



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA PARA
EDUCAÇÃO DO CAMPO UM ESTUDO DE CASO NO
MUNICÍPIO DE MARABÁ (PARÁ).**

ABIGAIL DA SILVA BRITO, DIANA CRUZ RODRIGUES

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Coordenação Federativa na Política para Educação do Campo: um estudo de caso no município de Marabá (Pará).

Resumo:

O artigo visa analisar a coordenação federativa na política de educação do campo, em um estudo de caso no município de Marabá, no Pará. A educação do campo surgiu de processos cooperativos da sociedade civil organizada e Estado, com posterior iniciativa de coordenação pelo governo federal. O estudo de caso realizado foi de natureza exploratória, objetivando mapear as ações de educação do campo no município de Marabá, para evidenciar a atuação das diferentes esferas governamentais. Identificou-se a atuação de organizações das três esferas de governo implementando ações de educação voltadas para a população camponesa no município. Porém, atualmente, a participação do governo federal na função de coordenação está declinando, com encerramento de apoio financeiro a ações e a extinção de instâncias deliberativas. A atuação estadual restringe-se à execução, sem exercer coordenação de ações no território. Depreende-se um cenário preocupante de fragmentação de ações e redução de incentivos para articulação local.

Palavras-chave: Coordenação federativa. Política de Educação do Campo. Marabá.

1 Introdução

A educação ‘do’ campo surgiu a partir de reivindicações do Movimento Sem Terra (MST) por volta de 1980, como uma concepção de educação para a população camponesa, tendo como premissa a contraposição ao que o movimento denominava de educação ‘no’ campo ou educação rural, que para efeitos práticos significava a educação pensada para as cidades e implementada no campo sem nenhuma adequação curricular, desvinculando o local da educação e favorecendo o êxodo rural. Dentro de algum tempo essa reivindicação tomou proporções do que foi denominado de “movimento por uma educação do campo”, que além do próprio MST, passou a contar com uma rede de atores governamentais como a Universidade de Brasília (UnB) e não governamentais como Confederação Nacional dos Bispos (CNBB). É a partir de ações criadas por esse movimento que diversas políticas foram formuladas pelo governo federal seguindo os parâmetros da educação do campo (CALDART, 2009).

A primeira política pública na área educacional criada especificamente para a população camponesa e considerando os preceitos de educação do campo no País foi o Programa Nacional de Reforma Agrária (PRONERA) em 1998, no âmbito do então Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF). A partir de então outras políticas foram sendo formuladas com vistas à disseminação da educação do campo, inclusive com a formulação de políticas no âmbito do Ministério da Educação (MEC), como o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO) e da que é considerada o marco da educação do campo, a política de educação do campo, em 2010 (MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020).

É nesse ínterim que surge a atenção ao lócus de pesquisa deste estudo, posto que já em 1999 começaram a ser executados projetos no âmbito do PRONERA no município de Marabá, no sudeste do Estado do Pará. No ano de 2008, houve a implementação do curso de Licenciatura

em Educação do Campo no âmbito do Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO/MEC) no município, outra política voltada para a educação do campo, formulada pelo governo federal (MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020 e FERNANDES; TARLAU, 2017).

A implementação dessas políticas no município, conforme Medeiros (2019), foi possibilitada pela articulação local composta por MST e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Posteriormente, com a implementação do PRONERA, passou a fazer parte dessa articulação também a Universidade Federal do Pará (UFPA), responsável pelo curso de Licenciatura em educação do Campo, que passou a ser ofertado no município a partir de 2009 no âmbito do PROCAMPO. Atualmente, atuam na educação do campo no município de Marabá: (1) a Prefeitura Municipal, ofertando o ensino fundamental; (2) o Governo Estadual, ofertando o ensino médio; e (3) o Governo Federal, por meio de organizações desconcentradas, ofertando a licenciatura em Educação do Campo, Ensino médio profissionalizante, concomitante ao Ensino médio, formação continuada para educadores do campo e especialização em educação do campo.

O contexto atual remete, no entanto, à importância de investigações nesse campo, tendo em vista o processo de enfraquecimento desde o ano de 2016 tanto na coordenação federativa por parte do governo federal, quanto da participação social na política. Dada a problemática que é a inclusão educacional dos povos do campo, este estudo tem como objetivo principal evidenciar a nível local, no município de Marabá, como as ações dos diferentes níveis governamentais estão articuladas em torno da educação do campo.

