEC e mesmo na Conec. Além disso, ainda em 2003 a Secadi realizou 25 Seminários de Educação do Campo, fortalecendo a comunicação com estados e municípios.

Os Seminários tiveram o papel de provocar a mobilização, estadual e municipal, deflagrando ações conjuntas entre o setor público, os movimentos sociais e organizações não governamentais em torno da elaboração

⁶⁹ Doc. X, Apêndice A.

⁷⁰ Doc. XVII, Apêndice A.

coparticipativa de políticas públicas de Educação do Campo. Serviram também como um canal privilegiado para a divulgação e disseminação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo.⁷¹

Em 2012 foram realizados eventos regionais para a divulgação do Pronacampo aos gestores estaduais e municipais e uma reunião técnica, em abril de 2013, com a presença de mais de oitenta secretários municipais de educação.

Quanto à atuação das universidades, destaca-se a implementação dos cursos de licenciatura do Procampo, mas também o fato de se posicionarem como articuladores da comunicação entre movimentos sociais e governo, por fazerem parte do último e manterem estreito contato com os primeiros, por meio dos diversos projetos de pesquisa existentes.

Além disso, a FPEC costuma realizar audiências públicas para as quais convida representantes dos movimentos sociais interessados e gestores públicos da área da educação para debaterem pontos específicos da legislação em questão.

A consultora da CGEC entrevistada manifestou satisfação em relação à abertura do poder legislativo às reivindicações da coordenadoria em dois momentos: primeiro na elaboração dos textos preliminares e segundo pela participação do coordenador na FPEC. A entrevistada observou que a CGEC está envolvida na criação da política desde o início (iniciada cerca de dois anos antes da formalização legal), sendo responsável pela comunicação com os movimentos sociais, as universidades e as outras secretarias do MEC, pela elaboração de um documento encaminhado para o ministro e discutido com a Secretaria Executiva e pela apresentação das propostas ao legislativo. Segundo ela, nem tudo o que o que foi solicitado foi atendido ainda, mas aquilo que foi contemplado está bem adequado às reivindicações da secretaria. Acrescentou ainda que o coordenador da CGEC é muito ligado à FPEC, estando presente ativamente em todas as reuniões e mantendo contato frequente com os líderes da mesma.

Apesar desse tipo de colaboração referir-se essencialmente à interlocução entre formuladores e implementadores, é importante destacar também o clima de cooperação dentro da própria CGEC. Em conversa com membros da coordenadoria foi dito que ali é realizado um trabalho altamente democrático com funções trabalhadas no coletivo e que o Pronacampo trouxe ainda mais integração na coordenação, na secretaria como um todo e mesmo com outras secretarias (não só pelos aspectos formais, mas pela própria cultura de cooperação que o cerca). A observação de algumas horas de trabalho

⁷¹ Doc. X, Apêndice A.

corroborar essa afirmação, pois pode ser percebido que os servidores sabem o que os demais estão fazendo, conhecem todas as funções e se apoiam mutuamente na resolução de problemas.

As universidades, além de atuarem fortemente como agentes catalisadores, são implementadoras no caso do Procampo. O pesquisador entrevistado que trabalhou em uma das turmas piloto afirmou que existe a cultura de colaboração durante todo o processo, tanto com as instâncias governamentais federais, quanto com os participantes dos cursos e as comunidades campesinas das quais estes fazem parte.

No entanto, o entrevistado mencionou que a quebra da continuidade das políticas quando há troca das pessoas responsáveis prejudica essa colaboração, pois não há um período transitório em que os novos participantes sejam informados de todo o processo, portanto as relações precisam ser reconstruídas a cada ruptura. Destacou ainda que a participação das universidades no planejamento das políticas tem se enfraquecido com o tempo, talvez pelo grande aumento no número de instituições participantes, sendo que as novas ingressantes muitas vezes não compartilham dos princípios colaborativos, substituindo metodologias participativas por padrões tradicionais hierarquizados, estanques e fragmentados.

Nas visitas às escolas, nas entrevistas com os diretores e nas conversas com professores e demais funcionários foi possível perceber um distanciamento de todos em relação ao governo federal. Não foi constatada a presença de representantes (diretos, ou por meio de associações) nem das escolas nem dos profissionais nos espaços de diálogo instituídos no âmbito do Pronacampo.

Um dos diretores mencionou, durante a entrevista, que a escola tem autonomia para contatar o MEC, especialmente em caso de consultas para a solução de dúvidas, mas a maioria das ações, da comunicação e dos atos formais é intermediada pela secretaria (no caso do Distrito Federal, mas em outros casos municipal ou estadual, de acordo com o tipo da escola). Ele também informou que no CNE existem representantes dos sindicatos de professores, mas que também não há contato da escola com o conselho.

Outro diretor entrevistado elogiou a facilidade de utilização do site e dos programas do MEC, dizendo que ali podem ser encontradas todas as informações necessárias, além de recursos específicos para a escola em área restrita. Mencionou

também o SIMEC como sendo uma importante ferramenta de acompanhamento da participação da escola nos programas disponíveis.

Nas duas escolas foi perceptível o envolvimento com as comunidades circunvizinhas, por meio da realização de atividades por parte da própria instituição e da abertura do espaço para eventos idealizados pela comunidade. A gestão democrática, no entanto, apesar de aparecer na fala dos dois diretores, ainda se mostra frágil, pouco institucionalizada e com baixa adesão por parte dos próprios camponeses.

Quanto ao Pronacampo, na ocasião da visita (em setembro de 2012) os diretores das escolas ainda não tinham nenhum conhecimento sobre o mesmo, nem conheciam suficientemente os programas específicos. Um deles falou comentou ter ouvido falar do Pronera, enquanto o outro falou superficialmente do Saberes da Terra. Quando perguntados sobre o Procampo ambos disseram saber que existe alguma ação voltada para a formação de professores, mas não sabiam especificar detalhes, acrescentando que nenhum de seus professores participava dessa ação. Posteriormente (em maio de 2013), como foram realizadas pela CGEC várias ações de divulgação do Pronacampo às escolas, foi realizada nova entrevista (por telefone) com os diretores, quando ambos afirmaram já terem conhecimento dos programas, avaliando as informações recebidas como completas e suficientes. Percebe-se, mais uma vez, que as escolas são vistas mais como beneficiários do que como implementadores, recebendo passivamente as informações quando todas as decisões estruturantes já foram tomadas.

É importante ressaltar que o número de escolas visitadas é baixo e sabe-se que a situação varia muito de uma instituição para a outra, especialmente se considerado todo o território nacional. No entanto, é possível perceber uma falha na comunicação com as escolas, pois os diretores se disseram satisfeitos com a comunicação por parte do MEC e da Secadi, se consideraram bem informados, mas ainda não tinham conhecimento de um importante programa lançado nacionalmente, mesmo estando tão próximos do centro de convergência dos atores e processos oficiais, que é Brasília.

A colaboração intragovernamental com agentes, por tudo o que foi apresentado, se mostra presente, mas ainda fraca. O primeiro passo foi dado, com a presença da CGEC, Ministérios, Consed e Undime (representantes poder executivo) na FPEC e pela elaboração de propostas reivindicatórias por tais atores, que são bem recebidas e atendidas pelo legislativo. No entanto, a relação é praticamente inexistente com os agentes implementadores (escolas) que são vistos como beneficiários, e apesar de ser

vultosa com as universidades (também implementadores), ocorre mais por estas estarem ligados aos movimentos sociais organizados do que por serem consideradas representantes do governo.

5.4.2. Colaboração intragovernamental entre setores

A intersetorialidade é essencial em qualquer política pública e se mostra especialmente importante quando se trata da educação no campo: para garantir um bom aprendizado ao aluno é importante que ele tenha atendidas também suas necessidades de alimentação, moradia, saúde, além de sustento familiar suficiente para que não precise trabalhar. É preciso também investir em transporte, valorização do professor, infraestrutura da escola, dentre outros. Felizmente esse é um ponto forte do Pronacampo: se as demandas ainda não estão suficientemente atendidas, ao menos existe articulação entre os diversos ministérios, no sentido de promover as condições mínimas, tanto a estudantes quanto aos profissionais da educação e às comunidades rurais em geral.

Dentro do próprio MEC existe um diálogo constante entre as secretarias, e uma visão de integração, como pode ser percebido na XXIV diretriz do Compromisso Todos pela Educação:

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.⁷²

Em entrevista com membro da CGEC foi apontado que todas as secretarias do MEC mantêm um vínculo estreito, sendo que todos os programas da Secadi são realizados em conjunto com alguma outra secretaria do MEC, já que cada ação é relacionada a um ou mais níveis educacionais e cada nível tem sua própria secretaria. O “Mais Educação”, por exemplo, voltado para a educação básica e para o campo, é realizado pela Secadi e pela SEB. O Procampo, como é do ensino superior, é conduzido pela Secadi juntamente com a Sesu.

A proposta do Pronacampo acentuou ainda mais essa característica de intersetorialidade, para além do MEC. Nas palavras da entrevistada da CGEC, é uma ação que envolve o governo federal de uma forma geral, por ser um programa “guarda-chuva”, que abarca todas as demais políticas de educação no campo, sendo que cada

⁷² Doc. VIII, Apêndice A.

uma delas já envolvia outros órgãos. Tal afirmação corrobora-se pela leitura dos textos a seguir, sobre o Pronera e o Saberes da Terra, respectivamente:

Art. 10. O Ministério da Educação poderá realizar **parcerias com outros órgãos e entidades da administração pública** para o desenvolvimento de ações conjuntas e para apoiar programas e outras iniciativas no interesse da educação do campo, observadas as diretrizes fixadas neste Decreto.

Parágrafo único. O Incra celebrará 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.

[...]

Art. 17. O Pronera contará com uma Comissão Pedagógica Nacional, formada por representantes da sociedade civil e do governo federal, com as seguintes finalidades:

[...]

§ 2º A Comissão Pedagógica Nacional deverá contar com a participação de representantes, entre outros, do **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, do Ministério da Educação e do **Incra**.⁷³

Partindo do pressuposto de que essa política pública, de caráter nacional, está em construção – com princípios, ações e financiamento articulados ao Sistema Nacional de Educação – temos atuado para estabelecer um patamar de qualidade social, política e pedagógica, sustentada **pela indissociabilidade das funções públicas do Estado**. Por essa razão, a **integração interministerial** tem sido exercida de forma inovadora, como no caso do Programa Saberes da Terra, que é executado, de forma articulada, por **seis Secretarias de três diferentes Ministérios** - Educação, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e Emprego - e conta ainda com a colaboração dos Ministérios do Meio Ambiente e da Cultura.

[...]

O Programa Saberes da Terra é coordenado, no âmbito federal, por três instâncias que constituem a Coordenação Nacional :

- **Comitê Interministerial**- formado por representantes do MEC, Secadi e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e Secretaria de Políticas Públicas e Emprego (SPPE); e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Esse Comitê conta, ainda, com a colaboração de representantes do Ministério da Cultura (MinC) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Suas competências são: **i) articular o Programa junto aos diferentes ministérios e poderes públicos; ii) promover a articulação das ações do Programa com o conjunto de políticas de educação;** iii) definir as metas e critérios para seleção de projetos e respectivos proponentes; iv) aprovar os projetos a serem financiados; v) garantir e orientar a gestão dos recursos necessários para o desenvolvimento do Programa; e vi) articular ações que garantam a representatividade dos movimentos sociais no Programa.⁷⁴

A colaboração intragovernamental entre setores, assim, se mostra presente e forte, pela característica do próprio MEC de se relacionar constantemente com outros ministérios. Tal aspecto se revela ainda mais forte na educação do campo, cujas

⁷³ Doc. XV, Apêndice A.

⁷⁴ Doc. X, Apêndice A.

políticas foram elaboradas desde o início com esse caráter intersetorial. E se intensifica com o Pronacampo, ao conjugar várias dessas ações já existentes, agregando relações previamente estabelecidas.

5.4.3. Colaboração intergovernamental vertical

A estrutura do sistema educacional no Brasil exige colaboração entre os níveis federal, estadual e municipal, pois as diretrizes são elaboradas na primeira esfera, que também é responsável pelo recolhimento e repasse dos recursos financeiros, que são aplicados para a oferta pelos entes subnacionais. Para reforçar o caráter colaborativo do sistema, foi firmado o Compromisso Todos pela Educação, que é: “**a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração**, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.⁷⁵ Outra ação que se destaca nesse sentido é o Plano de Ações Articuladas (PAR):

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Sendo um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR).⁷⁶

Para auxiliar na elaboração, na implementação e no controle do PAR o MEC criou um ambiente virtual denominado o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), integrado aos demais sistemas existentes, e que pode ser acessado de qualquer lugar. O sistema é considerado um avanço em relação à transparência e prestação de contas entre os entes federativos e mesmo para a população.

Esse tipo de colaboração também é importante em um país com dimensões tão grandes, por permitir que cada região possa adaptar as ações a serem realizadas à sua

⁷⁵ Doc. XX, Apêndice A.

⁷⁶ Doc. XX, Apêndice A.

realidade local, quando necessário. É possível verificar tal flexibilidade na regulamentação das diretrizes operacionais e na implementação dos programas.

Entre os anos de 2004 e 2005, foram realizados 25 Seminários Estaduais de Educação do Campo, com o objetivo de debater e difundir as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, publicadas pelo CNE no ano de 2001. **A partir dos Seminários foram instituídos os Comitês e/ou Fóruns Estaduais de Educação do Campo com o objetivo de promover a regulamentação e implementação das Diretrizes pelos sistemas estaduais e municipais de ensino. As Diretrizes Operacionais da Educação do Campo, do CNE, devem ser regulamentadas nos sistemas de ensino, estaduais e municipais por meio de Resoluções próprias com vistas à sua efetivação nos sistemas.**⁷⁷

Para dar continuidade ao processo, institucionalizar, fortalecer e enraizar esse novo paradigma em todas as esferas de governo, foram criados, durante os Seminários, os Comitês Estaduais de Educação do Campo, **os quais passaram a subsidiar a implementação da política de Educação do Campo nos estados e a atuar em parceria com o MEC para disseminá-la junto aos municípios.** Exercendo o seu papel de indutora e coordenadora da política de Educação do Campo, em âmbito nacional, a Secadi/MEC, ao longo dos dois últimos anos, vem empreendendo programas, projetos e atividades, que contribuem para a superação do quadro de precariedade em que se encontram as escolas do campo.

[...]

A relação institucional entre o MEC e entidades que estão articuladas diretamente aos Sistemas Públicos de Ensino – como é o caso do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); dos comitês, programas e fóruns da Educação do Campo – assim como a presença e colaboração de membros dessas entidades no GPT e em várias instâncias do MEC, representam um avanço para a implementação da política de Diversidade e Educação do Campo.

[...]

Para reforçar ainda mais o enraizamento dessas políticas, **ampliou-se também a relação entre os movimentos sociais organizados do campo, o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.**⁷⁸

A publicação da Secadi intitulada “Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas”, ao falar sobre os parceiros institucionais do Fórum Permanente de Pesquisa em Educação do Campo, destaca o papel dos entes subnacionais não apenas como executores das ações propostas pela esfera federal:

2) Secretarias Estaduais e Municipais de Educação: São os executores dos projetos conveniados. Funcionam também como parceiros na implementação de projetos-piloto e de experiências pedagógicas inovadoras.⁷⁹

⁷⁷ Doc. XXVII, Apêndice A.

