



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO DO CAMPO**



**SONIA DA SILVA RODRIGUES**

**O PRONERA NO ESTADO DE SÃO PAULO: GESTÃO DE UMA POLÍTICA  
PÚBLICA PARA ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA (2007-2011)  
CURSO DE PEDAGOGIA DA TERRA**

**BELO HORIZONTE  
2014**

**SONIA DA SILVA RODRIGUES**

**O PRONERA NO ESTADO DE SÃO PAULO: GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA (2007-2011) – CURSO DE PEDAGOGIA DA TERRA**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Educação do Campo da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Isabel Antunes Rocha  
Coorientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Feliciano

BELO HORIZONTE  
2014

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a todos que direta ou indiretamente me auxiliaram a desenvolver esta pesquisa: amigos, parentes, colegas do INCRA e, principalmente, a minha família.

Agradeço também ao INCRA por ter possibilitado a participação nessa especialização.

Dedico essa monografia a minha avó Antonieta Bertola Rodrigues, lavradora e lutadora pela terra no Brasil – *in memoriam*.

## **Resumo**

O curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra foi realizado em parceria com a UFSCar, a FAI, o INCRA SR/SP e quatro movimentos sociais/sindicais: FAF, FERAESP, MST e OMAQUESP, no período entre 2007 e 2011, no âmbito do PRONERA. Ao se analisar os documentos referentes à implementação, ao monitoramento e à avaliação desse curso, foi possível compreender um pouco do processo de gestão do PRONERA enquanto política pública de educação do campo no Estado de São Paulo. A partir da questão agrária, apresentou-se a contraposição de dois modelos de desenvolvimento para o campo, um voltado para o agronegócio e outro para a agricultura camponesa ou familiar, território em que se encontra a educação do campo. Na trajetória de luta dos movimentos sociais/sindicais por novos direitos, da conquista da terra às melhorias nas condições de vida dos assentamentos, está incluída a educação do campo. Dessa forma, o PRONERA foi implementado no INCRA, instituição voltada para regularização fundiária e a reforma agrária brasileira. O PRONERA, em sua formalização, foi constituído por princípios e práticas que o definem enquanto política pública e permitem a implementação de cursos por meio de uma gestão democrático-participativa. A partir dos documentos analisados do curso de Pedagogia da Terra, são destacados os aspectos positivos da gestão/formulação do projeto do curso, Coordenação Político-Pedagógica, pedagogia da alternância e o conflito como um aspecto positivo dentro da democracia, pois permite a conquista de novos direitos e de políticas públicas que os concretizem, bem como os problemas encontrados: alteração frequente da legislação, gestão administrativa e orçamentária (atraso nos repasses, contenção orçamentária, descontos dos custos individuais da evasão de alunos, valor per capita insuficiente e não reajustado anualmente pela inflação, entre outros) e, mais específico ao curso, a infraestrutura em que os alunos se hospedaram.

Palavras-chave: alternância – reforma agrária – política pública - PRONERA

## **Lista de ilustrações**

FIG. 01.....p. 21

## **Lista de tabelas**

Tabela 01- Beneficiários.....	p. 18
Tabela 02 – Famílias assentadas.....	p. 20
Tabela 03 – Meta do PNRA da Nova República para o quadriênio 1985/1989.....	p. 28
Tabela 04 – Cursos do PRONERA em São Paulo.....	p. 52

