

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA: DEGENERESCÊNCIAS E CENTRALISMO DA GESTÃO

Úrsula Adelaide de **Lélis** – Unimontes

Maria Vieira da **Silva** – UFU

Agência Financiadora: Fapemig

Resumo

Resultado de um estudo documental, este artigo problematiza as mudanças engendradas no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), pelas transformações na sua base legal-institucional e as determinações impetradas pelo Tribunal de Contas da União contra o Programa. Pressupõe-se, que um dos mecanismos que o Estado tem utilizado para exercer controle e regulação sobre os movimentos sociais e sindicais são as parcerias para a educação escolarizada dos sujeitos desses movimentos, da educação básica ao ensino superior. Nesses 16 anos, o Pronera sofreu um processo de degeneração dos seus princípios políticos e sociais, mantendo, contraditoriamente, os pedagógicos; afastou os movimentos sociais e sindicais das estratégias de comando e ações do Programa, centralizando a sua gestão no âmbito do Incra/MDA. O estudo revelou as potencialidades do Pronera para adequar as formas de luta dos movimentos sociais e dos sindicais aos interesses do capital, criando novas conformidades.

Palavras-chave: Estado. Incra/MDA. Pronera. Movimentos sociais e sindicais.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA: DEGENERESCÊNCIAS E CENTRALISMO DA GESTÃO

Historicamente, a sociedade política tem instaurado novas formas de recomposição da estrutura estatal impetradas via políticas públicas de Estado e de governo, ensejando mecanismos multi-regulatórios em diversos setores do tecido social, para superação das crises cíclicas do sistema produtivo. Por outro lado, tem-se evidenciado certo arrefecimento dos processos contra-regulatórios da face civil do Estado.

Por meio de movimentos sociais e sindicais, os sujeitos exercem pressão sobre a organização social impetrada pelo sistema do capital através de lutas ativas e coletivas. Como forma de resistência a essas pressões, o capital cria estratégias materiais e simbólicas para desqualificar e arrefecer essas lutas no plano político e ideológico. No que tange à dimensão ideológica, a educação vem apresentando-se como um dos meios para a captura das subjetividades dos sujeitos em prol dessa ordem.

A educação escolarizada constitui-se como um dos instrumentos mais eficazes e sofisticados de produção de consenso em torno da hegemonia dominante, sendo uma das suas principais funções produzir conformidade e consenso, bem “[...] como gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes [...]” (MÉSZÁROS, 2005, p. 35).

Pressupõe-se, que um dos mecanismos que o Estado tem impetrado para exercer controle e regulação sobre esses movimentos é por meio de parcerias para formação dos sujeitos desses movimentos, utilizando-se das arquiteturas escolarizadas da educação básica ao ensino superior.

Nesse contexto, esse artigo focaliza o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), enquanto política pública de governo/Estado, analisando, por meio de pesquisa documental, as transformações ocorridas na sua base legal-institucional, ao longo do percurso da sua criação até o ano de 2014. Também traz para o debate, os Acórdãos ajuizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) contra os fundamentos e ações do Pronera.

O artigo expõe uma breve reflexão sobre o campo das políticas públicas educacionais, na década de 1990, quando o Pronera foi criado, para, constituída essa base histórica, colocar foco nas letras e encaminhamentos do Programa, tendo como referência as transformações dos seus aspectos legais, históricos, técnicos, políticos e didático-metodológicos, enquanto política pública educacional gestada no fronte das lutas dos movimentos sociais e dos sindicais. Analisa-se as consequências das transformações ocorridas no Programa para o fortalecimento ou arrefecimento dos movimentos sociais e sindicais do Campo, e, conseqüentemente, para a dinâmica societal.

A pesquisa realizada permite afirmar que, desde a sua criação em 1998, o Pronera sofreu expressivas mutações nos seus princípios políticos e sociais, mantendo, contraditoriamente, os princípios pedagógicos; afastou os movimentos sociais e

sindicais da gestão e das ações do Programa, refreando a sua gestão colegiada e coletiva, contrapondo-se aos princípios fundados nos preceitos da educação popular.

A política pública Pronera e o contexto brasileiro no Brasil, dos anos 1990-2014

As políticas públicas educacionais no último decênio do século XX balizadas pela “(contra-)reforma” do Estado, com especial desvelo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, para a adequação do país às asserções ditadas pelo sistema do capital, provou rupturas, tensões, dissensos e contradições na organização da educação escolarizada no Brasil.