⁷⁸ Doc. X, Apêndice A.

⁷⁹ Doc. X, Apêndice A.

O Decreto nº 7.352, de novembro de 2010, que institui e regulamenta o Pronera, também corrobora a valorização da colaboração entre as instâncias federal, estadual e municipal:

Art. 3º Caberá à União criar e implementar mecanismos que garantam a manutenção e o desenvolvimento da educação do campo nas políticas públicas educacionais, com o objetivo de superar as defasagens históricas de acesso à educação escolar pelas populações do campo, visando em especial:

Parágrafo único. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios que desenvolverem a educação do campo em regime de colaboração com a União caberá criar e implementar mecanismos que garantam sua manutenção e seu desenvolvimento nas respectivas esferas, de acordo com o disposto neste Decreto.

[...]

Art. 9º O Ministério da Educação disciplinará os requisitos e os procedimentos para apresentação, por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de demandas de apoio técnico e financeiro suplementares para atendimento educacional das populações do campo, atendidas no mínimo as seguintes condições:

III - os Estados e o Distrito Federal deverão constituir instâncias colegiadas, com participação de representantes municipais, das organizações sociais do campo, das universidades públicas e outras instituições afins, com vistas a colaborar com a formulação, implementação e acompanhamento das políticas de educação do campo.⁸⁰

A Portaria 86, de 1º de fevereiro de 2013, que regulamenta o Pronacampo, ressalta ainda o papel dos estados e municípios no controle social das ações do programa:

Art. 10 - O controle social das ações do Pronacampo será acompanhado pela Comissão Nacional de Educação do Campo, a que se refere o art. 9º, parágrafo único do Decreto nº 7.352 de 2010, em articulação com as instâncias colegiadas locais dos estados e do Distrito Federal, previstas no inciso III do referido artigo.⁸¹

Percebe-se uma relação frequente da Secadi com os estados e municípios, seja por meio da participação de representantes do Consed e da Undime nos espaços de diálogo e deliberação (como a Conec e o Fonec), seja pelo contato direto da CGEC com as secretarias para divulgação dos resultados. Alguns secretários estaduais participam diretamente das reuniões da Fonec, como noticiado pela Contag:

Acontece nos dias 13 e 14 de junho, na sede da CONTAG, em Brasília, a Reunião Ampliada de Planejamento do Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec), que reúne representantes de 42 movimentos sociais, de 19 universidades, e de 12 Secretarias Estaduais de Educação. Desde 2010, quando o Fonec foi criado, é feita uma série de agendas, com o seminários de

⁸⁰ Doc. XV, Apêndice A.

⁸¹ Doc. XXVI, Apêndice A.

aprofundamento, mobilização, diálogo como Estado em torno das políticas públicas, **rearticulação dos grupos estaduais** que têm feito o debate da educação do campo em comitês, fóruns e comissões.⁸²

As secretarias estaduais e municipais são as responsáveis pela maior parte da comunicação com as escolas, mas como mencionado elas são tratadas mais como beneficiárias do Pronacampo do que parte ativa do conjunto de atores governamentais que o implementa, como já foi elucidado. Como a comunicação da CGEC com as escolas é majoritariamente pontual e passiva, ela não será considerada parte da colaboração intergovernamental. Esse é um aspecto que ainda precisa ser melhorado, pois as escolas são sim componentes da gestão pública e deveriam ser mais atuantes nesse papel, participando da elaboração das políticas e não apenas executando-as quando todas as decisões já foram tomadas.

A entrevistada da CGEC informou que o grupo tem representantes de todos os estados (prefeitos e secretários de educação), com relação ampla e próxima. Destacou ainda que a Secadi tem realizado uma série de reuniões nos estados e municípios para explicitar todas as ações do programa, além de divulgá-los às secretarias e escolas por meio de correspondências impressas, virtuais e por telefone.

Dois fatores importantes referentes à colaboração intergovernamental vertical são o planejamento participativo e que os recursos destinados a cada instância devem ser condizentes com as responsabilidades delegadas às mesmas. Essa é uma das principais propostas do Pronacampo, que busca minimizar as desigualdades educacionais entre os diversos estados e municípios brasileiros pela transferência de recursos mais equilibrada, de acordo com as necessidades de cada escola.

Como a colaboração deve ser avaliada tanto em relação aos processos quanto aos resultados, é importante mencionar a constatação dos membros do Fonec, expressa no relatório geral Seminário Nacional de Educação do Campo realizado em agosto de 2012, de que ainda é muito alta a discrepância das condições e dos resultados da educação do campo entre os diversos estados. O texto aponta que a visão predominante em muitos municípios é ainda a da supremacia do ambiente urbano e da lógica do agronegócio, fazendo com que as prefeituras fechem as escolas rurais. Nesse sentido a colaboração é positiva quanto ao processo, mas negativa quanto aos resultados.

⁸² Doc. XIV, Apêndice B.

A colaboração intergovernamental vertical se mostra, portanto, presente e forte, pois é necessária pela estrutura do sistema educacional brasileiro, no qual as diretrizes são elaboradas pela esfera federal e a oferta é responsabilidade das instâncias subnacionais. Além da institucionalização existente em todos os documentos, a presença do Consed e da Undime nos espaços de diálogo fortalece as relações colaborativas nesse sentido. Apesar disso, a esfera federal ainda não consegue garantir que todos os governos locais sigam os princípios norteadores das novas políticas para a educação no campo.

5.4.4. Colaboração intergovernamental horizontal

A colaboração intergovernamental horizontal (entre diversos estados ou entre diversos municípios) é mais difícil de ser percebida na situação estudada por se tratar de uma política federal. Não foi pesquisada a existência de consórcios intermunicipais para a oferta de educação do campo, por exemplo, embora sabido que, justamente por se localizarem em áreas rurais, muitas escolas acabam atendendo populações não só daquele município em que está situada oficialmente, mas também de outros em seu entorno.

Apesar disso, é possível identificar a colaboração pelos órgãos Consed e Undime, associações de secretários de educação respectivamente estaduais e municipais. Ambos são altamente ativos nos diversos espaços de diálogo e deliberação instituídos pela educação no campo, especialmente no GPT e logo na Conec.

A relação institucional entre o MEC e entidades que estão articuladas diretamente aos Sistemas Públicos de Ensino – **como é o caso do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)**; dos comitês, programas e fóruns da Educação do Campo – **assim como a presença e colaboração de membros dessas entidades no GPT e em várias instâncias do MEC**, representam um avanço para a implementação da política de Diversidade e Educação do Campo.

[...]

A CGEC, em articulação com o GPT, elaborou uma proposta de alteração do PNE para ser apresentada ao Congresso Nacional, em conjunto com as demais propostas do MEC. **A dinâmica dos trabalhos realizou-se por meio de reuniões de uma comissão composta por representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)** e de movimentos sociais e sindicais de diferentes segmentos do campo organizados em âmbito nacional – Confederação Nacional dos Trabalhadores

na Agricultura (Contag), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Via Campesina e Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffas).⁸³

Esse tipo de colaboração refere-se especialmente às relações entre diferentes governos do mesmo nível (federal, estadual, municipal). Como o Pronacampo é uma política federal, pesquisar-se-ia a existência de ações conjuntas com outros países, mas não existe nenhuma vigente.

As relações nos níveis subnacionais fogem do foco da pesquisa, mas são aqui mencionados por sua importância: como uma mesma escola rural muitas vezes atende comunidades situadas em diferentes cidades, o consórcio intermunicipal pode ser uma importante ferramenta de agregação de esforços e recursos no sentido de prover uma melhor educação do campo às respectivas populações. Em uma breve pesquisa não foi encontrado nenhum consórcio específico para esse fim, mas percebe-se a inclusão do tema em alguns consórcios multissetoriais consolidados como o Consisal (Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal), na Bahia.

Nesse sentido, seria interessante que o Pronacampo desenvolvesse ações no sentido de estimular esse tipo de parceria, que pode ser bastante útil na otimização de recursos para melhoria da qualidade da educação do campo oferecida.

A colaboração intergovernamental horizontal, deste modo, se mostra presente, mas quase incipiente. Não existe ação conjunta com outros países. O Consed e a Undime são considerados uma forma de colaboração entre entes federados, mas não no sentido mais profundo, dos consórcios, que deveriam ser incentivados oficialmente, pelo Pronacampo, nos níveis estadual e municipal.

5.4.5. Colaboração extragovernamental com organizações

Dentre os diversos processos de colaboração identificados no âmbito do Pronacampo, os que mais se sobressaem são aqueles classificados como extragovernamentais com organizações. Tal relevância se deve ao protagonismo dos movimentos sociais organizados na inserção do tema da educação no campo na agenda governamental e pela constante atuação dos mesmos junto aos órgãos públicos como agentes de controle social, no sentido de garantir estruturas e processos educacionais de

⁸³ Doc. X, Apêndice A.

qualidade específicos para a população campesina. O texto “Educação do campo: diferenças mudando paradigmas”, ao retomar a trajetória de criação das políticas vigentes, destaca a força dessas relações em diversos momentos:

As ações da Secadi para promover a construção de uma política nacional de Educação do Campo têm sido fundamentadas pela compreensão de que esta é uma **reivindicação legítima dos movimentos sociais e sindicais do campo.**

Para a formulação dessa política, a Coordenação-Geral de Educação do Campo da Secadi/MEC conta com a participação de diferentes fóruns democráticos, em especial do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), cuja representatividade política, institucional e pedagógica está alicerçada em sua trajetória, que tem fomentado o **debate entre Estado e sociedade,** proporcionando a multiplicidade de interlocutores e o respeito às singularidades do campo.

[...]

Os Seminários tiveram o papel de provocar a mobilização, estadual e municipal, **deflagrando ações conjuntas entre o setor público, os movimentos sociais e organizações não governamentais em torno da elaboração coparticipativa de políticas públicas de Educação do Campo.**

Serviram também como um canal privilegiado para a divulgação e disseminação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo.

[...]

Para reforçar ainda mais o enraizamento dessas políticas, **ampliou-se também a relação entre os movimentos sociais organizados do campo, o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.**

[...]

A CGEC, em articulação com o GPT, elaborou uma proposta de alteração do PNE para ser apresentada ao Congresso Nacional, em conjunto com as demais propostas do MEC. A dinâmica dos trabalhos realizou-se por meio de reuniões de uma comissão composta por representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e **de movimentos sociais e sindicais de diferentes segmentos do campo organizados em âmbito nacional – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab), Via Campesina e Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffa).**

[...]

Fórum Permanente de Pesquisa em Educação do Campo - Parceiros Institucionais: [...] **3) Organizações não governamentais: Atuam como executoras dos projetos, parceiras na experimentação de propostas pedagógicas inovadoras e interlocutoras da Secadi com os movimentos sociais.**⁸⁴

É possível identificar a atuação de organizações populares em todo o processo de elaboração do Pronacampo (desde os primeiros eventos realizados para discussão do tema, passando pela elaboração de propostas preliminares, pelo processo legislativo, até o acompanhamento e fiscalização das ações) e nos órgãos coletivos institucionalizados pelo governo (dentre os quais destacam-se FPEC e Conec).

⁸⁴ Doc. XV, Apêndice A.

§ 1º A Comissão Nacional de Educação do Campo será composta por representantes do Governo Federal Ministério da Educação por meio de suas Secretarias: Setec, SEB, Sesu, Secadi, Seed, Seesp, pelo FNDE e INEP e Ministério do Desenvolvimento Agrário -MDA; por representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação - Consed **e oito integrantes da sociedade civil de âmbito nacional**, sendo os membros titulares e seus respectivos suplentes nomeados pelo Ministro de Estado da Educação.

§ 2º Os movimentos sociais de âmbito nacional representados na Comissão Nacional de Educação do Campo são: Ceffas - Centros Familiares de Formação por Alternância; Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; CPT- Comissão Pastoral da Terra; Fetraf - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; MMC - Movimento das Mulheres Camponesas; MST- Movimento dos Trabalhadores sem Terra e Resab - Rede Educacional do Semiárido Brasileiro.

Art. 2º A representação relacionada nos parágrafos anteriores far-se-á sem prejuízo de outras entidades representativas das populações do campo ou outras instituições, que poderão ser convidadas para participar das reuniões.⁸⁵

IX –Instituições e Entidades Parceiras dos Trabalhos: a) - Órgãos Públicos: - Ministério da Educação; - MDA/Incra; -M.Agricultura/Embrapa; - MMA - Meio Ambiente/Ibama/Icmbio; -SEPIR; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Universidades e Escolas Técnicas. **b) - Entidades Representativas Sociais: - Fonec – Fórum Nacional pela Educação do Campo; Rede Ceffas; Unefab; MPA; Contag; MAB; Fetraf; MST; CPT; CPP; Resab; Via Campesina; Observatório da UNB; Fórum Paraense; Ascafar/Sul; Ascafar-NO e NE e outras.**⁸⁶

Para além da esfera governamental, os movimentos são responsáveis pela proposição e execução de diversos espaços de divulgação e discussão das políticas em questão. Cada movimento organiza reuniões próprias para debater internamente o tema, definindo a posição a ser defendida por seu representante nos encontros maiores. O evento de maior destaque é o Fonec, cuja primeira reunião (quando da criação do Fórum) aconteceu em agosto de 2010, seguida de encontros em agosto de 2012 e junho de 2013. A existência do Fórum promove, ainda, uma comunicação contínua entre os participantes, que ultrapassa os encontros, aumentando o entrosamento entre eles e o alinhamento das suas propostas.

Acontece nos dias 13 e 14 de junho [de 2013], na sede da Contag, em Brasília, a Reunião Ampliada de Planejamento do Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec), **que reúne representantes de 42 movimentos sociais**, de 19 universidades, e de 12 Secretarias Estaduais de Educação. Desde 2010, quando o Fonec foi criado, é feita uma série de agendas, com seminários de aprofundamento, mobilização, diálogo como Estado em torno

⁸⁵ Doc. IX, Apêndice A.

⁸⁶ Doc. XVII, Apêndice A.

das políticas públicas, rearticulação dos grupos estaduais que têm feito o debate da educação do campo em comitês, fóruns e comissões.⁸⁷

Sobre a avaliação dos próprios movimentos em relação à efetividade de sua participação, no sentido de terem suas ideias ouvidas e suas demandas atendidas, percebe-se o reconhecimento de que o espaço de participação é uma importante conquista, mas é apenas o começo. A valorização da população campestre como sujeito no processo educativo é ainda incipiente, e se institui após uma longa história de repressão. Portanto, as propostas governamentais alinhadas com tal pensamento são importantes, mas ainda insuficientes. Nesse sentido, os movimentos permanecem atentos e ativos na fiscalização da execução das ações em andamento, na discussão sobre novas propostas, atuando como porta-vozes da população campestre para o controle social das políticas governamentais.

Quanto aos processos de colaboração, o espaço é aberto e favorável à participação de todos os representantes dos movimentos, com voz ativa e valorizada, apesar de ser percebida certa “ordem hierárquica” de participação, o que é considerado natural: os condutores das discussões, que falam mais e primeiro, são os idealizadores do espaço, e isso ocorre tanto nos espaços governamentais, com a priorização da fala dos representantes do governo, quanto nos espaços sociais (como o Fonec), com a priorização da fala dos movimentos ou universidades. O destaque de alguns movimentos em relação a outros se mostra decorrente do engajamento de seus membros, não significando a reprodução de desigualdades. Mesmo porque a posição dos movimentos é harmônica, devendo-se em partes à articulação entre eles, que extrapola os limites dos espaços dedicados à discussão e acompanhamento das políticas de educação do campo.

