

## **O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA) NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: MOVIMENTOS SOCIAIS E GESTÃO PARTICIPATIVA**

Daise Ferreira **Diniz** – UERJ

### **Resumo**

O PRONERA foi regulamentado em 16 de abril de 1998, por meio da Portaria Nº. 10/98 vinculado ao extinto Ministério de Política Fundiária e posteriormente transferido para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para viabilizar a regionalização. Definido como programa do governo federal para promover ações educativas nos assentamentos de reforma agrária O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre o grau de institucionalização/oficialização do modelo de gestão participativa do PRONERA por meio da análise dos documentos que regulamentaram suas ações os *Manuais de Operação*. Interessou-me investigar a maneira em que o PRONERA, por meio de gestão participativa, vem regulamentando a participação dos movimentos sociais do campo ao longo dos seus 17 anos de existência. Ou ainda, se a participação dos movimentos sociais parceiros está institucionalmente garantida no âmbito da regulamentação do programa.

**Palavras-chave:** PRONERA, Educação do Campo, Gestão Participativa, Movimentos Sociais.

## **O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA) NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: MOVIMENTOS SOCIAIS E GESTÃO PARTICIPATIVA**

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA foi criado em abril do ano de 1998 com o objetivo de proporcionar educação aos jovens e adultos em situação de reforma agrária. O que diferencia o PRONERA das demais políticas pública é o seu caráter participativo que não só o originou como também faz parte de seu funcionamento.

O PRONERA está ligado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por meio de uma Coordenação Geral de Educação do Campo e

Cidadania caracterizada por sua função de coordenar, supervisionar e propor atos normativos e procedimentos técnicos para as ações relacionadas à educação do campo (MDA;INCRA,2014, p.19).

Entre os anos de 2003 a 2010 o PRONERA já contava com 346.629 de alunos com significativa ampliação de alunos em cursos de formação profissional, superior e pós-graduação, ainda que mantendo sua prioridade inicial na EJA.

**Tabela I – Resultados do Pronera – 2003-2010**

Modalidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EJA	60.135	52.202	66.743	45.258	46.341	17.019	13.599	13.119
Nível Médio	2.092	3.216	5.436	5.229	5.523	4.445	3.101	3.050
Nível Superior	1.053	1.307	2.097	2.471	2.849	2.506	2.034	1.703
Residência Agrária	0	0	300	295	276	40	40	2.222
<b>Total</b>	<b>63.280</b>	<b>56.725</b>	<b>74.576</b>	<b>53.253</b>	<b>54.989</b>	<b>24.010</b>	<b>18.774</b>	<b>20.094</b>

Fonte: Pronera/Incrá 2010<sup>1</sup>

O presente artigo tem por objetivo investigar o grau de institucionalização/oficialização do modelo de gestão participativa tripartite do PRONERA por meio da análise dos documentos que regulamentaram suas ações, os *Manuais de Operação*. Interessa-me investigar a maneira em que o PRONERA, por meio de gestão participativa tripartite, vem regulamentando a participação dos movimentos sociais do campo ao longo dos seus 17 anos de existência. Ou ainda, se a participação dos movimentos sociais parceiros está institucionalmente garantida no âmbito da regulamentação do programa (os *Manuais de Operação*).

Ao longo de sua atuação o PRONERA contou com 5 (cinco) *Manuais* normalizadores. O primeiro editado no ano de sua criação, 1998. O segundo publicado no ano de 2001 em função de sua incorporação ao INCRA. O terceiro, data do ano de 2004, e foi marcado pela ampliação do programa O quarto manual foi publicado em 2011 em atendimento às determinações do TCU fruto de ações judiciais contra o programa, bem como as atualizações legislativas que instituiu e regulamentou o

<sup>1</sup> Alguns levantamentos sobre os resultados do PRONERA e da Educação do Campo podem ser encontrados in: MOLINA,M.C;FREITAS, Helana C. de Abreu. *Educação do Campo*; Em Aberto. Brasília, v.24, nº85,abr. 2011.

PRONERA como uma política pública de educação do campo. O quinto foi reeditado no ano de 2014 numa versão abreviada do *Manual* 2011.

De um modo geral todos os *Manuais* se dividem em partes que tratam da história do programa, sua organização, seus princípios, objetivos e operacionalização, bem como as orientações metodológicas para cada modelo de ensino ofertado pelo programa. Trata-se, basicamente, de um guia para entidades interessadas em propor projetos voltados à educação do campo. Para fins deste texto percorrerei os itens referentes aos objetivos, princípios, fundamentação, estrutura administrativa e operacionalização do programa.