A materialização das “(contra-)reformas” educacionais, na década de 1990, evocou posicionamentos ora convergentes ora divergentes. Contudo, parece ser ponto comum que tal processo referenciou-se nas ideologias propagadas pelo sistema produtivo, visto que a escola, na sociedade capitalista, tem a função de “[...] fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes” (SADER *in* MÉSZÁROS, 2005, p. 15). Assim, ela afasta-se, cada vez mais, dos princípios constitucionais da educação como direito de todos, respeitadas as diferenças, a diversidade, o tempo e o ritmo de cada sujeito.

Os movimentos sociais em ascendência desde a redemocratização do país e os movimentos sindicais, mesmo enfrentando turbulências e dissidências no seio da sua própria constituição, retomavam suas bandeiras de luta, nas quais a escolarização formal dos seus sujeitos ocupava eixo central, ao lado de temas como a reforma agrária, os direitos trabalhistas, etc. Nesse momento, o Brasil transitava “[...] da ditadura civil militar à ditadura do mercado [...] [em que] passa-se a cobrar da instituição escola e dos processos educativos uma pragmatismo ultraindividualista” (FRIGOTTO, 2010, p. 31).

No que tange ao Campo, esses desafios ampliam-se não só pelas singularidades desse espaço, mas também pelas tentativas de desqualificá-lo, bem como aos seus povos, culpabilizando-os pela situação em que eles e o Campo se encontram.

Nesse contexto, as lutas dos movimentos do Campo se estabelecem a partir de realidades que transcrevem cenários de abandono, precariedade e descaso com os povos que habitam o território rural. Essa concretude gera as condições necessárias para

que os povos do Campo se organizem na busca de legitimação das suas necessidades históricas, e na disputa da hegemonia ideológica, marcada por uma dinâmica social própria que consubstancia as políticas públicas.

No âmbito destas contradições, na última década do século passado, esses movimentos se uniram a outros sujeitos pela defesa de uma educação escolar voltada ao atendimento dos povos dos assentamentos agrários e do Campo, originando o Pronera. Demarca-se, então, não apenas uma vitória dos movimentos sociais e sindicais do Campo sobre uma pauta reivindicatória, como também a importância da educação formal para esses movimentos.

Por outro lado, a criação do Pronera selava a configuração que esses movimentos vinham construindo nas suas práticas desde os anos 1980: a secundarização ou abandono dos seus papéis de contestação e resistências às imposições estatais que não atendiam aos preceitos de lutas dos movimentos, para a adoção de práticas balizadas pela parceria, mobilização e participação institucional. Os desdobramentos e consequências dessas mudanças nas práticas dos movimentos ficam claros nos rumos e encaminhamentos que o Programa, via Incra/MDA/TCU, deu e continua dando aos projetos educacionais destinados aos sujeitos dos assentamentos agrários e do Campo.

O Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária (Pronera)

Um marco importante na criação do Pronera foi o I Encontro Nacional de Educação na Reforma Agrária (ENERA), em 1997, o qual resultou da articulação 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) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Participaram desse encontro mais de 20 universidades brasileiras que já desenvolviam atividades na área da educação em assentamentos de reforma agrária, em grande parte, através de parcerias informais entre professores e movimentos sociais¹. Também defendiam uma articulação entre os trabalhos que vinham desenvolvendo e a necessidade de uma política pública específica no Plano Nacional de Educação que atendesse às necessidades de formação dos sujeitos do Campo (BRASIL, 2001).

¹ Nenhum dos Manuais do Pronera (Brasil, 2001, 2004, 2011a, 2012) registram a participação dos movimentos sindicais nos encontros e debates que resultaram na sua criação.

Durante o ano de 1997, outras ações foram desenvolvidas por esse Grupo, a fim de arregimentar tal proposta, e por meio da Portaria nº 10/98 (BRASIL, 1998), o Pronera foi instituído pelo governo federal vinculado, naquele momento, ao então Ministério Extraordinário da Política Fundiária, e, hoje, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A partir de 2001, o Programa foi incorporado ao Incra, por meio da Portaria/Incra n. 837 (INCRA, 2001).

Constituído inicialmente como política de governo, o Pronera ascendeu ao *status* de política de Estado em 2010, pelo Decreto n.º 7.352/2010 (BRASIL, 2010), ampliando o atendimento às populações do Campo.

Elegendo, inicialmente, a EJA como modalidade prioritária de atendimento – em função do alto índice de analfabetismo e dos baixos níveis de escolarização nos assentamentos agrários –, o Pronera tinha como metas, quando da sua criação, a alfabetização dos assentados, a escolarização dos monitores², a formação continuada de educadores e de técnicos para a produção agropecuária e de gestores para o empreendimento rural. Seu objetivo envolvia também a saúde e a comunicação, organizando, produzindo e editando materiais didático-pedagógicos para o Programa, a fim de “[...] fortalecer a educação nos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária [...] tendo em vista contribuir para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável” (BRASIL, 2004, p. 15).