O pesquisador entrevistado observa que a participação dos movimentos é cíclica, pois não são organizações voltadas exclusivamente para a educação, mas para a defesa de todos os interesses das populações campestres, sendo que existem diferentes prioridades entre os grupos. Mesmo em relação às demandas em comum, o foco se alterna – ora está em foco a educação, ora outro direito. Ele acredita que a CGEC proporciona um adequado espaço institucional para os movimentos, conseguindo amenizar o lado negativo da descontinuidade, ao ser proativa na manutenção de uma comunicação constante: solicita a opinião de todos os interessados quando há um novo

⁸⁷ Doc. XIV, Apêndice B.

assunto a ser debatido, ao invés de agir apenas como receptor de reivindicações ocasionais.

A entrevistada da CGEC declarou que enxerga na Conec e no Fonec os dois principais órgãos de construção e aprimoramento do Pronacampo, sendo que o primeiro está mais ligado ao governo e o segundo aos movimentos. Segundo ela as relações entre os membros de cada um dos espaços é íntima, equilibrada e contínua, intensificando-se nas ocasiões em que um documento específico está em pauta (como a portaria de regulamentação do Pronacampo). Ela considera também que a conexão entre os dois espaços garante o equilíbrio dos resultados, um fazendo o contraponto do outro.

Pela análise de algumas atas de reunião e de documentos construídos em conjunto, pode-se observar os comentários realizados por cada participante sobre o texto. É possível perceber que os representantes dos movimentos sociais reconhecem a positividade dos espaços de diálogo institucionalizados, mas percebem também que seu poder tem diminuído nos mesmos. Isso é identificado, principalmente, pelo fato da inserção do Senar e da UAB como agentes implementadores das políticas não ter sido amplamente discutida com os movimentos. Em um dos relatórios construídos coletivamente aparece também, várias vezes, comentários como “Este item já foi proposto em versões anteriores” ou “Já havia sido discutido e foi retirado do texto nessa versão, reinserir”, mostrando que nem sempre a posição defendida pelos movimentos é realmente valorizada pelos representantes do governo.

Eliene da CONTAG mencionou que é necessário recuperar o sentido da SECADI, haja vista se tratar de um espaço estratégico de diálogo. Mencionou ainda sobre a importância do papel da CONEC e de seus membros. A CONEC não é mero espaço de informação, mas sim de proposições e diálogo.⁸⁸

Quanto aos resultados obtidos pelos processos colaborativos, os movimentos sociais julgam alguns aspectos como positivos e outros como negativos. A valorização política do tema e os espaços de diálogo instituídos são consideradas conquistas importantes.

José Wilson avalia que a audiência com o ministro Mercadante foi bastante positiva. De acordo com o dirigente, com a assinatura do decreto que cria as bases de construção da política do Pronacampo, o Fórum passou a exercer um papel fundamental que é o de observar a ação dessas organizações e do governo na implementação de algumas políticas de educação do campo. Além de exercer esse papel, o Fonec também avalia e

⁸⁸ Doc. II, Apêndice A.

produz notas técnicas que causam efeitos dentro do governo no sentido de questionar determinadas ações e programas que não atingem seus objetivos. **“Hoje, o governo reconhece o Fórum , sua força e legitimidade para avaliar, questionar e contribuir com sugestões para ajustar os seus marcos legais para a efetivação dessas políticas.** Afinal , o Fórum não representa só os movimentos sociais do campo. As universidades também têm um peso político nesse espaço, além de organizações experientes em educação do campo”, destacou José Wilson .

[...]

Foi aprovada recentemente (28 de junho) a Medida Provisória 562 (que se transformou em Projeto de Lei 10/12), na Câmara dos Deputados e que prevê o acesso aos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) às instituições com unitárias que atuam na educação do campo. **“Esta segunda conquista demonstra o reconhecimento da importância que o Pronera tem para a educação do campo” , analisa José Wilson , secretário de Políticas Sociais da Contag.**

[...]

Já Edgar Jorge Kolling, um dos representantes do MST n o Fonec, destacou a importância da participação dos movimentos sociais em espaços com o este. “Se os movimentos sociais do campo não tiverem o seu espaço autônomo para aprofundar os temas, tanto da questão agrária, com o das políticas públicas e, mais precisamente, da educação, e dentro desse espaço pressionar o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação sobre aquilo que conquistam os, dificilmente será implementado. Então, **é muito importante termos esse espaço que permite construir a unidade de leitura, da análise do campo e das políticas públicas, é um espaço que fortalece a definição de estratégias unitárias e também permite que as nossas ações sirvam de controle social sobre os direitos que conquistamos.**”⁸⁹

Apesar de não se ter avançado no estrutural, é preciso reconhecer que o movimento da Educação do Campo foi capaz, com suas lutas e resistências, de fazer avançar a luta pelo direito à educação para os camponeses, em diferentes frentes de ação, entre as quais merecem destaque: a **conquista de importantes marcos legais** capazes de dar suporte à luta deste Movimento; os programas educacionais destinados a estes sujeitos sociais; a abertura de espaços relevantes no âmbito da produção de conhecimento nas universidades públicas (linhas de pesquisa de mestrado e doutorado em Educação do Campo; Observatórios da Educação do Campo; Cátedra Unesco/Unesp de Educação do Campo); **a ampliação da capacidade de articulação entre os diferentes sujeitos coletivos e as organizações que lutam pela Educação do Campo, com a ampliação dos fóruns estaduais e a criação, mais recentemente, do próprio Fonec.**⁹⁰

Dentre os programas vigentes, o Pronera e o Saberes da Terra (anteriores ao Pronacampo) são considerados pelos movimentos os mais alinhados com a filosofia da educação no campo como preconizado por seus idealizadores. Seguindo princípios como a valorização da agricultura familiar e do conhecimento produzido pelas comunidades camponesas e o respeito às especificidades da vida rural e das

⁸⁹ Doc. XXIV, Apêndice B.

⁹⁰ Doc. XXI, Apêndice A.

peculiaridades locais de cada região, configurando-se não apenas como ações educativas de formação profissional, mas principalmente de ampliação da cidadania.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, fruto de uma ampla mobilização social em torno da luta pela terra e pela educação, tem sido um grande impulsionador (e em muitos locais a única oportunidade) do acesso à educação pelos trabalhadores rurais. A formação política, técnica e profissional que se realiza através das ações do Pronera vai além da elevação da escolaridade, possibilitando aos trabalhadores compreender o campo na sua amplitude, posicionar-se frente a uma realidade que exige seu protagonismo social. Essas e outras políticas vêm ano a ano sendo questionadas, numa tentativa de esvaziar a força que uma educação política e questionadora tem na formação dos sujeitos.

O Pronera se consolidou como um espaço de resistência e que também subsidia a elaboração de outros programas e novas políticas, bem como contribui para ampliar os sujeitos envolvidos em um processo educativo para além da escolarização. Faz isso porque envolve sujeitos diversos: movimentos sociais e organizações sindicais, mas também professores de instituições de ensino superior, técnicos, dentre tantos outros trabalhadores que lutam por um campo com educação e sem latifúndios de nenhum tipo.⁹¹

Por outro lado, a introdução do Senar e da UAB como agentes implementadores respectivamente dos cursos de formação de jovens (por meio do Pronatec) e de professores com (pelo Procampo) é fortemente criticada pelos movimentos, que enxergam aí uma inversão da lógica da educação do campo. O Senar é historicamente ligado aos defensores da hegemonia do agronegócio, tendo portanto seu vínculo com o Pronacampo desaprovado pelas organizações sociais.

Vale destacar que a presença dos movimentos e organizações sociais em reuniões que debateram a construção do Programa na Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec/MEC), não conseguiu assegurar que ele atendesse a expectativa proposta pelo Decreto. **Muitas ações incluídas no Pronacampo não passaram pelo debate na Conec, sendo resultado de discussões internas ao governo,** e seguindo a lógica das orientações políticas que vêm sendo explicitadas em políticas públicas apresentadas à sociedade, a exemplo do Pronatec.

[...]

De outro lado, os cursos do Pronatec a serem acessados pelos agricultores familiares, representam alternativas de capacitação técnica para buscar amenizar a situação dos chamados “agricultores pobres”, para que se mantenham inseridos na produção como camponeses, até porque nem haveria condições de assalariá-los senão pontualmente. Tenta-se trabalhar com a política falaz da conciliação que diz haver lugar para todos: para as grandes propriedades que serão responsáveis pelas monoculturas de exportação e para os pequenos agricultores que devem produzir sua subsistência e buscar competência para vender excedentes no mercado, todos, afinal, integrados ao “agronegócio”.

Não foi por acaso que as diversas instituições educacionais de educação técnica e profissional vinculadas às organizações de trabalhadores do

⁹¹ Doc. XXI, Apêndice A.

campo – Escolas Família Agrícolas, Casas Familiares Rurais e Institutos Técnicos, com representatividade na Comissão Nacional de Educação do Campo – CONEC, sequer foram chamadas para discutir o Programa.

Trazer a representação dos setores mais conservadores do agronegócio, como é a CNA, por via do Senar, para operar políticas públicas de formação dos camponeses, significa, no aspecto político, o Estado introduzir uma intervenção antagônica, em um campo conflagrado de disputas; no aspecto econômico, social e cultural, é expressão emblemática da lógica assumida e que toma como dada (inevitável e mesmo desejável) a tendência de eliminação progressiva da agricultura de base familiar e camponesa.

[...]

Convém lembrar que o tema da formação inicial de educadores à distância e os gravíssimos problemas e lacunas que gera a partir de uma perspectiva multilateral de formação, tem sido foco de intensos debates, também pelas organizações que estudam e pesquisam o tema como, por exemplo, a Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação – ANFOPE e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped, e mais recentemente, pela Conferência Nacional de Educação – Conae. **Todas elas são unânimes em criticar duramente a formação inicial de educadores à distância.**

Ainda que a meta de construção seja extremamente modesta, ficando muito aquém do altíssimo número de escolas do campo fechadas nos últimos anos, **destaca-se um ponto importante do Pronacampo que foi a inclusão de uma alteração legal**, já enviada à Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 3534/2012), objetivando mudar a LDB, para dificultar o fechamento das escolas do campo.⁹²

A consultora da CGEC entrevistada informou que a secretaria está ciente da desaprovação dos movimentos em relação à atuação da UAB e principalmente do Senar, pois o assunto foi discutido em reuniões, nas quais foi expresso tal descontentamento, mas que esta é a forma encontrada pelo governo para atender rapidamente à grande demanda por formação. Complementou ainda que esse assunto voltará a ser discutido na tentativa de encontrar outra solução, ao mesmo tempo aprovada pelos movimentos e passível de implementação pelo MEC, dadas as demandas enfrentadas.

A reunião de agosto de 2012 da Fonec resultou na publicação de um manifesto no qual os participantes expressam seu descontentamento em relação à perda de força política nos espaços de diálogo instituídos pelo governo para construção das políticas de educação do campo:

VI. Denunciamos, com veemência, o esvaziamento dos espaços de diálogo e construção de políticas públicas com a presença dos movimentos e organizações sociais e sindicais do campo no âmbito do Ministério da Educação, secundarizando e negando a construção coletiva como princípio da Educação do Campo.

⁹² Doc. XXI, Apêndice A.

3) Resgate do protagonismo dos movimentos/organizações sociais e sindicais do campo na proposição e implementação das políticas públicas e dos programas federais, estaduais e municipais de educação.⁹³

No mesmo encontro do Fonec (em agosto de 2012), foi elaborado conjuntamente um texto intitulado “Notas para análise do momento atual da Educação do Campo”, que sintetiza a visão dos participantes em relação às políticas propostas e executadas pelo Pronacampo até então. Os principais pontos são o sentimento de que o espaço e a valorização política conquistadas pelo movimento de luta pela educação do campo estão se dissipando e que é preciso reverter esse quadro. Um caminho para tanto é fortalecimento dos programas considerados mais consistentes com a ideologia defendida (Proneira, Saberes da Terra) e interrupção das ações consideradas prejudiciais (Pronatec e formação de professores à distância).

Partimos do entendimento de que a forma assumida até aqui pelo Pronacampo não é arbitrária. Ela indica uma tendência: estamos entrando em um novo ciclo, que é **de retorno da “educação rural” ao cenário brasileiro, devidamente atualizada pelas novas demandas de reprodução do capital no campo, e ironicamente chamada pelo nome que representa o polo hoje subordinado (por isso nosso sentimento de conceito “invadido”)**, mas que também será considerado na reconfiguração da política: a própria educação rural não poderá ser a mesma depois da Educação do Campo.

As investidas das classes dominantes do campo na educação merecem uma reflexão especial, tendo em vista que há um claro interesse em apropriar-se do discurso pela defesa da educação dos trabalhadores rurais no campo, no sentido de afirmar (confundir) à sociedade que os representantes do agronegócio também estão empenhados em superar as desigualdades, cessar o fechamento de escolas no campo e garantir uma boa formação aos trabalhadores.

Neste cenário, **os movimentos sociais do campo**, premidos pelo trabalho ideológico operado pelos meios de comunicação, pelo Congresso Nacional (via sucessivas CPI), pelo Poder Judiciário, como estratégia da burguesia, de desqualificação e criminalização para afastá-los da influência sobre o Governo Lula, **perderam força na sociedade**. Por isso mesmo ganham força as tentativas de esvaziamento das políticas públicas construídas com intensa participação dos movimentos sociais e organizações sindicais do campo.

[...]

Em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento às políticas públicas de caráter universal, o Estado fragmenta as ações em políticas focais que amenizam os efeitos sem alterar substancialmente suas determinações. E dentro dessa lógica, a ênfase recai nos processos de avaliação de resultados, balizados pelo produtivismo e sua filosofia mercantil.

[...]

⁹³ Doc. XX, Apêndice A.

O início da primeira década do século XXI prometia pelo menos mais espaço de disputa entre concepções de educação e de rumos da política, mas esse espaço vem se reduzindo progressivamente pela posição assumida de instituir como interlocutor e parceiro principal do governo, o movimento dos empresários em torno do chamado compromisso “todos pela educação” e sua disputa ativa pela hegemonia do pensamento mercantil no seio das escolas públicas.⁹⁴

A colaboração extragovernamental com organizações, por tudo o que foi apresentado, se mostra presente e forte, sendo o mais denso dos processos colaborativos estabelecidos no contexto analisado. Tal intensidade se explica pelo protagonismo dos movimentos sociais organizados desde a inserção do tema educação do campo na agenda governamental, passando pela representação dos interesses camponeses na elaboração das políticas e até o controle social dos programas em andamento. A avaliação final é positiva tanto em relação aos processos colaborativos quanto aos resultados, apesar das organizações sociais desaprovarem alguns aspectos do Pronacampo. Considera-se que para uma parte da população que até então era ignorada, ou pior, discriminada pelos programas governamentais (não só educacionais), a valorização política alcançada pela educação do campo já é uma conquista muito importante, ainda que a prática não esteja totalmente alinhada às demandas camponesas.