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ASA: Articulação no Semi-Árido Brasileiro  
ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural  
CAMOSC: Curso de Bacharelado em Agronomia dos Movimentos Sociais do Campo  
CEB: Câmara de Educação Básica  
CEFFA: Centros Familiares de Formação por Alternância  
CESP: Companhia Energética de São Paulo  
CF: Constituição Federal  
CGJ: Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos e Administrativos  
CNASI: Confederação Nacional dos Servidores do INCRA  
CNBB: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNE: Conselho Nacional de Educação  
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONAE: Conferência Nacional de Educação  
CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COTUCA: Colégio Técnico de Campinas  
CP: Conselho Pleno  
CPMI: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPN: Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA  
CPP: Coordenação Político- Pedagógica  
CPT: Comissão Pastoral da Terra  
CRUB: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras  
DATALUTA: Banco de Dados de Luta pela Terra  
DD: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento  
DDE: Divisão de Educação do Campo  
DEM: Partidos dos Democratas  
DNIT: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
EJA: Educação de Jovens e Adultos  
EMBRATER: Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
ENERA: Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária  
EUA: Estados Unidos da América  
FAF: Federação da Agricultura Familiar  
FAI: Fundação de Apoio Institucional  
FERAESP: Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GETAT: Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins

GPT: Grupo Permanente de Trabalho

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA: Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA: Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ITESP: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

ITR: Imposto Territorial Rural

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEAF: Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários

MEB: Movimento de Educação de Base

MEC: Ministério da Educação

MIRAD: Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário

MLST: Movimento de Libertação dos Sem Terra

MP: Medida provisória

MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NB: Núcleo de Base

NE: Norma de Execução

OCAP: Oficina de Capacitação Pedagógica

OMAQUESP: Organização das Mulheres Assentadas e Quilombolas do Estado de São Paulo

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PCA: Paradigma do Capitalismo Agrário

PFE: Procuradoria Federal Especializada

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNFC: Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNHR: Programa Nacional de Habitação Rural

PNRA: Plano Nacional de Reforma Agrária

PPA: Plano Plurianual

PPP: Projeto Político-Pedagógico

PQA: Paradigma da Questão Agrária

PROCAMPO: Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo

PROMET: Propostas Metodológicas

PRONAF: Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar

PRONERA: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PRRAs: Planos Regionais de Reforma Agrária

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

RBs: relação de beneficiários

SEADE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SECADI: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SR: Superintendência Regional

TC: Tempo Comunidade

TCU: Tribunal de Contas da União

TDAs: Títulos da Dívida Agrária

TE: Tempo Escola

TERRA SOL: Programa de Ação de Fomento à Agroindustrialização, a Comercialização e a Atividades Pluriativas Solidárias

UFG: Universidade Federal de Goiás

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UFPel: Universidade Federal de Pelotas

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFS: Universidade Federal de Sergipe

UFSCar: Universidade Federal de São Carlos

UNB: Universidade de Brasília

UNESCO: Fundo das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNESP: Universidade Estadual Paulista

UNICAMP: Universidade Estadual de Campinas

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIJUI: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

UNIMEP: Universidade Metodista de Piracicaba

UNISINOS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos

USP: Universidade de São Paulo

## Sumário

Resumo.....	05
Lista de ilustrações.....	06
Lista de tabelas.....	07
Lista de abreviaturas e siglas.....	08
Introdução.....	12
Capítulo 1 – Que Campo é esse?.....	18
1.1. A questão agrária na atualidade.....	18
1.2. História do INCRA.....	27
Capítulo 2- Que educação é essa?.....	42
2.1. Educação do Campo.....	42
2.2. Educação na Reforma Agrária.....	48
Capítulo 3 – Como pensar a gestão?.....	58
3.1. As fontes documentais.....	58
3.2. Gestão Pública.....	60
3.3. Política Pública.....	63
3.4. Princípios e Práticas do PRONERA.....	66
Capítulo 4 – Que gestão é almejada?.....	70
4.1. Aspectos potencializadores da gestão compartilhada.....	70
4.1.1. Formação da agenda: construção do curso de pedagogia da terra.....	70
4.1.2. Coordenação Político-Pedagógica.....	74
4.1.3. Pedagogia da Alternância.....	77
4.1.4. Conflito.....	88
4.2. Entraves à gestão compartilhada.....	93
4.2.1. Arcabouço Legal.....	94
4.3.2. Gestão Administrativa e Orçamentária.....	100
4.4.3. Infraestrutura para realização do curso.....	103
Considerações Finais.....	108
Referências Bibliográficas.....	112
Legislação.....	114