No quadro abaixo elenquei as principais características do PRONERA especificadas nos cinco manuais, em caráter comparativo para ilustrar a discussão posterior. Observa-se, por exemplo, as mudanças de nomenclatura tais como: “público alvo” (que no Dicionário Aurélio significa Grupo de pessoas a que se dirige determinado produto, serviço ou mensagem); “população participante”, (conjunto de habitantes de um determinado local que toma parte de uma ação) “beneficiários” (Que obteve benefício de inventário ou legado de instituição de previdência). (Dicionário Aurélio online, 2014) Ainda que aparentemente irrelevantes mudanças na nomenclatura, em documentos oficiais, podem descaracterizar os princípios fundamentais das ações de uma política pública.

Tabela II Quadro Comparativo dos Manuais de Operação do PRONERA

	Manual de Operações 1998	Manual de Operações 2001	Manual de Operações 2004	Manual de Operações 2011	Manual de Operações 2014
<b>Motivação</b>	Criação do Pronera	Vinculação do Pronera ao INCRA	Ampliação das ações do Pronera	Atualizações legais	Versão resumida do Manual de Operações 2011
<b>Caracterização do Pronera</b>	Política Pública do governo federal para desenvolver e coordenar projetos de Educação em assentamentos	Programa de educação de <b>trabalhadores rurais</b> em projetos de Assentamento de Reforma Agrária.	Programa <b>articulador de vários ministérios, de diferentes esferas do governo</b> ; de instituições e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores (as) rurais para a qualificação educacional dos assentados da Reforma Agrária.	O Pronera é uma política pública de Educação do Campo, instituída pelo decreto nº7. 352, de 04 de novembro de 2010. Visa desenvolver projetos de educação formal para beneficiário	PRONERA é uma política pública de Educação do Campo, instituída pelo Decreto n.º 7.352, de 04 de novembro de 2010. Objetiva desenvolver projetos educacionais de caráter formal a beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), do Crédito Fundiário, e dos projetos feitos pelos órgãos dos entes federados, desde que reconhecidos pelo INCRA.

<b>Objetivos</b>	Fortalecer a educação nos assentamentos de Reforma Agrária, com metodologias específicas, para contribuir com o desenvolvimento sustentável. (EJA, produção de material didático e formação continuada de educadores).	Fortalecer os Projetos de educação nos assentamentos <b>estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos com vistas</b> a contribuir para o desenvolvimento sustentável. (EJA, formação técnico-profissional; produção de material didático, <b>formação continuada a educadores no nível médio e superior</b> ).	Fortalecer os Projetos de educação nos assentamentos estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos com vistas a contribuir para o desenvolvimento sustentável. (Garantir alfabetização, formação de educadores; formação profissional e técnico-profissional de nível médio e <b>curso superior em diversas áreas do conhecimento, promover encontros, seminários estudos e pesquisa</b> ).	<b>Oferecer educação formal aos jovens e adultos do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)</b> em todos os níveis e áreas do conhecimento; melhorar o acesso à educação dos beneficiários do PNRA; <b>proporcionar melhoria no desenvolvimento dos assentamentos através da qualificação profissional e técnica.</b>	<b>Idêntico ao Manual de Operações 2011</b>
<b>População Participante</b>			Jovens e adultos dos projetos de assentamento do INCRA ou órgãos estaduais em parceria formal com o INCRA		
	<b>Manual de Operações 1998</b>	<b>Manual de Operações 2001</b>	<b>Manual de Operações 2004</b>	<b>Manual de Operações 2011</b>	<b>Manual de Operações 2014</b>
<b>Beneficiários</b>	<i>Diretos</i> -Trabalhadores rurais jovens e adultos dos assentamentos <i>Indiretos</i> – comunidades assentados e arredores; movimentos sociais.	<i>Diretos</i> - jovens e adultos moradores de Projetos de assentamentos; <b>analfabetos ou com escolarização incompleta.</b> <i>Indiretos</i> – comunidades assentados e arredores;		População jovem e adulta das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC); alunos do curso de especialização em Residência Agrária e Educação do Campo; estudantes egressos da graduação. Professores e educadores em assentamentos e entorno em atendimento a famílias beneficiárias Demais famílias cadastradas pelo INCRA.	<b>Este item não sofreu alterações.</b>
<b>Público Alvo</b>		Jovens e adultos moradores de			