2 Federalismo, Descentralização e Coordenação Federativa

O federalismo é uma forma de organização político-territorial do Estado, resultando na existência de entes governamentais autônomos e independentes, sem desconsiderar a necessária unidade nacional (ABRUCIO, 2005). No Brasil, a CF de 1988, marco da redemocratização, reconheceu os municípios como entes governamentais (uma inovação em relação às constituições anteriores), estabeleceu um novo pacto federativo, que concedeu maior autonomia para os governos locais com a ampliação das transferências do governo federal e certa dispersão de autoridade tributária sobre impostos (descentralização fiscal), com a delimitação de competências exclusivas e compartilhadas para os três entes governamentais (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2019).

Neste cenário, houve um avanço em processos de descentralização em serviços e políticas públicas, que Afonso (2000, pg. 130) denominou de descentralização de “poder político-econômico”, que envolvia transferência de recursos, competências e atribuições de responsabilidades, além de novos espaços de decisão. Para Grin (2016), esse processo de descentralização que surge no Brasil como uma demanda no período da redemocratização é

pautado na tentativa de aproximação das demandas sociais dos governos e, por conseguinte das políticas públicas, o que tenderia a melhoria na implementação de políticas públicas. Contudo, tal processo não obteve tanto efeito positivo quanto era esperado devido a diversos aspectos, como assimetrias em capacidades locais, a complexidade da previsão de competências compartilhadas, o necessário papel coordenativo do governo federal e dos governos estaduais.

Observa-se um certo consenso na literatura que os governos subnacionais têm capacidades distintas para dar conta das funções descentralizadas, como diferentes capacidades arrecadatórias, de recursos técnicos e humanos. (ARRETCHE, 1999, ABRUCIO; FRANZESE, 2007; GRIN, 2016, SOUZA, 2019). Esse cenário aponta que a descentralização de competências deva ser acompanhada de coordenação e cooperação do governo federal para capacitação gerencial nos níveis subnacionais, de modo a muni-los de capacidades políticas, arrecadatórias e, por fim, administrativas (SEGATTO, 2015).

Somado este processo de forte indução dos municípios a implementarem políticas públicas, mesmo com baixas capacidades, cabe destaque nesse processo inicial de descentralização, pós CF de 1988, ainda dois outros pontos de análise imbricados: a previsão de competências compartilhadas e o papel dos governos estaduais. As competências compartilhadas, elencadas em diversas políticas, dentre elas saúde e educação, preveem que estas devam ser implementadas em regime de colaboração entre os três níveis de governo, aproximando o federalismo Brasileiro ao estilo de federalismo cooperativo. Esse regime de colaboração, apesar de expressa previsão não foi regulamentado para a maior parte das políticas, de forma que, as ações que existem são geralmente de ordem voluntárias (CRUZ, 2017).

Quanto ao papel dos estados, Abrucio e Franzese (2007) ressaltaram que os governos estaduais principalmente no bojo das competências compartilhadas, ocuparam predominantemente o papel de implementadores de políticas, não exercendo outros papéis de coordenação e indução de políticas em seus territórios. Segatto (2015) ressalta que no caso da educação, em especial no ensino fundamental, tida como uma competência comum pela CF de 1988 aos estados e municípios, os governos estaduais atuaram por meio da criação de programas para que houvesse uma maior municipalização das matrículas em vários estados.

A coordenação federativa por sua vez, conforme Abrucio (2005), está ligada a criação de processos de articulação, que podem envolver interação e decisão conjunta, os quais têm como resultado esperado o estabelecimento de parcerias construídas e aprovadas pelos diferentes entes governamentais. Assim, a coordenação federativa se constitui como instrumento de manutenção de equilíbrio entre autonomia e interdependência dos entes governamentais, o que tende a amenizar os conflitos e fomentar relações intergovernamentais cooperativas.

A ideia de coordenar remete à organização, ordenação, se responsabilizar por, podendo ainda ser definida como a organização de atividades tendo como objetivo o consenso entre

indivíduos e/ou organizações para o alcance do objetivo previamente definido por um dado grupo (CRUZ, 2017; SOUZA, 2019). Conforme Souza (2019), em sistemas federativos com cenários de descentralização (compartilhamento de obrigações), como o estabelecido no Brasil, fica fortalecida a necessidade de coordenação federativa. Para além disso, a coordenação federativa é tida como meio de redução de desigualdades regionais e redução de assimetrias entre jurisdições, o que tenderia a contribuir com as disparidades na prestação de serviços públicos nos diferentes territórios do país (ARRETCHE, 2002; SEGATTO, 2015; SOUZA, 2019).