## Introdução

Pesquisar sobre a educação do campo faz parte, principalmente, de minha experiência profissional na área da reforma agrária, que se iniciou em 2001, ao atuar no Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). Em 2008, uma nova etapa desse processo teve início com a minha posse no concurso público para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado de Minas Gerais, onde trabalhei em projetos ligados ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Permaneci até o início de 2011 na Superintendência do INCRA de Minas Gerais e, a partir daquele ano, fui removida para a Superintendência do INCRA de São Paulo, onde dei continuidade ao trabalho com o PRONERA.

O PRONERA foi construído, enquanto política pública, pela reivindicação dos movimentos sociais e sindicais, na década de 1990. Na maioria dos Estados brasileiros, foi implementado pela demanda por alfabetização dos povos do campo. Com o desenvolvimento dos primeiros projetos, ampliou-se a busca por cursos que proporcionassem o acesso à educação escolar, com aumento da escolaridade e a profissionalização, ou seja, cursos de escolarização no 1º e no 2º segmentos do ensino fundamental; a formação em ensino médio e/ou profissionalizante, bem como no ensino superior, para muitos assentados e acampados da reforma agrária, com enfoque específico na realidade do campo.

Trabalhar com a gestão de programas governamentais requer uma gama enorme de conhecimentos, como, por exemplo, toda a legislação em direito administrativo, objetivando implementar contratos, convênios, termos de cooperação, acordos de cooperação técnica, entre outros. E, no caso do PRONERA, torna-se necessário, além disso, conhecer a legislação educacional em geral e, mais especificamente, sobre a educação do campo e a especificidade de cursos de diferentes áreas do conhecimento.

A implementação dos projetos exige busca constante de informações jurídicas, normativos administrativos e conceitos pedagógicos, uma vez que o PRONERA abriu vários caminhos metodológicos, didáticos e legais para que se fortalecesse enquanto política pública voltada aos povos do campo. Atuar na gestão desse programa nos Estados requer que realizemos o acompanhamento dos cursos, que articulemos a implementação de novos cursos junto às instituições de ensino, que participemos de colegiados e de grupos de trabalho do INCRA, objetivando discutir alternativas para melhorar a gestão do programa, entre outras atividades.

O PRONERA, durante a sua trajetória, garantiu a sua institucionalização pela Lei nº

11.947/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.352/2010, potencializando a sua atuação. Nesse contexto, a educação do campo também passou por vários avanços, como podemos verificar com a aprovação da Resolução CNE/CEB nº 01, que instituiu as Diretrizes Operacionais da Educação do Campo, em 2002, e com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), em 2004, no âmbito do MEC, que, entre outras ações, implementa políticas educacionais específicas para os povos do campo.

No Estado de São Paulo, o PRONERA começou a atuar com cursos para alfabetização de jovens e adultos em assentamentos e acampamentos da reforma agrária. Assim como no restante do país, ampliou a sua atuação por meio do atendimento de cursos no nível médio, superior e especialização para esse mesmo público. Foram implementados 4 cursos de EJA (02 com a UNESP e 2 com a UNIMEP); 2 cursos de complementação ao ensino fundamental (1 curso de Formação em Agropecuária e 1 curso em Formação Tecnológica, Educacional, Sociopolítica e Cultural de Famílias Assentadas, ambos com a UNESP), 1 curso técnico em Agroecologia com o COTUCA/UNICAMP e 3 cursos superiores: Geografia (UNESP/Presidente Prudente), Pedagogia (UFSCar/São Carlos) e Agronomia (UFSCar/Sorocaba) – este último ainda está em execução – e 4 especializações com a UNICAMP (1 em Gestão de Produção Agropecuária em Assentamentos Rurais da Reforma Agrária, 1 em Residência Agrária, 1 em Residência Agrária - 1 etapa - Estágio de Vivência e 1 Curso de Especialização - Educação do Campo e Agricultura Familiar e Camponesa - Turma 2). Atualmente, encontram-se em execução 7 cursos: 1 de Agronomia com a UFSCar, com 51 alunos; 3 especializações em Residência Agrária: uma com a USP (Universidade de São Paulo, com 42 alunos; uma com a UNESP, com 44 alunos e uma com a UNICAMP, com 53 alunos; 1 curso de mestrado com a UNESP com 37 alunos; 1 curso de Pedagogia da Terra com a UFSCar, com 37 estudantes e 1 curso de Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos pelo MEB, com 480 alunos em 24 salas de aula por várias regiões do Estado de São Paulo.