Se até 2011, o objetivo geral do Programa referia-se ao fortalecimento da educação, nos assentamentos, a partir daí, essa expressão foi substituída por “oferecer educação formal” (BRASIL, 2012), o que incorporou ao Programa uma perspectiva educativa formal mais direta e propositiva, ao mesmo tempo em que se alterava a sua organização e funcionamento.

Em 2001, o Pronera elencava como seus princípios teórico-metodológicos: o caráter interativo que se consubstanciava nas parcerias entre órgãos governamentais, instituições de ensino superior, movimentos sociais e sindicais e as comunidades assentadas; o caráter multiplicador com o objetivo de não apenas alfabetizar os assentados, mas, também, ampliar o número de monitores e de agentes educadores/mobilizadores nos assentamentos; e o caráter participativo que garantiria o atendimento das necessidades reais dos assentados (BRASIL, 2001).

² A partir de 2004 essa meta foi retirada, passando o Pronera a referir-se à formação de educadores para promoverem a educação nas áreas de reforma agrária (BRASIL, 2004).

Posteriormente, em 2004, esses princípios foram reformulados determinando que os projetos engendrados no âmbito do Programa deveriam fundamentar-se em princípios político-pedagógicos – inclusão, participação, interação e multiplicação – e a parceria mantinha-se como princípio operacional e, agora também, metodológico (BRASIL, 2004). No ano de 2011, passou-se a estabelecer como princípios básicos do Pronera: a inclusão, a participação, a interação, a multiplicação e a parceria; e como princípios e pressupostos pedagógicos o diálogo, a práxis, a transdisciplinaridade e a equidade, mantidos em 2012 (BRASIL, 2011a; 2012).

A parceria, entendida como princípio e base para o desenvolvimento do Pronera, sempre foi o cerne dos seus princípios operacionais. Em 2004, o Programa destacava que era ela que garantiria a gestão participativa e a construção coletiva de projetos (BRASIL, 2004). Em 2011, esse discurso mudou para focar que a parceria era “[...] condição para a realização das ações do PRONERA” (BRASIL, 2011a, p. 21).

Desde a sua criação, o Pronera vem crescendo tanto em termos quantitativos quanto na diversidade desse atendimento. Uma comparativa sobre os períodos de 1998 a 2002 e de 2003 a 2010 delimita tanto o percentual de crescimento do Programa – mais de 200% – quanto aponta para a continuidade da formação dos sujeitos atendidos, visto que, mesmo a EJA apresentando o maior percentual de atendimento, o crescimento nos níveis médio, superior e especialização é significativo, ainda que esteja distante do atendimento total da demanda existente no Campo³. De 1998 a 2010, foram 398.808 alunos atendidos na Educação de Jovens e Adultos, 48.765 no Ensino Médio e Superior; 461 na especialização, totalizando 448.034 alunos formados pelo Pronera⁴.

A trajetória política e organizacional do Pronera

Ao longo dos seus 16 anos, o Pronera passou por transformações que alteraram significativamente seu traço de política pública engendrada no âmbito da sociedade civil, pela ação de movimentos sociais e sindicais, especialmente os do Campo, defensores da Educação do Campo, grupos de universidades, grupos de estudos, dentre outros segmentos. Tais mudanças registram-se nos seus Manuais de

³ No quadro da população brasileira de 15 anos ou mais, no Campo, 23,2% não sabiam ler nem escrever, e nos assentamentos de reforma agrária esse índice era de 14,67% (INCRA, 2010).

⁴ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=6852707>. Acesso em: 01 de nov. de 2011.

Operação (BRASIL, 2001; 2004; 2011a; 2012) e nos encaminhamentos demandados pelo Tribunal de Contas da União.

Quando da sua criação, o Pronera estabelecia que a coordenação de seus projetos deveria estar sob a responsabilidade de um professor da instituição de ensino superior, cuja tarefa seria a formulação, a implantação, o acompanhamento, o controle técnico-operacional e a sua avaliação (BRASIL, 2001; 2004). Aos movimentos sociais cabia mobilizar e identificar a demanda; acompanhar pedagogicamente os projetos; articular junto aos parceiros a infraestrutura necessária às aulas; acompanhar o trabalho dos monitores assegurando frequência às aulas, além de participarem da aplicação dos recursos e da execução dos planos de trabalho e dos projetos (BRASIL, 2001).