		assentamentos de Reforma Agrária criados pelo INCRA e Órgãos Estaduais da Terra com parceria formal com INCRA			
<b>Princípios Políticos Pedagógicos</b>			Inclusão; participação; interação; multiplicação.		
<b>Princípios Operacionais/ Operacionalização</b>		Parcerias como princípio e base de desenvolvimento do Pronera.		Convênio, termo de cooperação; contrato.	Convênio; <b>Termo de Execução Descentralizada; Termo de Fomento.Instrução normativa/INCRA n.º 75, que regulamenta pagamento de bolsas.</b>
<b>Princípios Operacionais metodológicos</b>			Parceria como condição das ações do Pronera, por meio de uma gestão participativa, com mútua responsabilidades e construção coletiva na elaboração, acompanhamento e avaliação.		
<b>Parcerias</b>	Instituições de Ensino Superior; Movimentos Sociais; ONGs, Igrejas e Cooperativas.	Instituições de Ensino Superior; Movimentos Sociais rurais; Superintendências Regionais do INCRA, Prefeituras, Governos Estaduais e Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, Agricultura, Saúde e Instituições Afins.	Movimentos sociais e sindicais de trabalhadores (as) rurais, o INCRA, instituições públicas de ensino, instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais.	Instituições de ensino, pesquisa e extensão, públicas e privadas sem fins lucrativos e fundações de apoio; secretarias municipais e estaduais de educação; movimentos sociais e sindicais do público beneficiário.	<b>Item sem alterações</b>
<b>Estrutura Administrativa</b>	Conselho Deliberativo Nacional; Coordenação Nacional; Comissão Executiva; Pedagógica e Administrativa; Conselhos e Coordenações Estaduais e Locais.	Gestão Nacional composta por uma Direção Executiva; um colegiado Executivo, uma comissão pedagógica. Gestão Estadual composta por um Colegiado Executivo	Gestão Nacional composta por uma Direção Executiva; um colegiado Executivo, uma Comissão Pedagógica <b>Nacional.</b> Gestão Estadual composta por um Colegiado Executivo	<b>Gestão Nacional composta por uma coordenação geral; uma divisão de educação do campo (DDE1);</b> uma comissão pedagógica nacional. Gestão Estadual composta por um colegiado executivo estadual.	<b>Sem alterações</b>

	Manual de Operações 1998	Manual de Operações 2001	Manual de Operações 2004	Manual de Operações 2011	Manual de Operações 2014
<b>Acompanhamento e Avaliação dos Projetos</b>			Ocorrerá por intermédio de exames de relatórios parciais, relatório final de atividades e reuniões locais dos parceiros do projeto.		
<b>Princípios da Educação do Campo</b>					Respeito à diversidade, a identidade e formação de professores a partir das especificidades das escolas do campo; controle da qualidade pela comunidade e movimentos sociais e sindicais

Tabela elaborada pela autora a partir da análise dos 5(cinco) Manuais de Operações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)

O primeiro *Manual de Operações* foi editado por meio da Portaria nº. 10/98, época em que o PRONERA estava vinculado ao Gabinete do Ministro do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Está dividido em três partes: a primeira que trata do programa propriamente dito; a segunda que faz referência a EJA, carro chefe inicial do programa e a terceira e última onde estão contidos os critérios para elaboração dos projetos por parte das entidades parceiras.

Na apresentação do Manual de 1998 é explicitado o motivo das ações do programa com propostas de ações voltadas para Educação de Jovens e Adultos (EJA), opção atribuída aos resultados do Primeiro Censo da Reforma Agrária do Brasil a partir do qual se constatou o alto índice de analfabetismo entre a população assentada chegando a 70% em alguns estados e com média nacional de 43%. O PRONERA teria, pois, como objetivo primeiro reverter este quadro utilizando metodologias adequadas às especificidades da população assentada.

Ademais dos índices de analfabetismo apontado nas pesquisas, outra justificativa apresentada no documento foram as *“exigências do mercado agrícola cada vez mais tecnificado e globalizado”* (MEPF, 1998, p.5). Atesta ainda que, em documento da Presidência da República, a Reforma Agrária passa pela construção da viabilidade econômica do assentamento (MEPF, 1998, p.5-6). A referência ao documento presidencial, feita no Manual de Operações 1998, para indicar os propósitos governamentais para Reforma Agrária, não parece estar na direção de compreender a Reforma Agrária e nem a educação como um direito. Tão pouco tem o propósito de atacar o problema da propriedade e do trabalho como um direito civil de cidadania, nem mesmo entender como um direito o acesso aos conhecimentos socialmente produzidos, dos quais se inclui a alfabetização. O requisito relevante para estar na viabilidade econômica, nas exigências do mercado.

No item que define o PRONERA e expõem seus objetivos pode-se observar uma ainda tímida indicação de um projeto maior a ser construído. “Estimular”; “propor”, “criar”, “desenvolver” e “coordenar” constituem verbos utilizados para marcar os objetivos do PRONERA em sua tarefa de promover a educação nos assentamentos. Com exceção do verbo “coordenar”, função operacional do programa, todos os demais verbos indicam a pretensão de ampliação do escopo suas atividades.