5.4.6. Colaboração extragovernamental com cidadãos

Apesar de a colaboração extragovernamental com cidadãos ser citada como importante em diversos discursos e documentos oficiais, institucionalmente é praticamente inexistente, sendo que as demandas e opiniões da comunidade camponesa chegam até os órgãos governamentais por intermédio dos movimentos sociais organizados. O Artigo 3º da Portaria 86, que institui o Pronacampo aponta como um dos princípios da educação do campo e quilombola o “V - controle social da qualidade da educação escolar, mediante a **efetiva participação da comunidade** e dos movimentos sociais do campo.”⁹⁵

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a **conjugação dos esforços** da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, **das famílias e da comunidade**, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

⁹⁴ Doc. XXI, Apêndice A.

⁹⁵ Doc. XXVI, Apêndice A.

XX - acompanhar e avaliar, **com participação da comunidade** e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - **zelar pela transparência** da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;⁹⁶

Com metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, o MEC pode assim **disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos Planos de Ações Articuladas elaborados pelos estados e municípios** que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.⁹⁷

Por se tratar de política federal, a participação direta é mais complicada, especialmente em um país tão extenso e diversificado como o Brasil. Tal constatação, somada ao fato de que a educação do campo tem contemplado a participação de diversas associações populares, a falta da participação direta não é considerada um problema grave.

A colaboração pela esfera federal com cidadãos, nesses casos, acontece mais pela publicidade, enquanto o contato direto fica a cargo das instituições implementadoras locais. Nesse sentido foi identificado um esforço de divulgar à população campesina as informações pertinentes a respeito das políticas educacionais direcionadas a ela, mas não com grande amplitude, parecendo apenas convergir com o esforço advindo do governo federal no mesmo sentido. São cumpridas as exigências da “Lei da Transparência”, com divulgação das informações relevantes pela internet e disponibilização de forma passiva de documentos físicos para consulta pública. o entanto não foram identificadas ações pró-ativas de comunicação com os beneficiários dos programas em questão. São realizados eventos e desenvolvidas publicações específicas para comunicação com gestores estaduais e municipais, diretores e professores das escolas rurais, mas não foi encontrado nada direcionado aos estudantes e suas famílias, que são, afinal, os beneficiários diretos das políticas públicas em foco.

Os Cadernos Secadi foram concebidos para cumprir a função de documentar as políticas públicas da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação. O conteúdo é essencialmente informativo e formativo, sendo direcionado àqueles que precisam compreender as bases – históricas, conceituais, organizacionais e legais – que fundamentam, explicam e justificam o conjunto de programas, projetos e atividades que coletivamente compõem a política posta em andamento pela Secadi/MEC a partir de 2004.

⁹⁶ Doc. VIII, Apêndice A.

⁹⁷ Doc. XX, Apêndice B.

Procuramos contemplar informações úteis a gestores, professores e profissionais da educação que atuam nos Sistemas de Ensino e a parceiros institucionais, tais como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e demais organizações com as quais a Secadi/MEC interage para consolidar suas ações.⁹⁸

Apesar da participação direta com cidadãos na esfera federal ser considerada dispensável pela relação custo-benefício e pelo fato de haver processos colaborativos bem instituídos a nível local, acredita-se que poderiam ser instituídos canais de comunicação mais efetivos com os beneficiários dos programas de educação do campo. Reconhece-se como positivo o fato do MEC estimular (e por vezes exigir) que as instâncias subnacionais intermediem tal comunicação.

[...]

XXII - **promover a gestão participativa na rede de ensino;**

XXIII - **elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;**

[...]

XXV - **fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos,** com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - **transformar a escola num espaço comunitário** e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

[...]

XXVIII - **organizar um comitê local do Compromisso,** com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, **encarregado da mobilização da sociedade** e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.⁹⁹

De acordo com a 28ª diretriz do Plano de Metas , **estados e municípios s devem organizar um comitê local do PAR.** O objetivo dessa ação é mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e para acompanhar as metas de evolução do IDEB. Podem participar do comitê representantes da sociedade civil – como associações de empresários e trabalhadores - Ministério Público Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público.

[...]

O funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em portaria, garantir infraestrutura e identificar entidades e cidadãos , no âmbito local, que têm compromisso com a construção de uma educação de qualidade que seja para todos . O ente federado pode optar por atribuir as funções do Comitê Local do Compromisso a um grupo de trabalho dentro da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual/Municipal de Educação (quando houver), desde que **garanta a participação dos diversos segmentos.** Não se conhece uma boa escola que esteja desvinculada do seu contexto social. Portanto, o sistema de

⁹⁸ Doc. X, Apêndice A.

⁹⁹ Doc. VIII, Apêndice A.

ensino, por meio de seus gestores, deve integrá-la à comunidade da qual faz parte. Mobilizar a sociedade em favor de uma educação básica de qualidade é um dos objetivos primordiais do Comitê Local do Compromisso.¹⁰⁰

Tal esforço, apesar de positivo, é insuficiente. Se o MEC já encontra dificuldades em garantir o alinhamento das ações estaduais e municipais aos princípios que recomenda, mais complicado ainda é induzir uma adequada comunicação das secretarias de educação com as escolas e destas com os estudantes e a comunidade.

Aqui se mostra a importância do governo considerar as escolas e as universidades como parte do grupo que executa as políticas e não como simples beneficiários, ou mesmo porta-vozes das comunidades, como é o que vem acontecendo. As escolas e universidades são quem mantêm o contato direto e contínuo com as comunidades camponesas, portanto deveriam estar incluídas nas discussões para representar bem governo.

Pelas visitas e entrevistas realizadas percebeu-se que a colaboração é um princípio presente em algumas escolas e universidades. O pesquisador entrevistado mencionou que a própria metodologia dos cursos de licenciatura em educação do campo é (ou deveria ser) baseada em cooperação, com muita participação dos alunos em todas as instâncias do curso, realização do planejamento de forma conjunta, conteúdos flexíveis e inserção do aluno na comunidade, além da formação de valores cooperativos.

Em uma das escolas visitadas o diretor apontou que a Secretaria de Educação do Distrito Federal estimula que toda escola, implante (ou reimplante) a gestão democrática, com eleições para diretor, vice e conselheiros, construa coletivamente o Plano Político Pedagógico (PPP) e estreite as relações com a comunidade.

No entanto, o governo federal não pode depender da iniciativa de cada escola e universidade, ou mesmo de ações estaduais. Se a colaboração é, como parece ser, uma diretriz que o MEC (por meio da CGEC) busca incorporar em todas as ações ligadas à educação do campo, precisa institucionalizar no Pronacampo maneiras de fomentar a cooperação e os processos participativos em todas as instâncias, por todos os atores, como feito de forma mais geral no Compromisso Todos pela Educação, mas especificamente para a educação do campo.

A colaboração extragovernamental com cidadãos, portanto, se mostra ausente, sendo identificadas apenas ações de publicidade. Apesar de dispensável, por se tratar de

¹⁰⁰ Doc. XX, Apêndice B.

uma política federal, é importante a institucionalização da colaboração com cidadãos como princípio a ser seguido por todas as instâncias envolvidas no Pronacampo, fomentando ações específicas a serem realizadas por agentes implementadores, como as escolas e universidades.

O Quadro 9 apresenta uma síntese de todos os processos colaborativos identificados no contexto do Pronacampo, identificando se são ausentes ou presentes e então avaliando os últimos como fortes ou fracos.

Tipo de colaboração		Ocorrência no Pronacampo
Intragovernamental	Entre agentes	Presente, mas ainda fraca. O primeiro passo foi dado, com a presença da CGEC, Ministérios, Consed e Undime (representantes poder executivo) na FPEC e pela elaboração de propostas reivindicatórias por tais atores que são bem recebidas e atendidas pelo legislativo. No entanto a relação é praticamente inexistente com os agentes implementadores (escolas) que são vistos como beneficiários, e apesar de ser vultosa com as universidades (também implementadores), ocorre mais por estas estarem ligadas aos movimentos sociais organizados do que por serem consideradas representantes do governo.
	Entre setores	Presente e forte, pela característica do próprio MEC de se relacionar constantemente com outros ministérios, revelando-se ainda mais forte na educação do campo, cujas políticas foram elaboradas desde o início com esse caráter intersetorial, que se intensifica Pronacampo, ao conjugar várias dessas ações já existentes e portanto agregando relações previamente estabelecidas.
Intergovernamental	Vertical	Presente e forte, pois é necessária pela estrutura do sistema educacional brasileiro, no qual as diretrizes são elaboradas pela esfera federal e a oferta é responsabilidade das instâncias subnacionais. Além da institucionalização existente em todos os documentos, a presença do Consed e da Undime nos espaços de diálogo fortalece as relações colaborativas nesse sentido. Apesar disso, a esfera federal ainda não consegue garantir que todos os governos locais sigam os princípios norteadores das novas políticas para a educação no campo.
	Horizontal	Presente, mas incipiente. Não existe ação conjunta com outros países. O Consed e a Undime são considerados uma forma de colaboração entre entes federados, mas não no sentido mais profundo, dos consórcios, que deveriam ser incentivados oficialmente, pelo Pronacampo, nos níveis estadual e municipal.
Extragovernamental	Com organizações	Presente e forte, sendo o mais denso dos processos colaborativos estabelecidos no contexto analisado. Tal intensidade se explica pelo protagonismo dos movimentos sociais organizados desde a inserção do tema educação do campo na agenda governamental, passando pela representação dos interesses camponeses na elaboração das políticas e até o controle social dos programas em andamento. A avaliação final é positiva tanto em relação aos processos colaborativos quanto aos resultados, apesar das organizações sociais desaprovarem alguns aspectos do Pronacampo. Considera-se que para uma parte da população que até então era ignorada, ou pior, discriminada pelos programas governamentais (não só educacionais), a valorização política alcançada pela educação do campo já é uma conquista muito importante, ainda que a prática não esteja totalmente alinhada às demandas camponesas.
	Com cidadãos	A colaboração extragovernamental com cidadãos, portanto, se mostra ausente, sendo identificadas apenas ações de publicidade. Apesar de dispensável, por se tratar de uma política federal, é importante a institucionalização da colaboração com cidadãos como princípio a ser seguido por todas as instâncias envolvidas no Pronacampo, fomentando ações específicas a serem realizadas por agentes implementadores, como as escolas e universidades.

Quadro 9: Síntese dos processos colaborativos identificados no contexto do Pronacampo

5.5. Apreciação das relações de colaboração identificadas

Como elucidado no Capítulo 3 (Modelo de Análise), apesar de a colaboração ser uma importante ferramenta para que a gestão pública possa lidar de forma mais efetiva com a complexidade do cenário em que está inserida, não basta que processos de cooperação e participação sejam estabelecidos – é preciso cuidar da qualidade de tais espaços. Esta sessão apresenta a apreciação dos processos colaborativos elencados no contexto do Pronacampo, pela análise das dimensões publicidade, representatividade e participação.

5.5.1. Publicidade

O primeiro aspecto a ser avaliado em um processo colaborativo na gestão pública é a publicidade: como os gestores se comunicam com os demais atores envolvidos na política em questão, disponibilizando informações concretas, completas e atuais de forma a garantir uma prestação de contas responsável. As premissas básicas para tanto são a acessibilidade, o conteúdo e a compreensibilidade, avaliadas a seguir.

5.5.1.1. Acessibilidade

Nos processos colaborativos estabelecidos no contexto do Pronacampo em geral (intra, inter e extragovernamentais) a acessibilidade das informações é avaliada como positiva, tanto em relação ao alcance quanto à interatividade. As reuniões da FPEC e Conec são periódicas, possibilitando não só a divulgação, mas também a discussão acerca das ideias que estão sendo consideradas, com pauta divulgada previamente e ata disponível ao público (portanto também aos gestores), além de ser igualmente fácil encontrar informações sobre os membros de cada órgão governamental envolvido.

O site do MEC disponibiliza, em página específica do Pronacampo, acesso a toda a legislação vigente relacionada à educação do campo e a cada programa específico, além de diversos outros documentos (como orientações para a participação a secretários de educação e a escolas, editais de contratação e seleção de prestadores de serviços, dentre outros). A FPEC também disponibiliza as atas de reunião pelo site. Quando solicitado, a Secadi enviou por e-mail as atas de reunião da Conec e sempre se mostrou disponível para agendar visitas e entrevistas, levando em conta a dificuldade de encontrar horário na agenda dos agentes, proporcional à importância do cargo.

Apenas em relação à colaboração extragovernamental com cidadãos deve ser feita uma ressalva, pois, por se tratar de um programa voltado para a comunidade rural, disponibilizar os documentos pela internet pode não ser tão efetivo, visto que o acesso à rede virtual ainda é precário nesse meio. Seria importante a realização de eventos que envolvessem a comunidade para informar tudo o que está acontecendo, de uma maneira mais pró-ativa, ou ainda a distribuição de materiais impressos em linguagem adequada. Isso é realizado periodicamente em relação às escolas (como pela coleção Cadernos Secadi, que traz um histórico das políticas anteriores) e pelos movimentos, mas deveria ser feito mais frequentemente, por iniciativa da Secadi, envolvendo não só as escolas, mas as comunidades rurais em geral.

5.5.1.2. Conteúdo

Em relação ao conteúdo tanto a completude quanto a atualização são avaliadas também como positivas em todos os processos colaborativos (intra, inter e extragovernamentais), mais uma vez pelas reuniões periódicas e também pela disponibilização virtual de discussões e documentos. Evidencia-se ainda a disponibilidade da CGEC em responder a questionamentos e enviar materiais quando solicitado. Também há facilidade em encontrar informações de contato de todos os envolvidos - todos os nomes, cargos, e-mails e telefones da CGEC estão sempre atualizados e as mensagens enviadas são prontamente respondidas. A FPEC não apresenta tal responsividade, mas aqui a avaliação se dá em relação à gestão pública, portanto ao poder executivo, sendo que o principal agente no caso do Pronacampo é a CGEC.

Outro aspecto positivo é o registro de todo o processo de tomada de decisão, com as discussões realizadas, o ponto de vista defendido por cada participante e as justificativas das escolhas feitas. Assim, com a fundamentação das ações propostas evidenciada em documentos oficiais, garante-se a propagação do conteúdo de forma completa ao longo do tempo.

5.5.1.3. Compreensibilidade

Nos processos colaborativos intra e intergovernamentais a compreensibilidade é avaliada positivamente, pois, apesar da linguagem legal ser pouco familiar à maioria das

peessoas que não trabalha ou convive com o ambiente jurídico, para gestores públicos não há dificuldade de compreensão. Entre os diversos ministérios a linguagem também é comum, portanto a comunicação flui sem maiores desentendimentos. Como a elaboração do Pronacampo foi feita de forma colaborativa, os envolvidos têm uma visão do todo, conhecendo o papel de cada um (inclusive o próprio) em relação aos demais. Sabem também interpretar as informações recebidas de forma a conseguir extrair o necessário para executar suas tarefas.