No Brasil, a partir de 1994, a União iniciou um processo em direção a assumir a posição de coordenação de políticas em algumas áreas como saúde e educação (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). A coordenação federativa pode ser estabelecida de diferentes formas, de acordo com Cruz (2017), são elas: transferências de recursos; programas nacionais ou normatizações que estabeleçam diretrizes gerais sobre determinada política, inclusive a criação de instâncias deliberativas como comitês, conselhos etc., que estabeleçam articulação entre as esferas de governo e com a sociedade.

A coordenação federativa, observada na década de 1990 no Brasil, foi posta em prática através da formulação de políticas como instrumentos de indução à integração das ações dos distintos entes governamentais. O processo de coordenação federativa foi definido pelo estabelecimento de arranjos de financiamento e regulação por parte do governo federal, que efetiva a coordenação por meio de incentivos baseados em contrapartidas dos entes subnacionais, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014). Segundo Souza (2019), a existência de incentivos foi o que tornou possível a adesão das esferas subnacionais às políticas, com regras desenhadas de forma clara, diminuindo, portanto, as incertezas dos atores envolvidos.

O papel de coordenação assumido pelo governo federal na área da educação se apresentava em um continuum, de forma que após o governo de Fernando Henrique Cardoso nos governos seguintes (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff), instrumentos de coordenação federativa não só foram fortalecidos (por exemplo, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB), como outros foram criados, caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), criados em 2007 (SEGATTO, 2015). Contudo, o mandato atual do governo federal mostra indícios de redução do papel coordenativo, como iremos abordar posteriormente.

Apesar da maior parte das pesquisas focarem sobre o exercício da coordenação no Governo Federal, haveria ainda espaço para o exercício da coordenação estadual. Em estudo sobre o papel dos estados enquanto coordenador regional de políticas públicas, Segatto (2015) concluiu que,

apesar de raro, alguns estados como o Ceará, vem não só atuando, mas alcançado bons resultados nas políticas educacionais em suas esferas regionais mediante a atuação na coordenação federativa no âmbito estadual. O governo estadual ao ocupar um papel de coordenador da política educacional, também pode reduzir as heterogeneidades e desigualdades entre os municípios (SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

Por fim, a coordenação federativa seja por parte do governo federal ou de outras instâncias federativas, como é o caso dos estados, deve ser estabelecida considerando os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e a diversidade inerentes ao relacionamento intergovernamental e o controle mútuo. Para isso, se faz importante que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer relações federativas não hierarquizadas e/ou centralizadoras (ABRUCIO & SOARES, 2001). A coordenação é, pois, instrumento importante para realização do interesse comum, dado que, ainda que atores estejam dispostos a cooperar, a falta de coordenação pode implicar em que os esforços continuem sendo feitos de forma isolada e desordenada (ARRETCHE, 2002; CARDOSO; BERCOVICI, 2013).

3 Política de Educação do Campo

Como informado a “Educação do Campo” surgiu de reivindicações do Movimento Sem Terra (MST) endossadas pelo estabelecimento de parcerias com órgãos governamentais e não-governamentais, culminando com a criação do PRONERA e uma “articulação por uma educação básica do campo” (MARIALVA, 2011; BORGES; CARNEIRO, 2020). Como desdobramentos das ações da então articulação por uma educação básica do campo na ação governamental, têm-se a formulação de diversas ações voltadas especificamente para a educação do campo. Desta feita, a seguir será abordado o caminho percorrido pela coordenação federativa em torno da educação do campo.

3.1 Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)

O PRONERA foi criado pela Portaria nº 10/1998 do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), para apoio à criação e fortalecimento de projetos educacionais para beneficiários da reforma agrária. O PRONERA inicialmente fomentava a alfabetização e escolarização nas séries iniciais principalmente inclusão de jovens e adultos e posteriormente os demais níveis de ensino (BORGES; CARNEIRO, 2020). Essas ações viriam mais tarde ser inspiração para outras ações de Educação do Campo em várias partes do Brasil (MEDEIROS, MORENO; BATISTA, 2020).

As ações do PRONERA baseadas na metodologia “Pedagogia da alternância”, eram desenvolvidas mediante convênio com órgãos governamentais, com entidades da sociedade civil e MST. Os projetos eram demandados pelas organizações não governamentais, como

associações, formulados no âmbito das universidades, por exemplo, e enviados ao INCRA, para formalização dos convênios (BORGES; CARNEIRO, 2020). Para coordenação e acompanhamento dessas ações foram criadas no âmbito do INCRA a Coordenação-Geral de Educação do Campo, setor responsável pela gestão do programa e a Comissão Nacional Pedagógica, criada para integrar governo e sociedade na formulação e acompanhamento da política (BORGES; CARNEIRO, 2020).