Das frentes de atuação inicial do programa o destaque é para a EJA, porém foi indicada a formação continuada e escolarização dos educadores do ensino fundamental nos níveis médio e superior; a formação técnica profissional na área de administração rural; e a produção de material didático-pedagógico, segundo as demandas de cada frente de trabalho. Colocar na pauta de atuação do PRONERA a produção de material didático pode indicar a ausência de material didático compatível com os novos princípios de educação do campo. Pode sinalizar uma parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada em movimentos sociais, na qual essa não aparece apenas como cliente-beneficiário da política pública, mas também como agente e proponente dos direcionamentos das ações estatais. Que não significa como explicitou Meire (2004):

Destituir o Estado de seu papel, mas transformá-lo de regulador para coordenador, que se organiza de modo conflituoso, no qual os bens públicos até agora produzidos, tais como a legitimidade, bem-estar econômico e social, segurança, identidade cultural, sejam objetos de disputa e negociação permanentes. É preciso entender o Estado não mais como uma materialidade institucional e burocrática, mas como um campo de luta política menos regulada pela luta política convencional. Essa luta política se dá pela representatividade dos sujeitos e pela participação social em todas as instâncias, por uma democracia distributiva em todos os sentidos (JESUS, 2004, p.98).

Observa-se que a estrutura organizacional do PRONERA na época de sua fundação era bastante diversificada, pois contava com um Conselho Deliberativo que abrangia diferentes entidades da sociedade civil tais com: o MST, a Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (ABONG), CONTAG, UNESCO, UNICEF, UNE, CNBB, Fórum Nacional contra a Violência no Campo (FNVC); Fórum Nacional pela Reforma Agrária (FNRA) e a Comunidade Solidária.

O que nos leva a inferir que, mesmo com as contradições apontadas a partir do texto do Manual de 1998, ele foi fruto de uma ampla participação de diferentes entidades marcando seu caráter democrático participativo, segundo Molina (2003):

Os objetivos, os princípios básicos e os pressupostos teóricos metodológicos foram debatidos em diversas reuniões que ocorreram na Universidade de Brasília, e que contaram com a participação dos representantes das universidades que compõem a Comissão Pedagógica, dos integrantes do Setor Nacional de Educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e de membros da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura, Contag. A participação dos movimentos sociais na

elaboração do Programa foi muito significativa e trouxe importantes contribuições para o Estado, que historicamente vinha menosprezando as demandas e as especificidades educacionais do campo. Foram nestas reuniões que ocorreram no período de 28 de janeiro a 2 de fevereiro de 1998 que foi elaborada o primeiro Manual de Operações do Pronera, cuja vigência foi até agosto de 2001. (MOLINA,2003, p.54).

No ano de 2001, o PRONERA foi incorporado ao INCRA pela a Portaria do INCRA nº 837 e um novo Manual de Operações foi reeditado. O *Manual de Operações de 2001* é apresentado pela prioridade da Reforma Agrária para o governo federal e sua vinculação como a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas; o que demandaria outras políticas públicas e justificaria a continuidade do PRONERA.

Neste Manual, os objetivos do programa, com respeito à formação continuada no nível médio e superior, apontam para a intencionalidade de ampliar projetos no campo da educação superior. Porém, a terminologia assistencialista aparece com respeito aos atendidos pelo programa, que são referenciados com “público beneficiário” semanticamente entendido como público **“que obteve benefício de inventário ou legado de instituição de previdência”** e não como sujeitos proponentes das ações do programa.

Porém, no período de vigência do Manual 2001 foi instituída a Lei de Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo (Doebec), que acaba por garantir o direito social à educação para os povos do campo, além de se constituir um marco legal que fortalece os princípios de gestão participativa no âmbito das ações do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

No art.9 da Doebec, por exemplo, trata da ação participativa dos movimentos sociais no subsidio de componentes estruturantes das políticas educacionais, sinalizando o caráter co-participativo na gestão das políticas educacionais para a educação do campo. Para em seguida no Art.10 ficar estabelecido o art. 14 da LDB que garante a gestão democrática como meio privilegiado de relacionamento entre a escola e a comunidade local, incluindo os movimentos sociais, os órgãos normativos do sistema de ensino e demais segmentos da sociedade (Brasil, 2002).

No ano de 2004 foi publicado pela Portaria/INCRA/nº 282 de 16/04/2004 o terceiro Manual de Operações. Este Manual contém um conteúdo mais detalhado, não só com respeito aos objetivos do PRONERA, como em relação aos seus aspectos

operacionais. Possui, ainda, uma fundamentação mais consistente dos seus propósitos, princípios e abrangência de atuação.

Os fundamentos da execução do programa foram divididos em princípios políticos pedagógicos e operacionais.

Estruturados a partir de associação entre o desenvolvimento territorial e a educação, os princípios pedagógicos abrangem quatro grandes temas: a inclusão, participação, interação e multiplicação.

A execução dos projetos do PRONERA está regulamentada, no manual, a partir de uma concepção de uma gestão participativa com responsabilidades compartilhadas numa construção coletiva abrangendo desde a elaboração dos projetos, execução e passando pelo acompanhamento e avaliação.