Os movimentos sociais assumiam, nesse momento, o papel de co-gestores dos projetos para a educação escolar nos assentamentos, abarcando funções administrativas, financeiras e pedagógicas. O Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (MSTR) não foi citado no Manual de 2001 (BRASIL, 2001). Ele aparece somente em 2004 (BRASIL, 2004) como parceiro, ao lado dos movimentos sociais, dividindo com estes, além das atribuições que já constavam no Manual anterior, outras funções que, a partir de 2004, aumentaram significativamente o poder de decisões e de comando dos movimentos.

Suas atribuições se ampliaram no que tange a questões ligadas diretamente ao currículo, ganharam mais autonomia para interferir no processo pedagógico, ampliou-se sua responsabilidade sobre a infraestrutura necessária funcionamento das salas de aulas do Pronera; passaram a participar da seleção e capacitação dos(as) educadores(as) dos Programas, bem como a discutir, acompanhar e avaliar em conjunto com os demais parceiros a aplicação dos recursos e a execução dos planos de trabalho e dos projetos (BRASIL, 2004).

Entretanto, esse Programa criado pela mobilização da face civil do Estado começou a perder as características políticas e sociais, sobre as quais foi fundado, diante da (re)ação de setores refratários do Estado, ante a ampliação da participação social e política dos movimentos sociais e sindicais do Campo no ambiente acadêmico, refreando a sua gestão colegiada e coletiva (SANTOS, 2012).

Inicialmente, o Acórdão TCU nº 2.653/08 (BRASIL, 2008) determinou que o Incra não permitisse a participação de movimentos sociais em qualquer fase de escolha da entidade prestadora de ensino, negando a participação popular, uma das premissas do Programa. Tal decisão foi ratificada pelo Decreto n.º 7.352/10 (BRASIL, 2010), que

cita os movimentos sociais apenas no seu art. 2º: “são princípios da educação do campo [...] V – controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo”, sem definir como se daria tal participação. A esses movimentos, que tinham conquistado um espaço significativo de ação e poder dentro do Pronera, coube, a partir de então, o papel de assistentes, já que foram considerados como “entes estranhos à administração pública” pelo TCU.

Essa alteração foi oficializada, também, nas orientações dos Manuais do Programa de 2011 e 2012 (BRASIL, 2011a; 2012), que, mesmo mantendo os movimentos sociais e sindicais como parceiros do Pronera, limitaram a sua participação. Esses Manuais identificam como parceiros do Programa: “as instituições de ensino, pesquisa e extensão, públicas e privadas sem fins lucrativos e fundações de apoio; as secretarias municipais e estaduais de educação; e os movimentos sociais e sindicais representativos do público beneficiário”, estes entendidos como

[...] organizações de trabalhadores rurais, representativas dos beneficiários, em âmbito local, estadual e nacional. [Com as atribuições de]: indicar as demandas educacionais das áreas de reforma agrária e do crédito fundiário, em conjunto com os demais parceiros; acompanhar e avaliar o processo pedagógico dos cursos (BRASIL, 2012, p. 23).

Portanto, seguindo os preceitos legais, a legislação do Pronera, pós-Acórdão nº 2.653/08 e pós-Decreto nº 7.352/2010, retirou o poder de participação dos movimentos sociais e sindicais na tomada de decisões nas áreas administrativa e financeira, restringindo seu campo de atuação à identificação de demanda e aos aspectos pedagógicos dos projetos.

Outra interferência judiciária no Pronera ocorreu em 2010, por meio do Acórdão TCU 3.269/10 (BRASIL, 2011b), que demandou que, mesmo se tratando de um Programa de atendimento a um grupo específico – os povos do Campo e da reforma agrária – não poderia haver: restrição à participação de alunos que não pertencessem a determinado movimento social; inserção nos projetos educacionais de disciplinas curriculares ou extracurriculares que visassem à formação de técnicos militantes ou a concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins; provisão de indicadores de resultados qualitativos dos cursos, tendo por base o acompanhamento

político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais, bem como a previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais. O Acórdão (BRASIL, 2011b) determinava, também, a obrigatoriedade da seleção de professores para os cursos por meio de processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública.

Mais uma vez, o TCU instituiu meios regulatórios para o afastamento dos movimentos sociais e dos sindicais da gestão do Programa. Com essa alteração no corpo constitutivo do Pronera, aos poucos, outras mudanças foram se fazendo, de modo que o Incra começou a assumir a centralidade administrativa, financeira e também pedagógica do Programa, por meio da ampliação do papel da sua Coordenação Geral. Assim, secundarizou, ainda mais, o papel do Ministério da Educação (MEC), órgão federal que, desde 1930, tem a função precípua de gestão das políticas públicas de educação no Brasil, contando, além da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que assumiu, desde 2007, a formação dos profissionais da educação básica. Assim, manter uma política de educação apenas sob a coordenação do MDA e com “apoio técnico e financeiro” do MEC (art. 4º e 9º) (BRASIL, 2010) parece-nos uma decisão, no mínimo, ambígua.