O período de 2016 a 2020, conforme Borges e Carneiro (2020) foi marcado por um processo de desarticulação da coordenação federativa que vinha sendo construída, de forma que, seguidas reestruturações governamentais, culminaram com a extinção da Comissão Nacional Pedagógica em 2019, e da Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania em 2020. As ações foram remetidas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sem, no entanto, indicação de setor em específico para gerenciar a pasta (BORGES; CARNEIRO, 2020). Para Lopes e Oliveira (2020) com a extinção da Coordenação-Geral de Educação do Campo encerram-se também os repasses financeiros, indicando incerteza quanto ao futuro do programa, no que tange a continuidade das ações.

3.2 Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e a Coordenação Geral de Educação do Campo do Ministério da Educação

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD) foi criada em 2004, pelo MEC, com vistas a articular e promover políticas de diversidade na educação. Com relação à educação do campo a Secretaria contava com a Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena e para as Relações Étnico-Raciais, e dentro dessa a Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo. A criação da diretoria e da coordenação significou a inclusão formal de instâncias responsáveis pelo atendimento das demandas do campo e um espaço de diálogo em torno do movimento por uma educação do campo para além e de forma integrada ao PRONERA no âmbito do MEPF (CARREIRA, 2017).

Em 2010, a SECAD foi transformada na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Apesar dos desafios postos, no âmbito da SECADI foram criados programas de destaque no cenário da educação do campo como o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO), em 2007, e o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), em 2013.

Conforme Taffarel (2019) o processo de reestruturação governamental iniciado em 2016, também atingiu a coordenação federativa da política de educação do campo no âmbito do MEC, com a extinção da SECADI em 2019, as atribuições migraram para a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP). A Educação do campo ficou alocada na SEMESP

dentro da Coordenação-Geral de Educação Indígena do Campo, Quilombola e de Tradições Culturais. A reestruturação é relativamente recente de forma que seus efeitos ainda não são totalmente conhecidos, para efeitos de articulação em torno da continuidade e promoção de novas ações em prol da educação o campo.

3.2.1 Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO)

O PROCAMPO foi criado ainda em 2007, pela SECAD/MEC, para fomentar a criação de cursos de licenciatura em Educação do Campo, a serem efetivados mediante parceria com instituições públicas de ensino superior, tendo como objetivo formar professores para a educação básica. O programa passou a contemplar a população do campo de forma ampla, para além dos beneficiários do programa de reforma agrária. A oferta de Licenciatura em Educação do Campo surgiu da necessidade de formação principalmente dos educadores atuantes nas escolas do campo (BICALHO, 2018, MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020).

Inicialmente, esse tipo de curso foi implantado em quatro universidades federais como piloto a convite do MEC e seu projeto político pedagógico construído de forma coletiva, com a participação de representantes das universidades e dos movimentos sociais, considerando a pedagogia da alternância como princípio norteador. A partir de 2008, a participação das universidades na oferta do curso passou a ser regida por editais elaborados pela então SECAD. Ao todo foram três editais publicados (em 2008, 2009 e 2012). Com os editais de 2008 e 2009 foram aprovados um total de 31 cursos e com o edital de 2012, 42 instituições de ensino superior foram selecionadas. A partir de 2012 houve também a disponibilização de um considerável percentil de vagas para docentes e técnicos para as universidades para viabilizar a oferta dos cursos (BICALHO, 2018; MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020).

Conforme previa o edital de 2012 (edital nº 2 de 2012 SESU/SETEC/SECADI/MEC) o apoio financeiro às universidades vigorou até 2015, desde então não houveram novas disponibilizações orçamentárias, assim, desde 2016 as instituições que permaneceram ofertando o curso o fazem sem um aporte financeiro específico (Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação, MEC, 2021). Conforme pesquisa no banco de dados das instituições de ensino superior foi identificado que em relação às instituições contempladas no último edital da SECADI, apenas duas instituições não estão com o curso de Licenciatura em educação do campo atualmente ativo.

Não foram encontrados até o momento estudos que versem sobre os desdobramentos práticos desse que se configurou como um novo cenário para o PROCAMPO desde 2016, de forma que não se teve conhecimento dos impactos do fim do repasse orçamentário do programa e que instrumentos têm utilizado para manutenção ou avanço na oferta dos cursos.