Na colaboração extragovernamental é importante certa adaptação da linguagem às comunidades rurais. Nos documentos elaborados especificamente para tal público, como a Coleção Cadernos Pedagógicos do ProJovem Campo-Saberes da Terra, desenvolvida pela Secadi nas versões “Educandos/educandas” e “Educadores/educadoras”, é possível perceber o ajuste necessário. As apresentações orais são poucas, mas quando acontecem contam com a intermediação dos agentes implementadores (como as escolas e as universidades) e a linguagem é adequada. Como os movimentos sociais organizados estão presentes no contexto do Pronacampo desde o começo das discussões e também participam da elaboração de diagnósticos e propostas de ação, conseguem entender não só os termos utilizados, mas as relações de poder existentes, as etapas do processo burocrático, o papel de cada ator e a fundamentação de cada decisão tomada.

5.5.2. Representatividade

O segundo aspecto a ser avaliado em um processo colaborativo na gestão pública é a representatividade: todos os participantes devem ter capacidade de falar em nome daqueles que representam, em um espaço que ofereça condições de igualdade para discussão, sobre temas flexíveis o suficiente para garantir que os pontos de vista existentes serão considerados. As premissas básicas para tanto são a legitimidade, o equilíbrio entre os envolvidos e o poder de deliberação, avaliadas a seguir.

5.5.2.1. Legitimidade

A legitimidade é avaliada como positiva nos processos colaborativos intragovernamentais (entre agentes e entre setores), especialmente no caso da Secadi, pois o coordenador participa pessoalmente em todas as reuniões, muitas vezes

acompanhado de outros agentes com posições hierárquicas superiores (secretário, diretora) e inferiores (consultores). Pela visita e pela entrevista, foi possível perceber que os demais funcionários da coordenadoria se sentem bem representados e bem informados sobre o que acontece nas reuniões. Quanto aos demais ministérios, são grupos pequenos em que a escolha se dá baseada na estrutura hierárquica e na afinidade do cargo com o tema. A própria responsabilidade profissional exige que tais representantes prestem contas aos demais participantes do órgão.

Nos processos colaborativos intergovernamentais (verticais e horizontais) a legitimidade também é avaliada como positiva, pois os representantes das associações (Consed e Undime) que participam dos conselhos e comissões são escolhidos pelos próprios membros das associações, que apresentam alta capilaridade e forte cultura de cooperação. A comunicação acontece virtualmente e por meio de frequentes reuniões, proporcionando uma prestação de contas efetiva.

Quanto à legitimidade da representação na colaboração extragovernamental com organizações, os movimentos sociais são como “*advocates*” dos cidadãos, pois não há autorização formal nem mecanismos de comunicação e prestação de conta permanentes. Como mencionado, o presente trabalho defende que tal representação é válida e positiva no caso de inclusão de temas na agenda (como aconteceu até agora), mas a partir do momento que o programa entra em vigor deveria haver um aprimoramento da *accountability* e mesmo da escolha de quem participa dos espaços de discussão.

Como a colaboração extragovernamental com cidadãos é feita majoritariamente por agentes implementadores e a pesquisa em questão foca-se na esfera federal, não é possível avaliá-la adequadamente. O contato entre escolas/universidades e comunidades parece ser bem próximo e contínuo, na maioria dos casos, além de haver espaço para todos os interessados participarem, já que se tratam de pequenos grupos de pessoas. Seria importante avaliar a opinião dos campesinos nesse sentido, acompanhando mais de perto experiências locais desses processos colaborativos locais.

5.5.2.2. Equilíbrio entre os envolvidos

Em relação ao equilíbrio entre os envolvidos, a avaliação nos processos colaborativos intragovernamentais entre agentes é positiva. Apesar da FPEC ter um número muito maior de parlamentares do que de gestores (somando os representantes dos níveis federal e subnacionais), o espaço para colocação é suficiente e não foram

constatadas heterogeneidades significativas (em termos de recursos, sejam financeiros ou de conhecimento) que deveriam ser minimizadas. Os gestores públicos, geralmente vistos como inferiores ou irrelevantes pelos parlamentares, são aqui respeitados e ouvidos.

Em relação à colaboração intragovernamental entre setores, apesar de ser possível que alguns órgãos defendam interesses do agronegócio, logo contrários às demandas populares pela educação no campo, isso não ficou evidente, portanto não foram identificadas heterogeneidades entre os diversos ministérios que deveriam ser minimizadas. Ainda que existam conflitos relevantes, houve conquistas tanto para um lado quanto para o outro (como pode ser percebido na avaliação do Fonec sobre o Pronacampo, reconhecendo a importância de alguns aspectos, mas demonstrando insatisfação quanto a outros). Deste modo o equilíbrio entre os envolvidos é avaliado como positivo.

Nos processos colaborativos intergovernamentais (verticais e horizontais) o equilíbrio entre os envolvidos é avaliado como “em desenvolvimento”. A hierarquia entre os entes federativos ainda é forte, e apesar de participarem dos espaços de diálogo, os entes subnacionais não têm muito espaço para deliberação. Algumas regiões notadamente mais “pobres” (como a Amazônia e as comunidades quilombolas em geral) ainda são discriminadas. Existe um esforço de minimização das desigualdades conjugada com a valorização da diversidade, o que pode ser visto na existência de uma coordenação especial para a educação quilombola e no fato do programa de transportes beneficiar primeiramente os municípios mais pobres por exemplo.

Nos processos colaborativos extragovernamentais o equilíbrio entre participantes ainda é frágil. Apesar de protagonistas na inserção do tema na agenda governamental, os movimentos sociais ainda precisam se esforçar infinitamente mais para garantir que sejam ouvidos. Além disso, alguns movimentos se destacam (como MST e Contag) e não é possível afirmar que eles defendem igualmente todos os cidadãos interessados, especialmente dada a diversidade existente entre as populações camponesas.

5.5.2.3. Poder de deliberação

O poder de deliberação também foi avaliado como positivo nos processos colaborativos intragovernamentais no sentido de que os textos legislativos oficiais mostram flexibilidade. São escritos de forma não só a permitir, mas inclusive a

incentivar adequações às peculiaridades locais, um aspecto essencial quando se trata de educação do campo, devido à altíssima heterogeneidade das comunidades rurais no Brasil, e consequentemente das suas necessidades educacionais. Isso acontece não apenas com as políticas educacionais, mas também com os demais programas relacionados, como aqueles direcionados às infraestruturas das escolas rurais. Além disso, como a legislação está sendo criada atualmente, já está sendo escrita de forma adequada. A criação da FPEC aumenta a tangibilidade das discussões políticas, com resultados concretos em termos de legislação. É importante destacar que o processo é moroso e ainda insuficiente, mas considerando a complexidade do tema, bem como o histórico de repressão dos movimentos, é considerado um avanço a existência de legislação específica para as demandas em questão, mesmo que seja apenas parcialmente por enquanto.

O poder de deliberação nos processos colaborativos intergovernamentais, também considerando que as ações do programa devem possibilitar adequações regionais, é avaliado como positivo. Tal flexibilidade pode ser percebida em todos os eixos do programa, por exemplo: na diversidade de livros para alunos e professores escolherem (Eixo I); na autonomia das universidades para criar seus planos pedagógicos (Eixo II); no programa Saberes da Terra, que valoriza o conhecimento de cada comunidade (Eixo III); nos diferentes modelos arquitetônicos da escola oferecidos e na diversidade de meios de transporte oferecidos (Eixo IV), dentre outros.

Nos processos colaborativos extragovernamentais com organizações o poder de deliberação em relação à representatividade é avaliado como em desenvolvimento, pois é inegável o que já foi conquistado, mas algumas questões polêmicas (como Senar e UAB), apesar de veementemente criticadas, foram instituídas mesmo assim. Mais uma vez a colaboração extragovernamental com cidadãos é feita majoritariamente por agentes implementadores, não sendo possível avaliá-la adequadamente. No caso das universidades parece haver bastante flexibilidade nos PPPs das licenciaturas em educação do campo, permitindo que os alunos auxiliem na composição do curso. Já no caso das escolas, seria preciso acompanhar de perto alguns casos para verificar o nível de gestão democrática.

5.5.3. Participação

O terceiro aspecto a ser avaliado em um processo colaborativo na gestão pública é a participação: devem existir espaços de diálogo e deliberação institucionalizados, com valorização política de todos os representantes, abordando as questões relevantes sobre os temas discutidos, com comunicação efetiva nas duas vias. As premissas básicas para tanto são a institucionalização, o contexto e a abrangência, avaliadas a seguir.

5.5.3.1. Institucionalização

Na colaboração intragovernamental entre agentes, a institucionalização é avaliada como positiva, primeiro por existir formalização legal da participação dos gestores públicos direta e indiretamente interessados (Secadi e outros ministérios) de diversos níveis (federal, estadual e municipal) na etapa de formulação, pelo estatuto da FPEC. Além disso, existe valorização política desses atores, o que pode ser percebido pela consideração da maior parte de suas reivindicações no documento preliminar apresentado ao congresso e na continuidade da participação, quando são acatadas as sugestões do coordenador nas reuniões da frente parlamentar.

Na colaboração intragovernamental entre setores, a institucionalização também é avaliada como positiva, pois a intersetorialidade é prevista em vários documentos relacionados à educação no campo como o Estatuto da FPEC, a portaria que regulamenta o Pronacampo, a portaria que institui a Conec e, com maior abrangência, no compromisso “Todos pela Educação” e na própria apresentação institucional do MEC. Além da formalização escrita, é clara a cultura de integração no sentido de reconhecer a impossibilidade do atendimento isolado das demandas educacionais, sendo sempre valorizada a articulação com outras áreas.

Com a designação dos estados e municípios como entes federativos, pela Constituição de 1988, a colaboração intergovernamental vertical passa a ser mais valorizada oficialmente. A participação dos entes subnacionais na oferta da educação, especialmente, é amplamente institucionalizada. Quanto à sua valorização política, no entanto, apenas recentemente a legislação passou a ter flexibilidade suficiente para permitir adequação às peculiaridades locais de cada região. No Pronacampo a institucionalização, nesse caso, é avaliada como positiva, pois além de melhorar a dotação orçamentária dos repasses, os secretários de educação estaduais e municipais passam a participar ativa e frequentemente dos espaços de diálogo e deliberação, por

meio das respectivas associações representativas (Consed e Undime), o que caracteriza a institucionalização também da colaboração intergovernamental horizontal. Esta, no entanto, é avaliada como “em desenvolvimento”, pois considera-se que o Pronacampo poderia fomentar, formalmente, a formação de consórcios públicos intermunicipais para a oferta da educação do campo.

Em relação aos processos colaborativos extragovernamentais envolvendo organizações, a institucionalização é avaliada como positiva, afinal esse é um dos principais avanços do Pronacampo: formulação, implementação e avaliação das políticas de educação do campo com participação ativa de representantes dos movimentos sociais organizados. Existe espaço legalizado em todas as comissões e conselhos e o reconhecimento do Fonec como fonte de referência pelos atores governamentais. A valorização política é questionada pelos movimentos, que julgam estar perdendo espaço e força, mas o fato é que o tema tem recebido bastante atenção do governo. As organizações sociais devem continuar atuando como agentes de controle social, representando as populações camponesas, de modo a evitar que a valorização conseguida até então se esmaça.

Já a colaboração extragovernamental com cidadãos não é institucionalizada pela dificuldade de se fazer isso em âmbito federal. Poderia se pensar no uso da internet para facilitar tal questão, mas para isso seriam necessários intensos trabalhos prévios de inclusão digital e mesmo de alfabetização. Esse tipo de colaboração acontece principalmente por intermédio dos agentes implementadores (universidades e escolas), sendo que existe grande heterogeneidade. Parece haver forte cultura de cooperação na maioria dos casos, apesar de muitas vezes não existir qualquer institucionalização. O Pronacampo poderia fomentar, formalmente, que tais agentes formalizassem a gestão democrática em seus PPPs.

5.5.3.2. Contexto

Nos processos colaborativos intragovernamentais, o contexto tem avaliação positiva pela própria valorização política das propostas e reivindicações do executivo já elaboradas de forma intersetorial, que confere confiabilidade ao processo e incita a participação dedicada. O processo burocrático parece ser eficiente, apesar de demorado – o que acontece pela complexidade da área e pelo processo legislativo em geral, mas não como forma de desestimular a participação. Apesar da rigidez orçamentária

característica da federação brasileira, especialmente na área da educação, é possível perceber que a disponibilização de recursos tem sido adequada às propostas de melhoria da educação no campo. No entanto, ainda não de maneira suficiente para atender satisfatoriamente a todas, mas proporcionalmente adequado se considerado o orçamento total da educação, havendo ainda a adequação de programas nacionais de outras áreas como o PDDE Água, PDDE Campo e Luz para todos para as comunidades e escolas rurais. O envolvimento intragovernamental nos dois casos acontece continua e abertamente.

Nos processos colaborativos intergovernamentais, os governos estaduais e municipais também têm espaço para voz ativa na elaboração das políticas, possibilidade de adequação a suas realidades locais e possibilidade de fiscalização dos compromissos firmados. O aprimoramento do sistema de repasse de recursos, no intuito de minimizar as desigualdades municipais fortalece esse ponto.

Na colaboração intragovernamental com organizações, o contexto é avaliado como em desenvolvimento, sendo uma das principais características positivas a existência e valorização do Fonec. A valorização dos movimentos sociais como protagonistas no cenário em questão é indiscutível, mas a exigência de atenção constante dos mesmos para não perderem o espaço conquistado denota a falta de estabilidade, não conferindo credibilidade ao processo colaborativo. Os representantes das associações camponesas devem manter-se atuantes e pró-ativos na busca de maior reconhecimento político, até consolidarem a posição de protagonistas.

Mais uma vez a colaboração extragovernamental com cidadãos é feita majoritariamente por agentes implementadores em nível local, não sendo possível avaliar adequadamente o contexto da participação. O Pronacampo poderia fomentar a melhoria de tais processos, formalmente.

5.5.3.3. Abrangência

Quanto à abrangência do conteúdo tratado no processo de colaboração intragovernamental, a avaliação também é positiva, mesmo porque a política veio como uma resposta às demandas populares, intermediadas pelos gestores públicos da Secadi para serem repassadas aos parlamentares e aos demais ministérios. A comunicação se mostrou efetiva nas duas vias: tanto os agentes do executivo conseguem transmitir aos legisladores os problemas quanto estes conseguem passar àqueles as soluções, em

termos compreensíveis, com os níveis necessários de completude e compreensibilidade a todos os gestores públicos envolvidos.

Nos processos colaborativos intergovernamentais, o conteúdo tratado de forma participativa é avaliado como tendo abrangência positiva, com comunicação efetiva nas duas vias, em linguagem e frequência adequadas. Além dos representantes das associações (Consed e Undime) já repassarem as informações aos secretários das instâncias subnacionais, a CGEC realiza um trabalho de divulgação para as prefeituras por meio de contato telefônico, envio de correspondências e encontros para apresentação do Pronacampo. Tanto as associações quanto à CGEC se mostram também abertas ao contato dos secretários para solução de dúvidas e questionamentos.

A avaliação é positiva também para a colaboração extragovernamental com organizações. A comunicação é efetiva nas duas vias, mesmo porque todo o processo partiu dos próprios movimentos sociais, que acabaram estabelecendo a pauta das discussões. É feita uma ressalva em relação à inclusão do Senar como parceiro executor de parte do programa de formação, o que foi discutido insuficientemente com os movimentos, além de não ter sido levado em conta sua oposição. Como a colaboração extragovernamental com cidadãos é feita majoritariamente por agentes implementadores, não foi possível avaliá-la adequadamente. Mais uma vez a sugestão é de que o Pronacampo institucionalize tais processos, no intuito de conferir maior efetividade à gestão democrática das escolas e demais agentes implementadores.