Ao MEC cabe, a partir do Decreto 7.352/2010 (BRASIL, 2010), papel secundário como coadjuvante que pode “[...] 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” (art. 10).

O Incra, vinculado ao MDA, foi criado pela Lei nº 1.110/1970 (BRASIL, 1970). No que concernia às competências das suas secretárias, não havia nenhum registro de atribuições específicas dessas a qualquer processo formal de educação, exceto na definição de competências das Secretarias de Reordenamento Agrário e da Agricultura Familiar, onde há alusão à sua tarefa de apoiar e/ou participar, e/ou promover algumas ações e programas de pesquisa que visassem à profissionalização dos agricultores familiares.

Ainda no que se refere às ações educativas desse Instituto, a sua quarta diretriz determinava que a implementação da reforma agrária buscava a qualificação dos assentamentos rurais mediante ações diversas, dentre as quais encontra-se a

articulação com políticas públicas, inclusive as de educação⁵. Ou seja, o Incra era cooperador, auxiliar de políticas públicas para a educação (BRASIL, 1970).

Contudo, uma nova vertente adotada pelo Incra substituiu essa perspectiva de articulação, capitalizando para si as políticas públicas de Educação do Campo, como se pode constatar, por exemplo, em várias passagens da estrutura regimental do Incra, aprovada pelo Decreto n. 6.812/2009 (BRASIL, 2009a). No item IV, do art. 17, do seu cap. V, que trata das competências dos órgãos, determina-se que à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento compete “desenvolver, acompanhar e supervisionar projetos relativos à educação do campo e cidadania” (BRASIL, 2009b, p. 8).

Não sem embargos, o seu regimento interno, aprovado pela Portaria nº 20/2009 (BRASIL, 2009b, p. 19), estabelece na seção II, do seu art. 2º, que esse tem como atividades principais, dentre outras, “[...] c) proporcionar a educação formal em todos os níveis, ensino básico, profissionalizante de nível médio e superior, para o público da reforma agrária, visando a promoção da igualdade no meio rural”. Para tanto, contaria com uma Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania, e uma Divisão de Educação do Campo, específicas para esse fim, cabendo à primeira definir a gestão política e pedagógica do Pronera, ou de outro que viesse a substituí-lo.

Paulatinamente, o Incra ascende ao posto de gestor de políticas para a Educação do Campo, juntamente com as suas Superintendências Regionais, que têm como atribuições, no Pronera: coordenar e supervisionar projetos; definir procedimentos e produzir manuais técnicos para as atividades, aprovando-os em atos próprios no âmbito de sua competência ou propondo atos normativos da competência do MDA e coordenar a sua Comissão Pedagógica Nacional (BRASIL, 2010).

O Decreto 7.352/2010 (BRASIL, 2010) ratifica de maneira explícita a centralidade da gestão do Pronera ao Incra, e estabelece os objetivos do Programa: oferecer educação formal aos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em todos os níveis de ensino; melhorar as suas condições de acesso à educação; colaborar com o desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da qualificação do seu público e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

⁵ Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/incra>>. Acesso em: 26 de mar. de 2012.

Santos (2010, p. 2) analisa como positivo o fato de que, mesmo estruturando-se como uma política de educação, o Pronera esteja a cargo do Incra, pois se preserva a

[...] sua especificidade de política pública de educação vinculada à Reforma Agrária. Isso é uma inovação importante: um governo reconhecer que há processos educativos formais que não necessariamente passam pelo sistema educacional, pelo regime de colaboração, mas passam por outras instâncias do Estado que têm condições diferenciadas de gestão, porque lidam no cotidiano com questões que são do mundo dos camponeses, que nem sempre as políticas universais são capazes de absorver.

Ao afirmar que há processos formais de educação que não passam pelo sistema educacional, representado pelo MEC, e que a Educação do Campo está mais ligada ao cotidiano do Campo do que às questões intrínsecas da educação, Santos (2010) põe em xeque o papel do Ministério da Educação visto que, na sua composição, ele conta com secretarias para atendimentos especializados, como é o caso da Secadi, que tem como objetivo contribuir com a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos em políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso à educação, e que trata, dentre outras áreas, da Educação do Campo⁶. As etapas e as modalidades de educação, nas quais o Pronera tem atuado com maior incidência, localizam-se no âmbito do sistema educacional formal. Isso evidencia questões não apenas pedagógicas, mas também políticas e econômicas, como é o caso do financiamento.