3.2.2 Política de educação do campo

Criada por meio do decreto nº 7.352 de 2010, a política institucionalizou conceitos que fundamentavam as reivindicações advindas do movimento por uma educação do campo. Foram estipulados os princípios da educação do campo com destaque para o respeito à diversidade do campo, consideração das formas de produção da vida no campo, adequação do calendário escolar e material pedagógico adequados às reais necessidades dos alunos do campo. Para tal, a política definiu também o conjunto de quatro (4) ações norteadoras: (1) Formação inicial e continuada de professores; (2) transporte escolar; (3) infraestrutura; e (4) materiais didáticos. Dentre os objetivos da política estavam: redução do analfabetismo; fomentar a educação básica e educação de jovens e adultos; garantir as condições físicas estruturais nas escolas; e fortalecer a inclusão digital, considerando a diversidade e a realidade local dos públicos-alvo (BRASIL, 2010).

A política definiu as competências dos entes governamentais da seguinte forma: a União como ente federativo financiador e regulador da política (por meio do MEC) e ainda, prestador de suporte técnico e financeiro; e Estados e Municípios como implementadores da política em suas respectivas esferas. Estabelecendo assim o regime de colaboração intergovernamental na implementação da política, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2010). Portanto, estabeleceu as bases regulatórias do processo de coordenação federativa para a política de educação do campo.

O PRONERA foi contemplado na política, integrando o rol de ações da política de educação do campo. A política ainda manteve o PROCAMPO, como programa de apoio à formação superior. Foi previsto ainda a prestação de suporte técnico e financeiro do Governo Federal aos governos subnacionais, cujas condições, critérios e procedimentos, em 2013, foram regulados pelo Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO).

O PRONACAMPO foi instituído por meio da Portaria nº 86 de 2013 do MEC, em atendimento à política de educação do campo. A portaria apresenta o detalhamento das ações da política, dividindo-as em eixos: (1) Gestão e Práticas Pedagógicas; (2) Formação de Professores; (3) Educação de Jovens e Adultos; (4) Educação Profissional Tecnológica; e (5) Infraestrutura Física e Tecnológica (BRASIL, 2013). O Programa ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI, sendo o orçamento distribuído no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Atualmente, com a extinção da SECADI, como visto anteriormente, o programa consta no rol das ações da SEMESP, sob a coordenação da Coordenação-Geral de Educação Indígena, do Campo, Quilombola e de Tradições Culturais (CGICQT).

3.3 Situando a política de educação do campo no contexto atual

A partir da trajetória construída, observa-se como os arranjos de coordenação federativa foram criados em 2º turno da educação do campo. Vale ressaltar também as relações interinstitucionais que fomentaram principalmente o processo inicial de formulação das políticas, em especial a participação do MST.

Contudo, a coordenação federativa que foi historicamente constituída por parte do governo federal, por meio da criação e coordenação de programas, parece estar em declínio. Bem como, a abertura para a participação da sociedade civil tem sido enfraquecida nos últimos quatro anos com a extinção de instâncias deliberativas anteriormente previstas.

4 Procedimentos Metodológicos

O estudo apresentado é uma etapa de um projeto mais amplo de pesquisa sobre coordenação federativa e cooperação na política de educação do campo em Marabá. A abordagem é qualitativa e o método é de Estudo de Caso. O caso estudado é o conjunto de ações públicas de educação do campo implementadas no município de Marabá, em suas diferentes esferas, para análise das dinâmicas de coordenação federativa.

Como método de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental e bibliográfica, abordando diferentes fontes: documentos oficiais, páginas oficiais de internet, Leis, Decretos e relatórios de gestão. Também foram realizadas entrevistas com 2 professores do Curso de Licenciatura em Educação do Campo, dentre eles um professor que esteve envolvido com as primeiras ações do PRONERA no município.

O estudo contemplou 3 etapas: (1) primeiro, foi realizada uma contextualização histórica da educação do campo no município de Marabá; (2) segundo, foram mapeadas todas as ações atuais voltadas para a educação do campo, ou seja, todas as ações implementadas de educação que tenham como público-alvo o campesinato local no município; (3) terceiro, foram identificadas as organizações envolvidas e as respectivas formas e características de atuações dos distintos níveis de governo, bem como verificadas suas interações.