O Quadro 10 apresenta uma síntese das considerações feitas em relação a cada um dos critérios de avaliação utilizados para a análise dos processos colaborativos.

Dimensão	Critério	Avaliação
PUBLICIDADE	Acessibilidade	Positiva (disponibilização virtual de atas de reunião e documentos, fácil acesso aos gestores responsáveis); ressalva: falta de comunicação específica para as comunidades rurais.
	Conteúdo	Positiva (completo e atualizado, com o registro do processo de tomada de decisão com discussões e justificativas).
	Compreensibilidade	Positiva (linguagem compartilhada, possibilidade de utilização efetiva das informações divulgadas);
REPRESENTATIVIDADE	Legitimidade	Positiva nos casos intra e intergovernamentais, pela escolha dos participantes e pela <i>accountability</i> . Insuficiente nas relações extragovernamentais.
	Equilíbrio entre os envolvidos	Positiva nos processos intragovernamentais, pois apesar de existirem conflitos, as heterogeneidades se evidenciam nos espaços de diálogo a ponto de prejudicar os resultados da colaboração – foram identificadas conquistas importantes para todos os atores envolvidos. Nos processos intergovernamentais a avaliação é de que tal critério ainda está em desenvolvimento, pois ainda predomina uma ordem hierárquica e econômica. Na colaboração extragovernamental, esse item ainda é frágil, demandando esforço superior dos movimentos para garantir valorização de suas demandas, além de existir uma diferença significativa de poder político entre as diversas organizações existentes.
	Poder de deliberação	Positivo nas relações intra e intergovernamentais, pela flexibilidade dos instrumentos legais elaborados, permitindo a adequação às peculiaridades locais. Avaliado como “em desenvolvimento” nas relações extragovernamentais, pois questões consideradas importantes pelos movimentos sociais aparentemente foram pouco discutidas e inseridas no Pronacampo sem a aprovação dos mesmos.
PARTICIPAÇÃO	Institucionalização	Positiva, pela valorização política e formalização legal de todos os tipos de colaboração em diversos documentos e espaços de diálogo, exceto o extragovernamental com cidadãos, que poderia ser fomentado formalmente pelo Pronacampo.
	Contexto	A valorização política, ilustrada pela consideração dos principais interessados e pela adequada distribuição de recursos, ocorre de forma positiva nos processos colaborativos intra e intergovernamentais. Já na parte extragovernamental é avaliada como “em desenvolvimento”, pois demanda maior consolidação.
	Abrangência	Positiva em todos os processos colaborativos, com discussão abrangente dos temas na medida necessária e comunicação duplamente efetiva, com a ressalva da insatisfação dos movimentos sociais de que temas mais polêmicos não são discutidos suficientemente.

Quadro 10: Síntese da apreciação dos critérios de análise

5.6. Síntese da análise dos processos colaborativos

O Quadro 11 apresenta a síntese da análise dos processos colaborativos identificados no contexto do Pronacampo, apontando inicialmente a ausência ou presença de cada tipo, classificando as presentes em fortes ou fracas, para então assinalar os critérios de avaliação com as notações explicitadas na parte metodológica.

Avaliação do processo colaborativo			TIPOS DE COLABORAÇÃO					
			Intragovernamental		Intergovernamental		Extragovernamental	
			entre agentes	entre setores	vertical	horizontal	organizações	cidadãos
			<i>Presente, forte</i>	<i>Presente, fraco</i>	<i>Presente, forte</i>	<i>Presente, fraco</i>	<i>Presente, principal</i>	<i>Ausente</i>
DIMENSÕES DE ANÁLISE	Publicidade	Conteúdo	+	+	+	+	+	+
		Acessibilidade	+	+	+	+	+	+
		Compreensibilidade	+	+	+	+	+	+
	Representatividade	Legitimidade	+	+	+	+	±	?
		Equilíbrio	+	+	↗	↗	±	?
		Poder de deliberação	+	+	+	+	↗	?
	Participação	Institucionalização	+	+	+	↗	+	?
		Contexto	+	+	+	+	↗	?
		Abrangência	+	+	+	+	↗	?

Quadro 11: Síntese dos resultados da análise dos processos colaborativos

Percebe-se que, dentre os seis tipos de colaboração, os intragovernamentais (tanto entre agentes quanto entre setores) estão mais estruturados, com avaliação positiva de todos os critérios das três dimensões de análise. Os processos intergovernamentais ainda

demonstram certa fragilidade em relação à representatividade, especialmente na questão do equilíbrio entre todos os envolvidos, lembrando que a dimensão horizontal refere-se às relações entre estados ou entre municípios, carente de institucionalização pelo programa, por estar mais distante da esfera do Pronacampo, que é uma política federal.

A colaboração extragovernamental com organizações, apesar de ser a que mais se destaca no cenário do Pronacampo, pelo protagonismo dos movimentos organizados, ainda precisa ser aprimorada em vários aspectos: a representatividade é falha em todos os critérios de análise, enquanto a participação está bem institucionalizada, mas carece de melhorias em relação ao contexto e à abrangência dos conteúdos abordados. Essa situação demanda mudanças tanto da parte governamental (conferindo maior credibilidade aos processos) quanto do lado das organizações sociais (estreitando o relacionamento com a comunidade), além de exigir articulação e equilíbrio entre os diversos órgãos representativos da população campesina, altamente heterogênea.

Já a colaboração extragovernamental com cidadãos não pode ser avaliada adequadamente por ocorrer majoritariamente na esfera local, por meio dos agentes implementadores. No entanto sugere-se que o Pronacampo fomente a expansão e o aprimoramento de tais relações, formalmente, no intuito de garantir sua existência e qualidade.

Dentre as dimensões de análise propostas pelo modelo, percebe-se que a publicidade está mais avançada, como era esperado, por ser prerrogativa para que a representatividade e a participação sejam efetivas, além de ser parte de uma cultura que vem sendo propagada pelo governo federal. Quanto à representatividade, o equilíbrio entre os envolvidos se mostra bastante frágil em diversos momentos, com falhas mais graves quando ultrapassa a barreira governamental. Já a participação mostra-se bem estruturada, apesar de demandar maiores esforços na consolidação dos processos que envolvem as organizações sociais.

Em um gradiente entre polos A e B opostos (Figura 18) em que a situação A significa: políticas totalmente fragmentadas; subordinação do executivo ao legislativo; afastamento entre os gestores públicos; autoritarismo e centralização da esfera federal; distanciamento da população; e a situação B representa: políticas intersetoriais, diálogo entre legisladores, gestores e implementadores, articulação entre os entes federativos e aproximação da sociedade por processos participativos, pode-se considerar que as políticas públicas para a educação do campo se iniciaram no polo A e vêm caminhando

para o polo B, com o conceito de educação do campo. O Pronacampo se localiza em uma situação intermediária, mais próxima do segundo contexto, que é o ideal, e caminhando nessa direção, pois apesar de não apresentar toda a estrutura e efetividade desejáveis em termos de colaboração, possui processos embrionários de todos os processos presumíveis, que vêm se aprimorando gradualmente.

Figura 18: Posição do Pronacampo em um gradiente de colaboração na gestão pública

É importante ressaltar que o Pronacampo apresenta evidências de todos os tipos de colaboração, mesmo que pequenas no caso dos processos extragovernamentais (alcançando apenas a dimensão da publicidade), o que é justificável por se tratar de uma política federal. Vale observar, também, que nenhum dos critérios foi avaliado como tendo majoritariamente efeitos negativos. Apenas dois aspectos apresentam efeitos negativos parcialmente, contíguos a aspectos que estão ainda em desenvolvimento, todos relacionados à colaboração com organizações sociais. Ainda assim, devido ao histórico de relacionamento entre governo e populações campesinas, o cenário é considerado positivo, pois a colaboração se instaura e se fortalece progressivamente, caminhando para a solução dos principais problemas enfrentados pelas políticas e pela população em questão, por meio da aproximação com a sociedade, reconhecendo-a como sujeito no ambiente político.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é consensualmente um dos mais importantes investimentos de qualquer governo, por seu caráter emancipatório e indutor de desenvolvimento econômico e social. No entanto, para cumprir tal papel, a educação deve ser igualitariamente acessível e de qualidade para todos os cidadãos, o que significa adequação às necessidades específicas de cada comunidade. Em um país com vocação agrícola evidente, como o Brasil, a educação do campo se destaca dentre as demandas da sociedade frente ao poder público.

Acompanhando a trajetória de desenvolvimento da educação rural como direito social historicamente pouco valorizado, percebem-se ao mesmo tempo dois fatores importantes: 1) o avanço na elaboração de políticas públicas específicas para tal demanda, no âmbito federal, alinhadas ao fortalecimento da população campestre no cenário político, e 2) uma lacuna nos estudos relacionados à gestão dos programas propostos. Nesse sentido, o presente trabalho realiza um esforço na busca de ferramentas que auxiliem os gestores públicos na condução efetiva das novas políticas.

Por se desenvolverem em um cenário de alta complexidade, inerente ao próprio contexto governamental e acentuada no setor educacional, as ações voltadas para a oferta de uma educação específica para as necessidades da população campestre aceitam, ou melhor, exigem, o estabelecimento de processos colaborativos. A articulação entre os diversos atores que compõe a conjuntura política em questão surge como resposta ao desafio de minimizar problemas recorrentes da gestão pública e presentes também na esfera da educação do campo como: a fragmentação das ações frente a demandas integradas; a supervalorização da tomada de decisão em relação à execução dos programas; a atuação isolada dos entes federativos em um sistema que demanda cooperação; o distanciamento do governo em relação à sociedade, ignorando a capacidade da mesma em auxiliar na compreensão e priorização de suas próprias demandas, bem como na busca por alternativas de solução.

Destarte, ao reconhecer a colaboração como ferramenta importante para que os gestores públicos lidem de uma melhor forma com as demandas e atores que se apresentam, faz-se relevante compreender quais são os possíveis processos colaborativos e como devem ser implementados. Aí reside a primeira contribuição desta

pesquisa: a elaboração de um modelo conceitual de identificação e análise dos processos colaborativos na gestão pública

Como parte de um projeto maior de estudo das políticas públicas voltadas para a educação do campo, o segundo objetivo do trabalho é o mapeamento do cenário em questão, identificando os principais atores envolvidos e as relações estabelecidas entre eles. Dentre as políticas vigentes, o Pronacampo destaca-se por ser programa mais recente e também o principal, pois foi desenvolvido no sentido de integrar todas as demais ações governamentais voltadas à educação do campo.

A terceira finalidade desta pesquisa consiste na aplicação do modelo conceitual desenvolvido para análise das relações de colaboração identificadas no âmbito do Pronacampo, classificadas em seis tipos: intragovernamental entre agentes ou entre setores, intergovernamental vertical ou horizontalmente, extragovernamental com organizações ou com cidadãos. Para avaliação de cada um dos processos elencados, as dimensões propostas pelo modelo são a publicidade (cujas premissas básicas são a acessibilidade, o conteúdo e a compreensibilidade); a representatividade (composta pelas premissas da legitimidade, do equilíbrio entre os envolvidos e do poder de deliberação); e a participação (com as premissas de institucionalização, contexto e abrangência).

Durante a realização do trabalho puderam ser percebidas particularidades inerentes à aplicação do modelo de análise proposto, apresentadas na próxima sessão. Em seguida são retomadas as principais conclusões obtidas pela pesquisa, em relação à apreciação da colaboração no contexto do Pronacampo, para então ser apresentado o fechamento do trabalho com as considerações finais sobre o conceito central abordado - a colaboração na gestão pública. Ao longo deste capítulo serão apontadas ainda as fragilidades desta pesquisa, bem como sugestões para trabalhos futuros.

6.1. Sobre o modelo conceitual de análise

A revisão teórica preliminar levou à percepção de que a gestão pública tem que lidar com um cenário multidisciplinar, permeado por uma significativa pluralidade de atores, para responder a demandas multifacetadas. Nesse contexto a colaboração foi identificada como forma de lidar com tal complexidade, sendo desenvolvido então um modelo conceitual de análise para apreciação dos processos colaborativos que se estabelecem no âmbito da gestão pública. O modelo aplica-se, portanto, apenas às

situações em que há fortes evidências de colaboração, sendo a primeira etapa justamente a identificação e descrição de tais processos.

Ressalta-se ainda que nem sempre a situação analisada apresentará todos os tipos de colaboração, muito menos todos com a mesma intensidade. Cabe ao pesquisador que aplica o modelo julgar quais relações identificadas são relevantes o suficiente para serem avaliadas nas dimensões propostas. No caso deste estudo, a cooperação extragovernamental com cidadãos só pode ser apreciada em relação à publicidade.

Durante a primeira etapa, de identificação dos atores envolvidos no cenário analisado e descrição das relações colaborativas estabelecidas entre eles, alguns cuidados se fazem necessários. Pela grande quantidade de atores envolvidos direta e indiretamente no contexto da educação pública, especialmente dada a heterogeneidade característica das populações camponesas, que assumem papel de protagonistas na luta pela educação do campo, não foi possível listá-los com exatidão. Especialmente dentre as organizações sociais, dada a pluralidade de atores e a variedade no nível de envolvimento com a política em foco, foram elencados apenas aquelas mais presentes. Sendo assim, foi útil distinguir os atores principais dos secundários, evidenciando tal distribuição de poder.

Quanto às relações estabelecidas no cenário analisado, estas se mostraram complexas e dinâmicas, especialmente devido à existência de diversos espaços de diálogo institucionalizados, bem como atores de cunho coletivo, não sendo possível elencar com exatidão ligações diretas nem compará-las. Deste modo, optou-se por identificar dentre os atores aqueles que têm em si mesmos caráter colaborativo (como as associações, conselhos e similares), evidenciando que, direta ou indiretamente, todos os envolvidos no cenário político se relacionam em algum momento.

Outra ressalva importante é a lembrança de que, como todo modelo teórico, o apresentado aqui não simula fielmente a prática, na qual não há separação entre os diferentes processos colaborativos nem entre os diversos critérios de análise. O modelo não tem como finalidade a representação perfeita da realidade, mas visa servir como guia de avaliação, no sentido de orientar o olhar do pesquisador sobre os fatos analisados.

Na aplicação do modelo para avaliação de cada um dos critérios ligados às dimensões de análise, observou-se que os conceitos são muito próximos e estão fortemente interligados, sendo difícil sua distinção em alguns momentos. O critério

“abrangência” da dimensão “participação”, por exemplo, é similar à “compreensibilidade” ligada à “publicidade”. A “institucionalização” e o “contexto”, ambos relacionados à participação, também se assemelham. Percebe-se, no entanto, que se os conceitos se confundem em alguns momentos em que a avaliação é positiva, a separação faz sentido quando existem problemas, auxiliando a identificar exatamente o que precisa ser melhorado.

Em qualquer pesquisa existe uma relação de contrabalanceamento: quanto mais se amplia a perspectiva do estudo, menor é a capacidade de especificação, e vice-versa. A avaliação da colaboração na gestão pública demanda mais amplitude que aprofundamento, condizente assim com a abordagem adotada pelo modelo, que valoriza a abrangência da análise, mesmo que para tanto reconheça apresentar certa superficialidade.