Por outro lado, a única ação que a Secadi desenvolvia nessa área, em 2013, era em nível superior por meio do Procampo. Parece-nos, portanto, emblemática a negativa de um trabalho conjunto, integrado entre MDA/Incra e MEC para o Pronera, especialmente a partir do momento de mudança do seu patamar para política de Estado.

À medida que centraliza a gestão, coibindo a gestão colegiada e coletiva, através da participação direta dos movimentos, o Incra apodera-se do controle das decisões e dos rumos da Educação do Campo, desenvolvendo estratégias que satisfazem os interesses e à lógica do sistema do capital, por meio da educação formal dos sujeitos do Campo e da reforma agrária.

⁶ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 01 out. de 2011.

A seguir, registramos outras alterações ou reconfigurações que foram realizadas no âmbito do Pronera que corroboram essas afirmativas. São mecanismos de suspensão de direitos no âmbito do Programa, que mostram como o Estado está utilizando-se de meios legalistas para estagnar e/ou “cooptar” a força propulsora de mudança dos movimentos sociais e dos sindicais, por meio da reestruturação da organização e gestão do Pronera.

Estrutura e organização do Pronera: degenerescências e centralismo da gestão

Ao longo deste texto, vimos destacando a centralidade que o Incra tem assumido na gestão do Pronera, a partir de decisões da sua executiva nacional e/ou das decisões judiciais do TCU. Com isso a organicidade gestora do Pronera modificou-se ao longo desses 16 anos.

Em 2001, antes das decisões impetradas pelos Acórdãos 2.653/2008 (BRASIL, 2008) e 3.269/10 (BRASIL, 2011b), o Pronera era composto, nos âmbitos nacional e estadual, por representantes de todos os segmentos que participaram da sua criação. No decorrer do tempo, essa composição mudou, alterando significativamente as atribuições de cada órgão gestor do Programa.

Em âmbito nacional, a Direção Executiva (DEN) do Pronera, em 2001, era formada por 1 representante do Incra; 1 da Secretaria de Agricultura Familiar do MDA e 1 do MEC. Sua coordenação era exercida por um dos seus membros escolhidos por consenso, e configurava-se como um grupo de apoio sediado na Coordenação-Geral de Projetos Especiais da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário (SDE/SD/INCRA). As suas atribuições giravam em torno de elaborar as propostas de programações operacionais e gerir pedagogicamente o Programa e sua articulação com o conjunto das políticas de educação, após ouvir todos os parceiros. A partir de 2004, esta premissa é retirada do seu texto, e suas atribuições são ampliadas ao mesmo tempo em que sua coordenação passa a ser nomeada pelo Incra, e que os representantes da Secretaria de Agricultura Familiar e do MEC são subtraídos dessa Direção.

Cabia-lhe a partir de então, não apenas a gestão pedagógica do Pronera, como também a política e a financeiro-administrativa; acompanhar todas as etapas dos projetos; supervisionar todas as atividades gerenciais; contactar e a integrar os parceiros; articular o Programa com o conjunto das políticas de educação e representá-lo junto aos ministérios e poderes públicos; apoiar e orientar os colegiados executivos

estaduais; acompanhar e avaliar as ações do Programa nos estados e regiões (BRASIL, 2004).

Como se pode inferir, a ampliação das atribuições da DEN, e sua ascensão de “grupo de apoio” para direção geral sediada no Incra/MDA, marca uma concentração substantiva de poder sobre o planejamento, o funcionamento e a avaliação do Pronera.

Em 2011, ocorre uma mudança estrutural na Gestão Nacional, que passa a ser exercida por uma Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania – onde se instaura, também, uma Divisão de Educação do Campo (DEC) – com as atribuições de coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para as atividades relacionadas à Educação do Campo e cidadania; definir a gestão política e pedagógica do Pronera; promover a articulação interministerial e dos poderes públicos para integração do Programa e das ações de cidadania; coordenar a Comissão Pedagógica Nacional (CPN), que até então tinha como coordenador um dos seus membros, escolhido por consenso do grupo; apoiar a produção de material didático, pedagógico e científico no âmbito da educação; coordenar as ações voltadas para o exercício da cidadania pelos beneficiários da reforma agrária.

Vale ressaltar que a Comissão Pedagógica Nacional, quando da sua criação em 2001, era formada por representantes da Superintendência Regional do INCRA; dos governos dos estados; dos secretários municipais de educação; das instituições de ensino superior; de ONGs ligadas a educação “rural” e dos movimentos sociais. Cabe-lhe: coordenar as atividades didático-pedagógicas; definir os indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação; desenvolver e avaliar metodologias e instrumentos pedagógicos; apoiar, orientar e monitorar os Colegiados Executivos Estaduais (CEE); emitir parecer técnico sobre propostas de trabalho e/ou projetos e apresentá-los ao Colegiado Executivo; mobilizar e articular instrumentos do Programa junto ao MEC.