Quanto ao lócus da pesquisa, ressalta-se que a cidade de Marabá atualmente tem aproximadamente 20% da população residindo na área rural (IBGE, 2010). Conforme dados do caderno territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, o município tem o maior número de famílias assentadas por meio da reforma agrária, e o maior número de pessoas vinculadas à agricultura familiar no Pará (MDA, 2015). Ainda segundo dados da Prefeitura Municipal, são setenta e sete assentamentos distribuídos por treze distritos rurais (SSAM, 2018), esses distritos estão localizados em média a oitenta quilômetros do núcleo principal da cidade de Marabá, e na maioria são constituídos por pequenos povoados que recebem o nome de ‘vilas’, desprovidas de muitos serviços básicos (como serviços bancários) e os acessos são sem pavimentação asfáltica. Em muitos desses distritos a educação é ofertada nos centros das Vilas, que recebem os alunos

dos arredores, o deslocamento até esses povoados é feito dentre outros por transporte escolar fornecido pela prefeitura.

5 Educação do campo em Marabá: Trajetória das ações implementadas e atuação intergovernamental

A educação do campo no município a partir de política pública começa a ser implementada em meados do ano de 1999 no âmbito do PRONERA, entretanto, conforme Medeiros (2019), o entrelaçamento local com a questão da educação para a população campesina já era latente. Segundo Medeiros (2019), instalou-se no município por volta de 1988 uma articulação, por meio da qual passava-se a realizar pesquisas, formação e qualificação ligadas às questões agrárias. A articulação surgiu a partir da criação de um projeto de extensão desenvolvido por professores da UFPA, pesquisadores franceses do Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET) e lideranças de sindicatos rurais da região, denominado de Programa Centro Agroambiental do Tocantins (CAT).

A partir dessa articulação emergiu a parceria universidade-movimento social do campo que visava a implementação de iniciativas pedagógicas na região, bem como se dispunha a dialogar para um “debate e interação propositiva” com o estado e, por conseguinte com as políticas públicas no que tange ao processo de colonização e agricultura familiar na região. A criação do CAT somado a parceria estabelecida entre universidade e sociedade civil organizada local colaborou para que posteriormente fossem implementados projetos no âmbito do PRONERA na região (MEDEIROS, 2019). As ações do PRONERA eram efetivadas por meio do campus universitário da UFPA. Dentre as ações de destaque estão: cursos de nível superior na formação de professores; cursos de nível médio na formação em magistério; e cursos profissionalizantes integrados ao ensino médio (MEDEIROS (2019).

Na esteira das ações federais voltadas para a educação do campo no município, em 2008, foi elaborado o projeto que visava implementar o curso de licenciatura em educação do campo, articulado pelos professores que atuavam no campus universitário da UFPA de Marabá e que estavam envolvidos nas ações realizadas pelo PRONERA. O projeto foi aprovado e o curso começou a ser ofertado no ano de 2009. Inicialmente o curso ofertado no campus de Marabá contava com professores dos outros cursos já em andamento, mas posteriormente com a disponibilização de vagas para docentes, formou-se um corpo docente próprio (MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020).

Ainda na esteira dos desdobramentos das ações do PRONERA na região e das ações das parcerias estabelecidas fora organizado o Fórum Regional de Educação do Sul e Sudeste do Pará (FREC) e a conquista da implantação da Escola Agrotécnica Federal de Marabá (EAFMB) criada

pelo MEC, que no final de 2008 foi incorporada ao Instituto Federal de Educação do Pará (IFPA) que viria a se tornar o campus rural do instituto em Marabá (MEDEIROS, 2019).

5.1 Atual atuação desconcentrada do governo federal no município

A atuação do governo federal no município em torno da educação do campo se dá atualmente de forma direta pela atuação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA) e pelo IFPA-RURAL. A UNIFESSPA surgiu a partir do processo de desmembramento da UFPA, em 2013, passando a atuar no sudeste do estado. Desde 2013 a educação do campo é gerida no âmbito da UNIFESSPA pela Faculdade de Educação do Campo (FECAMPO) (MEDEIROS; MORENO; BATISTA, 2020). Assim como ocorreu com todas as universidades vinculadas aos editais da extinta SECAD e que, portanto, recebiam repasse orçamentário por meio do PROCAMPO, o último repasse para a UNIFESSPA ocorreu no ano de 2016, a partir de então a universidade manteve o curso, utilizando para a sua manutenção orçamento global da instituição.

O IFPA-RURAL como já citado surgiu a partir de experiências e parcerias em torno da educação do campo no município, com a perspectiva de ofertar; turmas de Educação de jovens e Adultos (EJA); cursos técnicos; Licenciatura em Educação do Campo; e turmas de Pós-Graduação (MIRANDA, 2019). Atualmente, o campus do IFPA local oferta cursos técnicos (integrados e sucessivos ao ensino médio), cursos graduação em Licenciatura em Educação do Campo, formação continuada de professores, no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e cursos de especialização. Assim como a UNIFESSPA, ainda que sem contar com recursos advindos do PROCAMPO, mantém ativo o curso de licenciatura em educação do campo.