No tocante à estrutura organizacional, o Manual de 2004 apresenta pequenas modificações em relação aos regulamentos anteriores, pode-se observar apenas a especificação da abrangência da Comissão Pedagogia, agora referida como uma instância nacional. No documento a estrutura organizacional é composta por uma Gestão Nacional representada pela Direção Executiva e pela Comissão Pedagógica Nacional.

A Direção Executiva estaria sediada em Brasília sendo responsável pela administração e gestão do Programa, com a competência planejar, avaliar, implementar, supervisionar, integrar os parceiros do programa. Além da função de mobilizar e articular as ações do PRONERA com diferentes ministérios do poder público. De acordo com consulta à um dos gestores do programa o formato atual composto por uma Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania passou a vigorar no ano de 2005. No meu entender a mudança de nomenclatura pode ser significativa, posto que mesmo que uma nova nomenclatura não indique a mudança nos direcionamentos das ações, ela pode representar certo prejuízo no entendimento futuro da operacionalização de uma política pública. Coordenar não é o mesmo que deliberar, ainda que a ação coordenadora possa ser motivada por deliberações diversas, o termo excluir, como linha de frente de ação, o princípio deliberativo entendido como a capacidade de decisão conjunta, discutida, compartilhada e deliberada por um conjunto de pessoas, órgãos ou entidades com interesses próximos e posições diferenciadas. Uma vez que se pode

coordenar uma ação que foi decidida por um grupo apenas, sem necessária vinculação com as diversidades e as diferenças saudáveis da deliberação de cunho democrática. Ou seja, a exigibilidade de efetiva participação cai no nível da discricionariedade.

A Comissão Pedagógica Nacional se encarrega de orientar e definir as ações político-pedagógicas. Considerando o caráter heterogêneo das regiões do país e as necessidades de uma administração mais descentralizada, o PRONERA tem suas ações pautadas nas especificidades regionais. Assim, possui uma Gestão Estadual composta por um Colegiado Executivo Estadual com a função mobilizar, dinamizar e orientar as atividades de alfabetização, formação técnica profissional de nível médio e o ensino superior.

Com atribuições semelhantes, sobretudo no que concerne ao acompanhamento, avaliação e estruturação metodológica as Instituições de Ensino devem ainda ser coordenadas por um (a) professor (a) da instituição responsável pela implementação, acompanhamento e controle técnico-operacional do projeto, com apresentação periódica de relatórios parciais e um relatório ao final das atividades executadas.

Todos os projetos devem ser fundamentados segundo três pressupostos teórico-metodológicos em sua execução os princípios *do diálogo, da práxis e da transdisciplinaridade*

O ano de 2004 representou, ainda, um avanço no tocante ao crescimento e ampliação das ações do PRONERA, para Santos (2010):

No ano de 2004, pela força e amplitude de suas ações, o Pronera passou a integrar o Plano Plurianual (PPA) do governo federal, instrumento por meio do qual é assegurada a inclusão de ação específica no Orçamento Geral da União (OGU). Assim, a partir do OGU de 2005, o Pronera passou a integrar o orçamento da União com previsão de recursos para a execução de suas ações, o que constituiu mais um avanço na perspectiva do planejamento das ações, uma vez expressa a publicidade e o compromisso do governo em executá-las. (SANTOS, 2010,p.631).

O Manual de Operações de 2004 teve sua vigência até 31 de maio de 2011 data em que foi publicado o Manual 2011 em função de atualizações legislativas que conferiram novos contornos aos processos de execução das ações do PRONERA, como

o Decreto nº7. 352/2010 que regulamentou o programa como uma política pública de educação do campo.

De um modo geral o Manual de 2011, em relação aos anteriores, tem o mérito de explicitar a história e os resultados auferidos pelo programa até o ano de 2010. Contudo, mudanças legais tais como o Acórdão TCU – Plenário n.º 3.269/2010 e o Decreto n.º 7.352/2010 que institui o PRONERA como uma política pública para educação do campo; ampliando a caracterização dos povos do campo trouxeram novidades quanto a dois itens do Manual: o da operacionalização e do capítulo segundo que trata dos projetos atendidos pelo PRONERA e dos seus critérios de aprovação.

O item que trata da operacionalização do PRONERA faz referência ao art. 14 do Decreto 7.352/2010 que institui que os instrumentos de execução das ações do programa a ser celebrado junto ao INCRA ocorrerão na modalidade contrato, convênios, termo de cooperação e deixa em aberto outras possibilidades de instrumentos que couber às instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos, bem como órgãos e entidades públicas.