Em 2004, a CPN passa a ser gerida pelo diretor executivo do Pronera, este nomeado, e há, também, reformulação da sua formação: passam a ser 3 representantes da Coordenação Nacional; 5 das universidades das 5 regiões do país; 2 dos movimentos sociais e sindicais rurais; 1 do MEC e 1 representante do Ministério do Trabalho e do Emprego.

Em tal contexto, ampliam-se as suas funções. Além das citadas, ela passa a emitir parecer técnico sobre propostas de trabalho junto aos diferentes ministérios e poderes públicos, a acompanhar e avaliar as ações do Pronera nos estados e nas regiões.

Por outro lado, deixa de ser sua função mobilizar e articular instrumentos do Programa junto ao MEC.

Não sem embargos, a partir de 2011, tais funções são, mais uma vez, ampliadas. A CPN assume, também, as funções de orientar e definir as ações, agora, político-pedagógicas; promover – em conjunto com as Superintendências Regionais do Incra, os governos, as instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos – a ampliação e implementação das ações do Pronera nos estados e regiões, e participar, a convite do Incra, de eventos para apresentação e representação do Programa. Nesse momento, essas superintendências passam a fazer parte do acompanhamento e avaliação das ações do Pronera. Tais atribuições foram mantidas em 2012.

Quanto ao Colegiado Executivo Nacional (CEN), em 2001, o seu coordenador era o mesmo da Direção Executiva, e era formado por 1 representante dos Secretários Estaduais de Educação; 3 da Direção Executiva; 1 do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras; 1 da Comissão Pedagógica; 2 dos movimentos sociais. Cabia-lhe: apreciar, aprovando ou não, a programação operacional e a gestão pedagógica propostas pela Direção Executiva; planejar, implementar e avaliar os projetos custeados; supervisionar as atividades gerenciais nas áreas financeira, técnica e de apoio administrativo; promover a integração dos parceiros e das áreas administrativas e pedagógicas do Pronera. Em 2004, esse Colegiado foi retirado do quadro de gestão do Programa.

No ano de 2011, um novo componente da gestão foi criado: a Divisão de Educação do Campo (DEC), diretamente ligada à Coordenação Geral do Pronera, no Incra, com as atribuições irrestritas quanto à promoção, planejamento, implementação e avaliação de todos os níveis de educação, e seus respectivos materiais didáticos, para os sujeitos do Campo e da reforma agrária, podendo, inclusive, buscar parcerias tanto no âmbito público, quanto no privado e no público-privado e dirimir sobre quaisquer dados para o sistema de informação. Em 2012, essa Divisão foi mantida com as mesmas atribuições.

Em âmbito estadual, compunha a Gestão Estadual do Pronera, em 2001, o Colegiado Executivo Estadual, coordenado por um assegurador indicado pela Superintendência Regional do Incra. Era formado por representantes dessa superintendência; do governo do estado; dos secretários municipais; das instituições de ensino superior; de ONGs ligadas à educação “rural” e dos movimentos sociais. As suas funções passavam por coordenar e avaliar o Programa; orientar as atividades de

alfabetização e escolarização junto às universidades e instituições de ensino superior do estado, e promover parcerias entre governo do estado, municípios, ONG's, movimentos sociais, universidades e instituições de ensino superior.

Em 2004, passam a fazer parte desse Colegiado representantes da Superintendência Regional do Incra; das instituições públicas comunitárias de ensino parceiras do Pronera; dos movimentos sociais e dos sindicais rurais envolvidos diretamente em algum projeto do Programa, e dos governos do estado e municipais. As suas funções permanecem as mesmas, contudo, passa-se a especificar o tipo de escolarização a cargo da gestão do Incra: escolarização fundamental e média, formação técnico-profissional de nível médio e superior junto às instituições de ensino públicas e/ou comunitárias sem fins lucrativos (BRASIL, 2004).

No ano de 2011, uma modificação na composição desse Colegiado chama a atenção: apesar de manter os mesmos representantes, os dos movimentos sociais e dos sindicais não aparecem mais como representantes dos trabalhadores rurais envolvidos diretamente em algum projeto do Programa, mas, sim, dos “beneficiários” do Pronera. Por sua vez, suas competências e atribuições são mantidas, bem como em 2012.