Nesse sentido, sugere-se que após a aplicação do modelo para apreciação ampla da política em foco, seja realizado um estudo mais aprofundado dos aspectos considerados deficientes, que no caso seriam a colaboração extragovernamental com organizações de forma geral, e especialmente no que tange à representatividade.

6.2. Sobre os processos colaborativos no contexto do Pronacampo

A primeira observação a ser feita sobre a aplicação do modelo conceitual para análise dos processos colaborativos estabelecidos no contexto do Pronacampo é que trata de uma política vigente e muito recente, portanto ainda em desenvolvimento. Sendo assim, existe o risco de rápida desatualização da análise realizada pelo presente trabalho, pois a elaboração dos instrumentos normativos e a implementação das ações propostas estão em andamento. Tal fato traz ainda a dificuldade de avaliação dos efeitos do programa, pois são poucos os resultados concretos obtidos até então.

Dentre as limitações da pesquisa, ressalta-se também que o ambiente político, pela própria complexidade e multiplicidade de atores inerentes a ele, é repleto de sutilezas que podem não ter sido percebidas, especialmente em relação à representatividade dos atores envolvidos de cada processo analisado. Tal fragilidade é agravada pelo fato da pesquisadora não ter nenhum envolvimento pessoal com a educação do campo, desconhecendo peculiaridades da área não externalizadas nos discursos aos quais se teve acesso. Apesar de tudo isso, é indiscutível que a existência da institucionalização da colaboração nos documentos oficiais, a pluralidade de participantes e o

reconhecimento por parte dos movimentos sociais que seu protagonismo vem surtindo efeitos concretos são fatores altamente positivos, independente das possíveis falhas que possam ter sido ignoradas.

Destaca-se ainda o baixo número de entrevistas, especialmente frente ao enorme número de atores envolvidos no cenário em questão. No entanto as poucas entrevistas realizadas fizeram perceber que o discurso oral, apesar de informal, estava sempre consoante com o posicionamento encontrado nos registros documentais. Assim, optou-se por concentrar o estudo nestas fontes de informação, possibilitando maior abrangência, devido à facilidade de acesso e redução de custos para coleta. Visando garantir que fossem considerados apenas os discursos alinhados com o posicionamento real de cada ator, foram consideradas apenas as declarações dos mesmos em seus respectivos sites, além de ter sido realizada uma avaliação prévia cautelosa de cada documento em relação à fonte, atualização, conteúdo e linguagem.

O modelo conceitual sugere a análise das relações de colaboração na gestão pública considerando tanto os processos estabelecidos quanto os resultados alcançados. Nesse sentido é possível perceber que existe a preocupação em criar, fortalecer e institucionalizar espaços de diálogo e cooperação, mas ainda é necessário aprimorar tal questão em relação aos produtos desse cenário, pois as políticas ainda apresentam falhas como fragmentação, dissociação da realidade, rigidez e distanciamento dos beneficiários diretos. As propostas de articulação são positivas, mas a estrutura organizacional do ambiente político e o sistema de alocação de recursos ainda são fatores impeditivos em relação à integração necessária.

Os resultados da análise realizada harmonizam-se com o posicionamento da Secadi, reconhecendo a importância dos avanços conquistados nos últimos anos, no entanto também concorda com a ressalva da Fonec de que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Os resultados já obtidos permitem-nos afirmar que: a) houve ampliação da consciência do direito por parte dos indivíduos que vivem no campo e, paralelamente, do cumprimento do dever público por parte de seus gestores; b) temos no país um processo de ampliação da democracia participativa através da organização da sociedade para o controle social; c) a política de gestão compartilhada entre governo e sociedade está sendo afirmada, nas três esferas públicas, para condução da Política Pública do Campo.¹⁰¹

¹⁰¹ Doc. X, Apêndice A.

Sob o foco das lutas pela ampliação da Educação do Campo, há alguns avanços que merecem ser pontuados. Cabe, porém, a ressalva de que estes avanços, embora representem novos territórios conquistados, não podem ser analisados sem que se considere simultaneamente o fato de enfrentarmos problemas extremamente graves na perda dos direitos dos sujeitos do campo, ou seja, o avanço na garantia do direito à educação deve se dar vinculado à garantia do direito à terra, ao trabalho e à justiça social.¹⁰²

É relevante ressaltar que o fato dos processos analisados serem avaliados majoritariamente como positivos não quer dizer que o nível de colaboração observado é suficiente, significa apenas que se percebe uma cultura de cooperação que se amplia e se fortalece com a efetivação de políticas integradoras, intersetoriais e participativas como o Pronacampo. Ainda são grandes os problemas enfrentados pela população camponesa em relação à educação, mas considerando o histórico de descaso político em relação ao tema, o cenário atual é considerado promissor. Se bem utilizados (e aprimorados), os espaços de diálogos podem se consolidar como importantes ferramentas de democratização da gestão pública no âmbito da educação do campo, minimizando falhas relativas não só aos programas propostos, como ao próprio *modus operandi* do governo.

A avaliação dos processos colaborativos reconhece a fragilidade dos resultados das ações propostas para a educação do campo até então, mas a avaliação majoritariamente positiva do Pronacampo quer dizer que existem importantes espaços de diálogo que, se bem utilizados e aprimorados, podem levar a consolidação de uma cultura de cooperação que auxilie na melhoria das políticas presentes e futuras. O avanço ocorre no sentido de reconhecer o papel dos beneficiários e executores como sujeitos ativos do processo político, lidar com necessidade da intersetorialidade para atender demandas complexas, garantir flexibilidade dos programas específicos possibilitando adequação às peculiaridades locais e ampliação dos mecanismos de prestação de contas, caracterizando uma gestão mais democrática, transparente e participativa.

Para trabalhos futuros sugere-se o acompanhamento da evolução da relação entre governo e movimentos sociais organizados no contexto da educação do campo, avaliando a consolidação dos espaços de diálogo existentes, bem como o alinhamento dos resultados das políticas recém instauradas às demandas e prioridades da população endereçada.

¹⁰² Doc. XXI, Apêndice A.

6.3. Sobre a colaboração na gestão pública

A trajetória de formação dos modelos de gestão pública no Brasil resultou em fragilidades graves no *modus operandi* governamental. Mesmo quem buscou combater problemas como o patrimonialismo e o clientelismo usou modelos burocráticos e racionais, intensificando alguns problemas como a fragmentação das políticas e o isolamento dos agentes públicos. Aliado a isso soma-se o problema da escassez de recursos, que historicamente fomenta campos de disputa política intragovernamental. Por esta razão a cultura mais participativa sempre foi uma possibilidade rara de promoção da cultura organizacional da colaboração e da integração no Governo Federal.

Nesse contexto, sempre houve grande resistência à adoção de práticas de elaboração e implementação de políticas públicas integradas de fato, especialmente entre ministérios. O MEC, posto que estruturado na construção da burocracia de modelo weberiano do Estado Novo getulista, assim como vários outros, padece de engessamento e manutenção do *status quo*.

Uma política de renascimento da educação do campo pode ser capaz de driblar ou superar estas casamatas de resistência tecno-burocráticas estanques e oferecer modelo de gestão pública renovada. Renovação que deve estar atenta aos modelos contemporâneos de promoção das instituições republicanas e de valorização da cidadania, em todas as dimensões aqui explicitadas em termos de colaboração e integração de políticas e de gestão.

7. REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. Edição comemorativa, p. 67-86, 2007.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, M. V. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública**. Brasília: ENAP, 2002.

AGOSTINHO, M. C. E. “Administração complexa”: revendo as bases científicas da administração. **RAE-Eletronica**, v. 2, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2003. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482003000100016.pdf. Acesso em: 19 fev. 2013.

ALVES, R. **Conversas sobre educação**. Campinas: Versus, 2003.

ALVES, R. **Entre a ciência e a sapiência: o dilema da educação**. 14. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

ALVES, T.; PASSADOR, C. S. **Educação pública no Brasil: condições de oferta, nível socioeconômico dos alunos e avaliação**. São Paulo: Annablume; Brasília, DF: Capes/Inep, 2012.

AMARAL, H. K. Apresentação à Edição Brasileira. In: PETERS, B. GUY; PIERRE, J. (Eds.) **Administração pública: coletânea**. São Paulo / Brasília: Editora UNESP / Editora ENAP, p. 9-10, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, 2012.

ARMSTRONG, E. Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues. **Economic & Social Affairs**, August, p. 1-10, 2005.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n. 31, 1996.

ARROYO, M. G. Políticas educacionais igualdade e diferenças. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 83-94, 2011.

ARTONI, Carla Baraldi. **Relação entre perfil socioeconômico, desempenho escolar e evasão de alunos: Escolas do Campo e Municípios Rurais no Estado de São Paulo**. 2012. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados. **Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BASDEN, A; WOOD-HARPER, A. T. A philosophical discussion of the Root Definition in Soft Systems Thinking: An enrichment of CATWOE. **Systems Research and Behavioral Science**, 23, p. 61-87, 2006.

BAUER, R. **Gestão da mudança**: caos e complexidade nas organizações. São Paulo: Atlas, 1999.

BERGVALL-KAREBORN, B; MIRIJAMDOTTER, A; BASDEN; A. Basic principles of SSM modeling: an examination of CATWOE from a soft perspective. **Systemic Practice and Action Research**, 17(2): 55–73, 2004.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 1986

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 2010.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). Brasília: Senado, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas** [online], vol.50, n.1, jan/mar de 2010 p. 112-116.

CALDART, R. S. Por uma Educação do Campo: traços de uma identidade em construção. In: KOLLING, J. E.; CERIOLI, P. R.; CALDART, R.; SALETE (Eds.). **Educação do Campo**: identidade e políticas públicas. Brasília: Editora ENAP, 2004.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro, IPEA: 1998. Disponível em:
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0621.pdf>. Acesso em: mar/2012.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CAPORAL, F. R. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. 1991. 134 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

CARDOSO, M. A.; JACOMELI, M. R. M. Estado da Arte acerca das escolas multisseriadas. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 10, n. 37e, p. 174-193, maio/2010.

Disponível em:

<http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/3606>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHECKLAND, P. **Systems thinking, systems practice**. Chichester: John Wiley & Sons, 1981.

CHECKLAND, P. Soft Systems Methodology: a thirty year retrospective. **Systems Research and Behavioral Science**, v. 17, n. S1, p. S11-S58, 2000.

CHECKLAND, P.; SCHOLLES, J. **Soft Systems Methodology in Action**. Chichester: John Wiley & Sons, 1990.

CKAGNAROFF, I. B.; MELO, J. S. C. Um estudo de intersectorialidade em políticas públicas - o caso BH Cidadania. In: VI Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (ENAPG), 2006. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo**. Brasília: CNE, 2002.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos : desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CRUBELLATE, J. M. Participação como controle social: uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. **Revista de Administração de Empresas - Eletrônica**, v. 3, n. 2, p. 20, 2004.

CUNHA, E. S. M.; PINHEIRO, M. M. B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, L. (Ed.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 142-156.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DAMASCENO, M. N.; BESERRA, B. Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 1, p. 73-89, 2004.

DELORS, J. et al. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC:UNESCO, 2000.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service : Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Putting Democracy First. **National Civic Review**, v. 90, n. 4, p. 391-400, 2001.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: an approach to reform. **International Review of Public Adminsitration**, v. 8, n. 1, p. 3-10, 2003.

DILTHEY, W. **Gesammelte Schriften**, Vol VIII, Weltanschauungslehre, B. G. Teubner, Stuttgart, 1931.

DOWBOR, L. Educação e desenvolvimento local. **Revista de Administração Municipal**, v. 261, p. 15-32, 2007.

DUNN, W. N. **Public policy analysis: an introduction**. 2. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 12. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

EASTON, D. **A framework for political análises**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ETZIONI, A. Mixed Scanning Revisited. **Public Administration Review**, v.46, n. 1, p. 8-14, 1986.

ETZIONI, A. Mixed scanning: uma “terceira” abordagem de tomada de decisão. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010a. p. 219-233.

ETZIONI, A. Concepções alternativas de accountability. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010b. p. 287-300.

FARAH, M. F. S. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 126- 156, 1997.

FAVARETO, A. **Evolução das relações rural-urbano no Brasil: dinâmicas demográficas e análise comparada em perspective histórica**. Artigo produzido pelo autor a partir do Projeto de Cooperação Técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável”–PCT IICA/MDA–NEAD. 2010. Disponível em <http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/view/textos-digitais/Artigo/artigos-2010/Artigo_013.pdf> Acesso em: mar/2012.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do Governo Estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, v. 33, n. 1, p. 12-19, 1998.

FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO DO CAMPO (FONEC). **Carta de criação**. Brasília, 2010.

FÓRUM NACIONAL DA EDUCAÇÃO DO CAMPO (FONEC). **Notas para análise do momento atual da Educação do Campo**. Brasília, 2012.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 22. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000.

FUNG, A. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M.; GODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 668-685.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDFRANK, B. The Politics of Deepening Local Democracy and Participation. **Comparative Politics**, v. 39, n. 2, p. 147-168, 2007.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: Congresso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.

GOODIN, R. E. The state of the discipline, the discipline of the State. In: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 3-57.

GREGORY, R.; FISCHHOFF, B.; MCDANIELS, T. Acceptable Input: Using Decision Analysis to Guide Public Policy Deliberations. **Decision Analysis**, v. 2, n. 1, p. 4-16, 2005.

GUANZIROLI, C. E.; CARDIM, S. E. C. S. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, DF: INCRA/FAO, MDA, 2000. Disponível em: <www.incra.gov.br/fao>. Acesso em: jan/2013.

GUILHOTO J. J. M. et al. A importância da agricultura familiar no Brasil e em seus estados. **XXXV Encontro Nacional de Economia**, Anais... Recife: ANPEC: 2007.

- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 23-40.
- HOLWELL, S. Soft Systems Methodology : Other Voices. **Systemic Practice and Action Research**, v. 13, n. 6, p. 773-797, 2000.
- HOLZER, M.; GABRIELIAN, V.; YANG, K. Five great ideas in american public administration. In: ROBIN, J.; HILDRETH, B.; MILER, G. J. (Ed.). **Handbook of Public Administration**. 3 ed. Salem/OR: CRC Press, 2006. p. 49-102.
- IBAÑEZ, N.; VECINA NETO, G. Modelos de gestão e o SUS. **Ciências e Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1831-1840, 2007.
- IBOPE. **Projeto Escolas Rurais**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/default/files/Escolas_Rurais_no_Brasil_2010_0.pdf>. Acesso em: jan/2012.
- INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 171-180, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do ano de 2010**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: fev/2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://educacenso.inep.gov.br/Autenticacao/index>>. Acesso em: jun/2012.
- JACKSON, M. C. Notes and Insights. **Systems Research and Behavioral Science**, v. 10, p. 3-10, 2000.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. London: CRC Press, 2007. p. 43-62.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.
- JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: VI Concurso de Ensayos del CLAD, 1997. **Anais...** Caracas: CLAD, 1997
- KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.
- LANDAU, M. La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. **Política y Cultura**, v. 30, p. 67-89, 2008.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 42-66, 2006b.

LIMA, E. N.; BEZERRA NETO, L. Políticas públicas para educação do campo: impactos, repercussões e perspectivas. In: III Seminário de Dissertações e Teses do Programa de Pós-Graduação em Educação da Ufscar. **Anais...** São Carlos: Ufscar, 2011.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 47, p. 107-119, 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. A Representação no Interior das Experiências de Participação Lígia Helena Hahn Lückmann. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.