Modificaram-se, por determinação judicial, as condições de cada instrumento de execução dos projetos: o convênio deve demonstrar o interesse recíproco e mútuo de colaboração entre o INCRA e a instituição de ensino proponente. O termo de cooperação, por sua vez, necessita da transferência de crédito de órgão da administração pública federal sejam elas diretas, autarquias, fundações públicas **“ou empresa estatal dependente para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza”**. O contrato é tratado como um instrumento possível nos casos de ausência de mútua cooperação ou quanto a instituição de ensino ofertarem cursos com turmas especiais e que não estejam previstos financiamentos da parte pedagógica, pelo programa, sendo utilizados para serviços simples e regido pela Lei nº 8.666/93 que trata das licitações. Por serviços simples entende-se: hospedagem, alimentação, transporte, material didático. Contudo, não **“poderá ser utilizado para compra de vagas ou cobertura de custos dos estudantes avulsos em turmas já existentes nas instituições”**. (INCRA, PRONERA, 2011, p.16-17).

No item que trata dos critérios para aprovação dos projetos foi incluído uma observação relativa ao Acórdão TCU – Plenário n.º 3.269/2010 onde se coloca algumas restrições quanto aos projetos educacionais.

A primeira delas refere ao não impedimento à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social, ou seja, todos os movimentos sociais do campo devem ser contemplados com o direito a participar dos cursos do PRONERA respeitando as demandas locais atestadas pelos mesmos. A segunda diz respeito à não inserção, nos projetos educacionais, de disciplinas curriculares ou práticas educacionais que tenham como objetivo a formação de técnicos militantes, bem como privilégios a movimentos sociais e entidades afins. A terceira registra o impedimento de **“previsão de indicadores de resultados qualitativos dos cursos tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais”**. A quarta restringe a avaliação dos discentes com base em sua vinculação com seus movimentos sociais de origem. E por fim a quinta observação determina a contratação de professores por processo seletivo simplificado com ampla concorrência para atuar nos cursos do PRONERA. (INCRA; PRONERA, 2011, p.19).

No capítulo quarto que versa sobre as parcerias restou aos movimentos sociais e sindicais as atribuições de indicar as demandas por educação nas áreas de reforma agrária e acompanhar e avaliar o processo pedagógico dos cursos. Numa breve comparação com o Manual de 2004 pode-se dizer que o PRONERA acaba por empalidecer o caráter deliberativo da participação dos movimentos sociais e sindicais. No Manual de Operações de 2004 os movimentos sociais e sindicais além de indicar a necessidade de projetos e acompanhar e avaliar sua execução, participavam da elaboração dos projetos educacionais. Além de participar da busca de infraestrutura, junto às instituições públicas de ensino e dos governos estaduais e municipais, necessária ao adequado funcionamento do programa. Participavam, igualmente, da seleção e capacitação dos educadores das áreas de Reforma Agrária. Acompanhavam todos os processos pedagógicos desenvolvidos pelos (as) educadores (as) e coordenadores (as) locais, com o objetivo de contribuir com uma melhor adequação curricular, metodológicas e formas de participação. Por fim, participavam da discussão, acompanhamento e avaliação do Plano de Trabalho e do Projeto. (INCRA; PRONERA, 2004, p.23).

Tomando como base o quesito participação nos dois Manuais supra, pode-se inferir que: se o Decreto 7.352/2010 representou um avanço no sentido de institucionalizar o PRONERA como uma política pública para/com os/as trabalhadores (as) rurais garantindo-lhes o direito à educação, o Acórdão TCU – Plenário n.º 3.269/2010 representou um retrocesso no que há de democrático no Estado Democrático de Direito reforçando os princípios liberais nele contidos de uma cidadania restrita e meramente delegatória. Isso se considerarmos que a quebra da autonomia não incidiu apenas nos movimentos sociais, mas também nas instituições de ensino, em especial as universidades, cuja função social é de produzir conhecimentos promovendo a criticidade e o livre transitar das diversidades de pensamentos e ideias.

Em agosto do ano de 2014 é publicado o quinto *Manual de Operações* do PRONERA. Segundo gestores do programa o *Manual* de 2014 consiste numa versão mais resumida do *Manual* de 2011 como o objetivo de conferir mais objetividade ao texto evitando possíveis interpretações que possam ser alvo de processos judiciais equivocados.

Os quatro capítulos referentes aos princípios, fundamentos legais e operacionalização do programa foram reduzidos para apenas dois capítulos no interior de uma primeira parte intitulada “O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária” O capítulo 1(um) inicia-se com a exposição da fundamentação legal do programa. Em relação ao manual anterior o destaque é a referência à:

Instrução Normativa/INCRA n.º 75, de 19 de novembro de 2012, que estabelece normas regulando o procedimento e os critérios para a concessão e a manutenção de bolsas a professores das redes públicas e a estudantes beneficiários do PRONERA e, suas alterações. (INCRA, PRONERA, 2014, p.9).