Considerações Finais

A Educação do Campo, na contemporaneidade dos debates, confronta a perspectiva colonizadora, fragmentária e positivista – expressa, ao longo da história, nas concepções e políticas do Estado, que se alinham à perspectiva da educação como extensão ou à perspectiva do ruralismo pedagógico – propondo e realizando uma educação para além da escolarização, que se traduz em prática social para a mudança de realidades. É contra-hegemônica, luta pela emancipação das relações sociais nas sociedades capitalistas. Luta que atinge todas as esferas da vida e abrange o plano econômico-social, político, cultural, científico, educacional e artístico, para além da simples escolarização dos povos do Campo.

No que tange ao Pronera, não há dúvidas sobre a intensidade da sua força, enquanto política de educação dos povos do Campo e dos assentamentos agrários, o que potencializa as consequências dessa ação educacional do Estado sobre a formação desses sujeitos.

Pode-se afirmar que, no que toca aos aspectos teóricos do Pronera, todo o referencial é pautado em princípios da educação popular, libertadora, emancipadora dos sujeitos do Campo e da reforma agrária. Entretanto, a sua estrutura e a sua operacionalização fundam-se nos princípios da centralização de poder e conservação da realidade, isto é, pela manutenção e funcionamento da sociedade, segundo os preceitos do sistema produtivo.

Após 2004, os seus princípios organizacionais passaram a representar a reestruturação do Programa para adequá-lo ao modelo hegemônico de sociedade do capital, mesmo que seus princípios pedagógicos (diálogo, práxis e transdisciplinaridade) mantenham o discurso da educação como direito e mecanismo de emancipação.

Nos primeiros anos do século XXI, já nos governos Lula e Dilma, essas mudanças foram se afirmando cada vez mais, e o Incra/MDA assumiu centralidade expressiva nas determinações e encaminhamentos da educação formal dos sujeitos da reforma agrária e do Campo.

Os estudos realizados apontam que o Programa que, em tese, nasceu para formar esses sujeitos para a emancipação social, se transformou em mecanismo de captura das suas subjetividade em prol do atual modelo hegemônico do capital.

Nesses 16 anos, o Pronera sofreu um processo de degeneração dos seus princípios políticos e sociais, mantendo, contraditoriamente, os pedagógicos; afastou os movimentos sociais e sindicais das estratégias de comando e ações do Programa, centralizando a sua gestão no âmbito do Incra/MDA.

O estudo revelou as potencialidades do Pronera para adequar as formas de luta dos movimentos sociais e dos sindicais aos interesses do capital, criando novas conformidades. Em tal contexto, contrapõem-se o direito à educação e o papel da escolarização pública fundada nos preceitos da educação popular.

Reafirma-se, portanto, a importância da atuação de alguns movimentos sociais urbanos e do Campo, e de parcelas ou grupos dentro dos movimentos sindicais, para que se vislumbre que a luta contra a ordem estabelecida tem e pode continuar diante das batalhas não vencidas. É pensar a educação para além e contra o sistema do capital, parafraseando Mészáros (2005).

Referências

BRASIL. Casa Civil. **Decreto Lei n. 1110/70**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dá outras providências. Brasília, 1970.

_____. Ministério Extraordinário da Política Fundiária. **Portaria n° 10/98**. Cria o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, vinculando ao Gabinete do Ministro e aprova o seu Manual de Operações. Brasília, 1998.

_____. _____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Manual de Operações do PRONERA**. Brasília, 2001a.

_____. _____. _____. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Manual de Operações do PRONERA**. Brasília, 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.653/08**. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estrutura Regimental do INCRA**. Aprovados pelo Decreto n. 6.812/09. Brasília, 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria n. 20/09**. Regimento Interno do Incra. Brasília, 2009b.

_____. Ministério da Educação. **Decreto n° 7.352/2010**. Dispõe sobre a política de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Manual de Operações do PRONERA**. Brasília, 2011a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.269/10**. Brasília, 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. **Manual de Operações do PRONERA**. Brasília, 2012.

FRIGOTTO, G. Projeto societário contra-hegemônico e educação do campo: desafios de conteúdo, método e forma. In: MUNARIN, A. *et al* (Orgs.). **Educação do campo: reflexões e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria n. 837**. Incorpora o Pronera ao Incra e aprova um novo Manual de Operações. Brasília, 2001.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

SANTOS, C. dos. Entrevista por M. Lima. **PRONERA: os desafios e avanços para a educação do campo**. Disponível em: <http://www.cedefes.org.br/index.php?p=educacao_detalhe&id_afro=4078>. Brasília, 2010.

_____. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). In: CALDART, R. S. *et al* (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Escola P. de S. J. Venâncio/Expressão Popular. Rio de Janeiro, 2012. p. 629-637.