LUNA, R. B. **Integração horizontal de ações governamentais**. 2007.131 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2007.

LUNDIN, M. When does cooperation improve public policy implementation? **Policy Studies Journal**, v. 35, n. 4, p. 629-652, 2007.

LYNN JR, L. E. Gestão pública. In: PETERS, B. GUY; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo / Brasília: Editora ENAP, 2010. p. 33-52.

MAIA, R. C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, v. 81, p. 147-174, 2010.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Elaborating the “new institutionalism”. In: GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2009. p. 159-175.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

MARTINS, H. F. Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

MASON, R. O; MITROFF, I. I. **Challenging Strategic Planning Assumptions**. New York: Wiley, 1981.

MATTOS, P. L. C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 39, p. 823-847, 2005.

MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, p. 7-47, 1991.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. In: 1ª Conferência Global sobre Transparência. **Anais...** Newark: Rutgers University, 2011.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, v. 84, p. 353-364, 2011.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MINGERS, J. Questions and suggestions in using Soft Systems Methodology. **Systemist**, v. 14, p. 54-61, 1992.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2011**. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012**. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**. Brasília, 2013a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Conselho Nacional de Educação (CNE)**. Brasília, 2013b. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cne/>. Acesso em: jan/2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Caderno de Respostas – Contag**. Brasília, 2013c. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/fcaderno-contag-final_pg.pdf>. Acesso em: mai/2013.

MISZTAL, B. A. Trust and cooperation: the democratic public sphere. **Journal of Sociology**, v. 37, n. 4, p. 371-386, 1 dez 2001.

MOLINA, M. C. **A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília. 2003.

MOLINA, M. C.; MONTENEGRO, J. L. A.; OLIVEIRA, L. L. N. Das desigualdades aos direitos: a exigência de políticas afirmativas para a promoção da equidade educacional no campo. **Raízes**, v. 29, n. 1, p. 174-190, 2010.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálises**, v. 14, n. 1, p. 41-49, 2011.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, v. 28, jul./set. 1994, p. 174-194.

MUNARIM, A. Trajetória do movimento nacional de educação do campo no Brasil. **Educação**, v. 33, n. 1, p. 57-72, 2008.

NAJAM, A. **Learning from the literature on policy implementation**: a synthesis perspective. Laxenburg: Analysis, 1995.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 273-287, 2006.

OSBORNE, D.; TED, G. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OSTROM, E.; OSTROM, V. The Quest for Meaning in Public Choice. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 63, n. 1, p. 105-147, 2004.

PARSONS, W. **Public policy**: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 1995.

PASSADOR, C. S. **A educação rural no Brasil**: o caso da Escola de Campo no Paraná. São Paulo: Annablume, 2006.

PASSADOR, C. S. **Relatório de Pesquisa - Análise das condições de oferta da educação em escolas da rede pública estadual para a mensuração do custo-aluno para o financiamento de uma educação básica de qualidade**. Ribeirão Preto: CAPES/INEP, 2009

PASSADOR, C. S. **Observações sobre educação no campo e desenvolvimento no Brasil**. 2012. 190f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, L. C. B. Do estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIN, J.; PINHEIRO, P. S. (Eds.). **Brasil: um século de Transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

PEREIRA, L. C. B. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de administração de empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

PETERS, B. G. Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, 2000.

PIETERSE, J. N. Participatory democratization reconceived. **Institute of Social Studies**, v. 33, p. 407-422, 2001.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

POLLITT, C. Joined-up Government: a survey. **Political Studies**, v. 1, p. 34-49, 2003.

PORTELA, F.; VESENTINI, J. W. **Êxodo rural e urbanização**. São Paulo: Ática, 1998.

PORTELA, R. O.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing public policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. London: CRC Press, 2007. p. 89-107.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública: coletânea**. Brasília: Editora ENAP, 2010. p. 597-618.

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 1 n. 11, 2009, p.1-30.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009.

SARAVIA, E. J. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Editora ENAP, 2006. p. 261, 2 v.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009, p. 1.15.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SERVA, M. O paradigma da complexidade e a análise organizacional. **Revista de administração de empresas**, v. 32, n. 2, 1992.

SERVA, M.; DIAS, T.; ALPERSTEDT, G. D. Paradigma da complexidade e teoria das organizações: uma reflexão epistemológica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 3, p. 276-287, 2010.

SILVA, G. J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 35-50, 2001.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. DE. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP-UNICAMP, 2000. (Caderno 48).

SIMON, H. A. Modelo comportamental de decisão racional. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Eds.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. p. 133-153.

SINN, J. S. A Comparison of Interactive Planning and Soft Systems Methodology : Enhancing the Complementarist Position. **Systemic Practice and Action Research**, v. 11, n. 4, p. 435-453, 1998.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, n. 52, 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: Editora ENAP, 2006. p. 261, 2 v.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa : aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 63-80, 2000.

TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social : o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 2, p. 154-163, 1990.

TENORIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Eds.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 107-132.

THOEING, J. C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Administração pública: coletânea**. Brasília: Editora ENAP, 2010. p. 167-186.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática. **Lua Nova**, n.67, p. 191-228, 2006

VEIGA, J. E. DA. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. São Paulo: Editora Autores Associados, 2003.

VIANA, A. L. D.; POZ, M. R. D. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o Programa de Saúde da Família. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, vol.8, no.2, Dez.1998, p.11-48.

VIEIRA, M. L.; DOS SANTOS, M. V. S.; DE JESUS, S. S. O processo de nucleação das escolas do campo no município de Poço Redondo/SE. In: VI Colóquio Internacional “Educação e Contemporaneidade”. **Anais...** São Cristóvão/SE, 2012.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

WANDERLEY, M. N. B. Olhares sobre o “rural” brasileiro. **Raízes**, v. 23, n. 1 e 2, p. 82-98, 2005.

WEFFORT, F. C. (Org.). **Os Clássicos da Política**. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1991. 2 v.

WELCH, E. W.; WONG, W. Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on website openness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 4, p. 509-538, 2001.

WESTPHAL, M. F.; MENDES, R. Cidade saudável : uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 47-61, 2000.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZEXIAN, Y.; XUHUI, Y. A Revolution in the Field of Systems Thinking — A Review of Checkland ’ s System Thinking. **Systems Research and Behavioral Science**, v. 155, n. June 2009, p. 140-155, 2010.

8. APÊNDICES

APÊNDICE A - LISTA DE DOCUMENTOS ANALISADOS

DOCUMENTOS INTERNOS DA SECADI DISPONIBILIZADOS À PESQUISADORA:

- Doc. I.** Ata da VIII Reunião Ordinária com a Comissão Nacional de Educação do Campo - CONEC realizada em Belo Horizonte/MG, na Faculdade de Educação (FAE) da UFMG, nos dias 24 e 25/05/2011;
- Doc. II.** Documento Orientador elaborado em reunião do Grupo de Trabalho “Educação do Campo”, no Ministério da Educação, em 08/07/2011;
- Doc. III.** Ata de Reunião do Grupo de Trabalho “Educação do Campo” realizada no Ministério da Educação, nos dias 15 e 16/08/2011;
- Doc. IV.** Documento “Ações para a Educação no Campo” elaborado pelo Grupo de Trabalho “Educação do Campo”, MEC, novembro de 2011;
- Doc. V.** Roteiro de apresentação do Pronacampo aos gestores locais, MEC, março de 2012;

OUTROS DOCUMENTOS DISPONÍVEIS AO PÚBLICO PELA INTERNET:

- Doc. VI.** Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo - Caderno de Subsídios. Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo/MEC, 2003;
- Doc. VII.** Carta de Mato Grosso, elaborada no Seminário Nacional de Educação do Campo, em junho de 2006.
- Doc. VIII.** Compromisso “Todos pela educação” - Decreto 6.094 de 24/04/2007.
- Doc. IX.** Portaria MEC nº 1.258 de 19/12/2007, que instituiu a Comissão Nacional de Educação do Campo (Conec).
- Doc. X.** Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas. Cadernos Secadi, Brasília. Secadi/MEC, 2007;
- Doc. XI.** Coleção Cadernos Pedagógicos do ProJovem Campo - Saberes da Terra para Educandas e Educandos, MEC, 2009;
- Doc. XII.** Coleção Cadernos Pedagógicos do ProJovem Campo - Saberes da Terra - Caderno Pedagógico Educadoras e Educadores, MEC, 2009;
- Doc. XIII.** Termo de referência para contratação de pessoa física - Consultor por produto - BRA 09/004 - Aprimoramento da sistemática de gestão do Ministério da Educação – MEC para o PDE. MEC/FNDE, 2009.
- Doc. XIV.** Carta de Criação do Fórum Nacional de Educação no Campo – FONEC, agosto de 2010.
- Doc. XV.** Decreto Presidencial nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA;
- Doc. XVI.** Ata de Audiência Pública na Assembleia Legislativa de MG, para criação da Frente Parlamentar Mista pela Educação do Campo, apresentada pelo Deputado Federal Padre João, em novembro de 2011.
- Doc. XVII.** Estatuto da Frente Parlamentar Mista pela Educação do Campo, julho de 2011.

- Doc. XVIII.** Minuta da Proposta de Plano de Trabalho da Frente Parlamentar Mista pela Educação do Campo, setembro de 2011.
- Doc. XIX.** Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei da Transparência).
- Doc. XX.** Manifesto do Fórum Nacional de Educação no Campo – FONEC, agosto de 2012.
- Doc. XXI.** Seminário Nacional do Fórum Nacional de Educação do Campo – FONEC, Notas para análise do momento atual da Educação do Campo, agosto de 2012.
- Doc. XXII.** Relatório Geral do Seminário Nacional do Fórum Nacional de Educação do Campo – FONEC, agosto de 2012.
- Doc. XXIII.** Edital MEC nº 28/2012 Projeto 914BRZ1136.7. “Estudo analítico do Pronacampo para proposição de adequações na implementação”.
- Doc. XXIV.** Edital MEC nº 38/2012 914BRZ1136.7 “Fortalecimento do Sistema Educacional Inclusivo II”.
- Doc. XXV.** Termo de Referência do Edital nº 38/2012 914BRZ1136.7 “Fortalecimento do Sistema Educacional Inclusivo II”.
- Doc. XXVI.** Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, Ministério da Educação. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais;
- Doc. XXVII.** Edital MEC nº151/2012 Projeto 914BRZ1142.5 “Desenvolvimento e Consolidação das Políticas Públicas de Educação em Direitos Humanos, Inclusão e Sustentabilidade Socioambiental”.
- Doc. XXVIII.** Caderno de Respostas oficial do Governo Federal para a Pauta do Grito da Terra Brasil, criada pela Confederação Nacional da Agricultura em 2013.
- Doc. XXIX.** Documento Orientador do Programa Nacional de Educação do Campo – Pronacampo, Secadi/MEC, janeiro de 2013.
- Doc. XXX.** Edital MEC Nº 07/2013 Projeto 914BRZ1136.7. “Ceffas.”

APÊNDICE B - LISTA DE SITES ANALISADOS

PÁGINAS DO PORTAL DO MEC (portal.mec.gov.br)

- Doc. I.** Institucional – História; Estrutura organizacional;
- Doc. II.** Secadi – Apresentação; Quem é quem; Programas e ações; Publicações; Legislação; Editais;
- Doc. III.** Pronacampo (Secadi);
- Doc. IV.** Documentos referentes ao PNDL Campo (Apresentação, Resolução 40 de 26/07/2011; Apresentação, Guia de Livros Didáticos 2013; Orientações para o registro da escolha);
- Doc. V.** Documentos referentes ao PNBE Campo (Apresentação; Resolução 7 de 20/03/2009; Edital de Convocação);
- Doc. VI.** Documentos referentes ao Mais Educação Campo (Apresentação; Listagem das escolas passíveis de adesão; Passo a passo para liberação do acesso; Roteiro de mobilização para adesão ao programa);
- Doc. VII.** Documentos referentes ao Escola da Terra (Apresentação);
- Doc. VIII.** Documentos referentes aos Ceffas (Apresentação, Lei nº 12.695/2012);
- Doc. IX.** Documentos referentes ao Procampo (Portaria 72 de 21/12/12; Edital 2012; Oferta de cursos de Licenciatura em Educação do Campo, Decreto nº 6.755, de 29/01/2009);
- Doc. X.** Documentos referentes aos Cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização (Apresentação; PDE Interativo; Portaria 1087 de 10/08/2011; Portaria 1328 de 23/09/2011; Portaria 1556 de 27/10/2011; Portaria 883 de 16/09/2009; Resolução 1 de 17/08/2011; Resolução 2 de 10/11/2011);
- Doc. XI.** Documentos referentes ao ProExt (Apresentação; Decreto 6495 30/06/2008; Decreto 7416 de 30/12/2010; Edital 2013; Lei 12.155 de 23/12/ 2009; Manual do Extensionista; Resultado Final 2014);
- Doc. XII.** Documentos referentes ao Pronatec (Apresentação; Catálogo Nacional de Cursos Técnicos; Tabela de Convergência; Guia Pronatec FIC);
- Doc. XIII.** Documentos referentes ao ProJovem Campo - Saberes da Terra (Apresentação; Projeto Base de 2009; Cadernos para educadores e educandos; Resolução 48 de 2/10/2012);
- Doc. XIV.** Documentos referentes à construção de novas escolas (Apresentação; Documento Orientador; Modelos de escola);
- Doc. XV.** Documentos referentes à inclusão digital (Apresentação; Guia de Orientações Sigetec; Portaria 68 de 09/11/2012);
- Doc. XVI.** Documentos referentes ao PDDE Campo (Apresentação; Resolução 36 de 21/08/2012);
- Doc. XVII.** Documentos referentes ao PDDE Água (Apresentação; Resolução 32 de 13/08/2012);
- Doc. XVIII.** Documentos referentes ao Luz para Todos na escola (Apresentação; Resolução 18 de 19/06/2012);
- Doc. XIX.** Documentos referentes ao programa de Transporte Escolar (Apresentação, Resolução/FNDE nº 18, de 19/06/2012);
- Doc. XX.** Documentos referentes ao Programa de Ações Articuladas (PAR) (Apresentação; Como elaborar o PAR; Exemplos de Comitês; Comitês; Apresentação do Simec).

OUTRAS PÁGINAS UTILIZADAS:

- Doc. XXI.** Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Disponível em: < <http://www.consed.org.br/>>;
- Doc. XXII.** União Nacional dos Diretores Municipais de Educação (Undime). Disponível em: < <http://www.undime.org.br/>>;
- Doc. XXIII.** Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Disponível em: < <http://www.mst.org.br/>>;
- Doc. XXIV.** Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Disponível em: < <http://www.contag.org.br/>>;
- Doc. XXV.** Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf). Disponível em: < <http://www.fetraf.org.br/>>;
- Doc. XXVI.** Rede de Educação no Semi-árido Brasileiro (Resab). Disponível em: <<http://www.resab.org.br/>>;
- Doc. XXVII.** Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). Disponível em: <<http://www.senar.org.br/>>;
- Doc. XXVIII.** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/>>.
- Doc. XXIX.** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Disponível em <<http://www.incra.gov.br/>>.
- Doc. XXX.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>.