O item seguinte trata dos *Princípios do PRONERA*. Neste item houve acréscimo do princípio da *Democratização do acesso à educação* marcando o compromisso de oferta de uma educação pública de caráter democrático, de qualidade e isenta de discriminação para jovens e adultos que vivem nas áreas de reforma agrária. (MDA, INCRA, PRONERA, 2014, p.9).

A segunda parte do documento trata da operacionalização do programa, versando sobre os instrumentos de execução das parcerias. Mantêm-se os convênios e

excluiu-se o termo de cooperação presentes no Manual 2011 incluindo os instrumentos *Termo de Execução Descentralizado* e o *Termo de Fomento*. O primeiro trata-se de um instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da Administração Pública Federal Direta, Autarquia, Fundação Pública, ou Empresa Estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza. O segundo é um instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público (MDA, INCRA, PRONERA, 2014, p.12)

Do ponto vista comparativo, tem-se que o *Manual 2014* constitui uma versão mais resumida e simplificada do *Manual 2011*, não cabendo aqui discorrermos mais detalhadamente sobre o *Manual*, sobre a pena de tornarmos repetitivos e redundantes.

Numa aproximação entre os 5 (cinco) *Manuais* regulamentadores do programa observamos mudanças significadas nos conteúdos das nomenclaturas que classificam a estrutura organizacional do PRONERA, a população alvo do programa e seus princípios fundamentadores.

No *Manual 1998*, por exemplo, a administração do programa se fazia por meio de um conselho deliberativo nacional. Do ponto de vista da análise política, deliberar tem o significado de criação de espaços coletivos de decisões políticas sobre a gestão de uma determinada política pública. Implica em uma gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil, e neste sentido diz respeito ao nível elevado de democratização do Estado em questão. Por sua vez, o *Manual 2001* faz referência a uma Gestão Nacional, podendo semanticamente ser compreendida como gerenciamento, administração que tanto pode ser de uma empresa de caráter privado, quanto de uma instituição pública. Aspecto que no meu entendimento não necessariamente está vinculado com o princípio democrático da participação da sociedade nas ações do Estado, mas estando primordialmente relacionado à eficiência da empresa ou instituição privada ou pública. Historicamente, nem sempre a eficiência esteve ligada à qualidade dos serviços prestados; mas à quantidade de atingidos pelos serviços, já que se trata de uma terminologia própria das teorias da administração de empresas de caráter privadas e subservientes aos ditames do mercado e do lucro.



Nos manuais posteriores a administração do programa fica a cargo da Coordenação Nacional de Educação do Campo e Cidadania. Em consulta a alguns gestores do PRONERA fui informada de que esta nomenclatura foi modificada devida nova atribuição do INCRA vinculada ao PRONERA em que o termo cidadania aparecer devido à nova atribuição de averiguar denúncias de trabalho escravo no campo. Contudo, o termo coordenar consiste num processo de delegação de autoridade, na intervenção para correção de eventuais problemas, captação de recursos etc., para manter a viabilidade de um determinado projeto. Pode-se coordenar um projeto pela via a gestão participativa, mas isso não se faz matéria necessária. Ou seja, o ato de coordenar numa instituição pública ou privada não garante uma gestão participativa, já que isso passa a ser um ato discricionário de cada coordenador em particular.

O público que se valerá das ações do programa foi ao longo dos manuais classificados como público alvo (*Manuais 1998,2001*), população participante, (*Manual 2004*) e beneficiários (*Manuais 2011,2014*).

Público alvo tem o significado de identificar o seguimento particular de uma dada população que se pretende servir, trata-se, prioritariamente, de um conceito utilizado na seleção de mercado para um determinado produto que se intenciona comercializar. Sendo, portanto, mais uma terminologia própria de empresas privadas e que vem sendo utilizada nos setores públicos aos moldes da reforma gerencial do Estado que aproxima as teorias da administração de empresa às atribuições da administração pública pela via “abstrata” da eficiência administrativa.

Considerar os parceiros como população participante se aproxima mais da perspectiva de gestão participativa e compartilha, na medida em que o *Manual 2004* deixa bastante abertura interpretativa, ao longo de seu texto, mesclando o sentido da expressão população participante do programa. Podendo aquela população, que usufrui das ações do programa, ser igualmente aquela que participa ativamente das decisões e do planejamento dos projetos executados por meio de ações conjuntas e compartilhadas.