5.2 Atuação do governo estadual no município: o Sistema Estadual de Educação Modular para Áreas Rurais

A atuação do governo estadual em torno da educação do campo no município se dá pela oferta do ensino médio na zona rural de Marabá, por meio do Sistema Modular de Ensino (SOME), coordenado pela Secretaria de Educação do Estado do Pará (SEDUC). O SOME conforme registra Da Costa Pereira (2017), foi criado no ano de 1980 para ofertar educação nas comunidades distantes dos centros urbanos, possibilitando aos moradores dessas comunidades acesso à educação, no local onde vivem.

Para o funcionamento do SOME, os professores se dividem no que é chamado ‘circuitos’, onde disciplinas são acopladas em blocos (módulos). O SOME é atualmente regulamentado pela Lei Estadual nº 7.806 de 2014, que estabelece dentre outras diretrizes a sua execução em regime de colaboração entre estado e município, por meio de convênios visando garantir aos alunos

beneficiários as condições de ensino, tais como; alimentação, transporte e livros didáticos. Na prática o governo estadual fornece os professores e os municípios cedem os espaços das escolas municipais (DOS SANTOS; CURY, 2017).

5.3 Atuação do governo municipal: a Política Municipal de Marabá para Educação do Campo

O ensino fundamental é ofertado pela prefeitura municipal, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (Semed) e dentro da estrutura da secretaria há uma diretoria específica de ensino do campo, direcionada ao apoio às orientações teóricas, organizacionais e práticas para o gerenciamento das unidades escolares e oferta de formação continuada aos professores das escolas do campo.

O município de Marabá conta com um total de 92 (noventa e duas) escolas distribuídas nos 11 (onze) distritos da zona rural, de acordo com dados do INEP (2020). Nas escolas são oferecidas as modalidades da educação básica para jovens e adultos no regime regular, e em alguns distritos onde não é ofertada a educação básica no regime regular, o ensino se dá pelo sistema modular de ensino.

5.4 O Mosaico de Ações para Educação do Campo em Marabá

Quanto às ações do governo federal, por meio da UNIFESSPA e IFPA, os preceitos da Educação do Campo, conforme definido pela política parecem permanecer, apesar do declínio do apoio financeiro no âmbito do PRONCAMPO, assim observa-se um legado dos mecanismos de indução estabelecidos. Outro aspecto que ainda vigora está relacionado às relações interinstitucionais, tendo em vista que conforme entrevista concedida por professores da Instituição, estes afirmam que os espaços de diálogo da universidade com a sociedade civil vigoram e são elementos que têm sustentado a continuação da oferta do curso. Contudo, não foram identificados processos de cooperação articulados com os demais entes federativos.

Quanto à implementação do ensino médio pelo governo estadual, a regulação no que tange às ações municipais é voltada predominantemente para reduzir custos estaduais com a provisão do ensino médio, por meio de convênio com as prefeituras municipais. Portanto, uma articulação restrita com o município, sem mecanismos de coordenação que visem a indução da política de educação do campo na atuação municipal ou o provimento de apoio técnico ou financeiro a este. A educação para populações do campo é prevista no Plano Estadual de Educação do Estado, entretanto, a lei que instituiu o SOME não faz nenhuma alusão aos princípios da educação do campo, bem como não há previsão de instâncias deliberativas sobre a modalidade de ensino que abarque a participação dos movimentos sociais do campo.

Em relação ao município de Marabá, a educação voltada para a população camponesa também está incluída no Plano Municipal de Educação, entretanto, problemas persistem, como: a precariedade na formação escolar dos alunos do campo (RABELO;CAIADO, 2014), materiais didáticos não adaptados à realidade do campo, pouco diálogo com as famílias do campo, pouca imbricação com a realidade do campo (SCALABRIN;SILVA, 2017), formação continuada de professores do campo sem impacto na construção curricular das escolas do campo (AMORIM; DA COSTA, 2017), desafio na aproximação da formação de professores com a educação básica (DOS ANJOS, 2015) e fechamento de escolas do campo (FARIAS, 2019). Em estudo local, Hage (2018) destaca que os riscos para um processo mais maduro de institucionalização do PRONACAMPO no município de Marabá advêm da atuação desarticulada entre os entes federados, com destaque para o difícil diálogo com a Secretaria Estadual de Educação. Tal situação tende a ficar mais fragilizada à medida que o governo federal reduz a efetividade dos mecanismos de coordenação anteriormente estabelecidos.