Nos *Manuais* subsequentes (2011 e 2014) o termo predominante para se referir aos grupos que utilizam os serviços prestados pelo programa são denominados de beneficiários. Semanticamente o termo beneficiário designa indivíduo ou conjunto de indivíduos que obtém um benefício uma ajuda ou possui algum privilégio usufruindo de

algum serviço ou vantagens. Um beneficiário, não necessita de propor ações ou planejá-las, ele apenas recebe um determinado bem e dele se beneficia. Um termo bastante adequado para políticas públicas de cunho assistencialistas, mas por demais inapropriados para políticas públicas oriundas de demandas diretas de organizações políticas da sociedade civil. Fato que me leva a recordar algumas reflexões de Nestor Canclini (1999) em seu clássico livro *Consumidores e Cidadãos*. Canclini (1999) discute neste texto os processos de globalização fundamentados nas políticas de desregulamentação econômica e diminuição das funções de Estado, as políticas neoliberais, que fortaleceram os meios de comunicação de massa como fonte de consumo criando uma identidade de consumidor forte, em detrimento da identidade de cidadão. Para Canclini (1999) o alargamento das fronteiras nacionais veio desacompanhado do exercício global e pleno de cidadania. Ao contrário, contribuiu para o desinteresse pelo espaço público e conseqüentemente para a desvalorização da política que passa a ser percebida pelas regras do mercado para a população em geral, ficando a participação política efetiva a cargo de uma elite técnico-econômica, que detêm os espaços públicos de decisão, rebaixando a grande massa à condição de mero cliente. (CANCLINI, 1999, p.28).

Lembrei-me de Canclini (1999) a fim de refletirmos sobre os prejuízos para uma política pública que nasceu da força do exercício dos direitos políticos de cidadania<sup>2</sup> referir-se a seus atendidos como meros clientes e não como cidadãos investidos de direitos construídos em meio a uma luta contra um sistema hegemônico opressor.

### **Considerações Finais:**

A educação sempre foi um setor estratégico para as classes dominantes, uma vez que por meio dela se moldou visões de mundo capazes de legitimar ações de injustiças, conformismos e servidões internalizadas. A educação do campo, por sua feita, coloca-se diante deste sistema educacional com princípios e fundamentos transformadores e o inclui na seara do sistema educacional pelo recurso da institucionalização. Compartilho da concepção segundo a qual a educação não pode ser do Estado, apenas deve ser por ele gerida.

---

<sup>2</sup> Ao longo deste artigo me vali dos conceitos de cidadania de TH Marshall (1967) em seu texto *Cidadania, classe social e status* no qual ele faz uma análise histórica do surgimento do conceito de cidadania como o conjunto de três direitos - direitos civis; direitos políticos; direitos sociais. (MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967).

Ao longo de sua trajetória considera-se que o lugar do PRONERA no contexto do Estado Democrático de Direito tem sido, fundamentalmente, de buscar mecanismos de materialização das garantias constitucionais do direito social a educação para uma população adscrita social, econômica e culturalmente ao longo da história de uma sociedade caracterizada pela naturalização da desigualdade social. E vem se mantendo num interior de uma sociedade permeada por conflitos e tensões na qual pobreza é sinônimo de crime. Ou ainda, a pobreza é transformada em crime, ora para justificar a ausência de materialização de direitos, ora para promover o enfraquecimento dos direitos conquistados e da legitimidade do exercício da cidadania.

Entretanto, se tomarmos como referencia as modificações em seus documentos regulamentadores, o PRONERA parecer estar deixado a desejar quanto o fortalecimento e ampliação de sua fundamental característica, qual seja, de ser uma política pública que se institui pelo princípio democrático da participação política da sociedade organizada em movimentos sociais. O que requer que a regulamentação da participação esteja bem explicitada em seu Manual de Operação sob a pena de descaracterizarmos os princípios da emancipação humana e da politização social contidos na proposta da Educação do Campo, sobre o prejuízo de se tornar mais um refém da hegemonia dominante

### Referências Bibliográficas

BRASIL, Decreto nº6.170/2007, Brasília, 2007 in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm), acesso em 14 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002: institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Brasília: MEC/ CNE/CEB, 2002.

CANCLINI, Néstor Garcia. Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

CITAR Clarice Dicionário de Educação do Campo; Dicionário Aurélio online. in: <http://www.dicionariodoaurelio.com>, acesso em 17 de setembro de 2014.

JESUS, Sônia Meire S. A; *O Pronera e a Construção de Novas Relações entre Estado e Sociedade* in: ANDRADE, M.R; Di Pierro, A.C.; MOLINA M.C.; JESUS, S.M.S.A. (Orgs);

A Educação na Reforma Agrária em Perspectiva: uma avaliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, Ação Educativa-São Paulo; Brasília-PRONERA, 2004.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA, Manual de Operações 1998, Brasília, 1998.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA, Manual de Operações 2001, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_ Manual de Operações 2004, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_ Manual de Operações 2011, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_ Manual de Operações 2014, Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_ Relatório de Gestão do Exercício 2013, Brasília, 2014.

MOLINA, Mônica C.A contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável, tese de doutorado, 2003.

SANTOS, Clarice Aparecida dos. *PRONERA*, Dicionário de Educação do Campo, Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.