6 Considerações Finais

A educação do campo sendo inicialmente ofertada em diversas localidades de forma isolada, passou aos poucos por um processo de institucionalização de coordenação federativa, além disso, destaca-se que mesmo com oscilações, houve em vários momentos abertura para participação social. Entretanto, conforme Marialva (2011) e Borges e Carneiro (2019) também apontaram, essa coordenação federativa e principalmente os aspectos da cooperação e da participação social nos últimos cinco anos têm sido dispersados, com encerramento de repasses financeiros, que em muitos casos eram a essência de programas como o PRONERA e a extinção de instâncias deliberativas, como a Coordenação Nacional Pedagógica.

O percurso histórico da educação voltada para as populações do campo no município de Marabá está dentro dos conceitos de educação do campo, tanto em termos de definição como de ações implementadas. As ações federais implementadas a partir de 1998 com a criação do PRONERA coincidiu com um processo cooperativo no âmbito não-governamental que já estava sendo articulada localmente, conforme Medeiros (2019).

O mosaico de ações voltadas para a educação para a população do campo no município evidenciou que essa população é considerada nas ações das três esferas de governo atuantes no município. As próximas fases da pesquisa, incluirá a análise da construção de arranjos cooperativos locais destas ações na interação com o MST e outros movimentos e organizações da sociedade civil, com vistas a compreender como podem ter sido incentivos pelo processo coordenação, bem como quais os impactos sobre estes da redução dos mecanismos de coordenação pelo governo federal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação & Sociedade, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- BICALHO, Ramofly. **Reflexões sobre o PROCAMPO–Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo**. EccoS–Revista Científica, n. 45, p. 221-236, 2018.
- BORGES, Guilherme Martins Teixeira; CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes. **O Programa Nacional da Educação na Reforma Agrária-PRONERA em “desmonte”: 20 anos de lutas e conquistas ameaçados pelo elitismo fundiário no cenário de 2016 a 2020**. Revista Brasileira de Educação do Campo, v. 5, p. e10501-e10501, 2020.
- BRASIL, Lei 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**.
- BRASIL, Portaria nº 86 de 1 de fevereiro de 2013. Ministério da Educação. **Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais**.
- CALDART, Roseli Salete. **Educação do campo: notas para uma análise de percurso. Trabalho, educação e saúde**, v. 7, n. 1, p. 35-64, 2009.
- CARDOSO JR, José Celso Pereira Organizador; BERCOVICI, Gilberto Organizador. **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. 2013.
- CARREIRA, Denise. **A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios**. 2017. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/ee27/c2d6f7951f697aa0ef70a3d1c6b20635ae2c.pdf>. Acesso em 21 de maio de 2021.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. Tese – Fundação Getúlio Vargas. 2017.
- DE MEDEIROS, Evandro Costa. **PRONERA, educação do campo e a formação técnico-profissional de jovens trabalhadores rurais no sudeste do Pará**. Tempos Históricos, v. 23, n. 1, p. 629-662, 2019.
- DINIZ, Daise Ferreira. **O programa nacional de educação na reforma agrária (PRONERA) no contexto do estado democrático de direito: movimentos sociais e gestão participativa**. In: 37ª Reunião Nacional da ANPEd-Plano Nacional de Educação: tensões e perspectivas para a educação pública brasileira. 2015. p. 20-20.
- DOS SANTOS, Luciano Laurindo; CURY, Mauro José Ferreira. **A percepção dos assentados e sua relação com o ensino médio modular e a educação do campo no assentamento 26 de março em marabá-pará**. Formação (Online), v. 1, n. 25, 2017.

- FALLETI, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada.** Sociologias, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FERNANDES, Bernardo Mançano; TARLAU, Rebecca. **Razões para mudar o mundo: a Educação do Campo e a contribuição do Pronera.** Educação & Sociedade, v. 38, n. 140, p. 545-567, 2017.
- GRIN, Eduardo José. **Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura.** Biblio3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 2016.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, 2014.
- MARIALVA, Maria Elcineide de Albuquerque et al. **PRONERA= política pública na educação de assentados (as) da reforma agrária.** 2011.
- MEDEIROS, Evandro Costa de; MORENO, Glaucia de Sousa; BATISTA, Maria do Socorro Xavier. **Territorialização nacional da Educação do Campo: marcos históricos no Sudeste paraense.** Educação e Pesquisa, v. 46, 2020.
- MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. **Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde.** Dados, v. 59, n. 3, p. 823-865, 2016.
- SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental.** 2015.
- SOUZA, Celina Maria de. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional.** Cadernos de Saúde Pública, v. 35, 2019.