Com o objetivo de compreender o processo de gestão e desenvolvimento dessa política pública no Estado de São Paulo entre os anos de 2007 e 2011, estudaremos o curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra com a UFSCar, que estava em vigência nesse período no Estado de São Paulo. O curso foi selecionado como delimitação para esta pesquisa devido ao curto período para análise dos dados e por esta pesquisadora ter acompanhado apenas uma etapa da sua execução, garantindo certo distanciamento da fonte de pesquisa. Os demais cursos superiores em execução naquele momento - Geografia com a UNESP e o de Agronomia com a UFSCar - não foram selecionados para fazer parte do escopo de análise desta pesquisa, pois foram acompanhados mais de perto por esta pesquisadora. Também foram descartados os cursos de ensino médio e de Educação de Jovens e Adultos por possuírem uma grande quantidade de alunos e por estarem pulverizados no espaço

geográfico do Estado de São Paulo.

O curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra foi realizado em parceria com a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, a Fundação de Desenvolvimento Institucional - FAI e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Superintendência Regional de São Paulo - INCRA SR/SP, com financiamento do PRONERA, no período de 2007 a 2011. Assim, no âmbito do estado de São Paulo, pretende-se analisar esse curso com a perspectiva de identificar os fatores que contribuíram para o desenvolvimento do PRONERA em São Paulo, além de verificar como uma política pública é gestada de forma compartilhada pelo INCRA, a UFSCar e os movimentos sociais, o que possibilitará identificar os entraves, os aspectos positivos, as tensões, os embates entre essas entidades e esses sujeitos; como uma política educacional é implementada dentro de uma instituição pública, na qual as principais atribuições são realizar a reforma agrária e garantir a ordenança fundiária do país; como o aparato legal influencia na implantação/gestão do PRONERA no período analisado; como o INCRA se relacionou com a participação dos sujeitos coletivos na gestão do PRONERA no curso de Pedagogia da Terra e como a pedagogia da alternância foi implementada no curso de Pedagogia da Terra, no intuito de compreender o processo de gestão dessa política pública.

Os anos de 2007 e 2011 foram delimitados para a realização da pesquisa, pois foi um período em que o PRONERA passou por vários questionamentos sobre sua gestão, funcionamento e objetivos da própria existência do programa, principalmente pela edição do acórdão nº 2.653/2008, em março de 2008, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que decidiu vedar a celebração de novos convênios para execução de cursos oferecidos pelo PRONERA, proibir a participação de movimentos sociais na gestão desses projetos, solicitar a realização de processo seletivo simplificado na contratação de recursos humanos, com ampla divulgação do processo seletivo aos assentados e estudos prévios quanto à necessidade do número de vagas apresentado nos projetos para determinado curso. Em dezembro de 2010, o acórdão nº 3.269/10 reformou o acórdão 2.653/08, retirando a vedação de firmar convênios, declarando a insubsistência do item 9.4.3.1 do acórdão 2.653/2008-Plenário. Por sua vez, manteve algumas restrições. Entre elas, destacou que a participação dos movimentos sociais seria restrita ao acompanhamento e à avaliação dos cursos. Nesse período, também ocorreu a proibição do pagamento de bolsas no âmbito do PRONERA por meio da Norma de Execução nº 76/2008, fruto de uma celeuma entre o MEC e o MDA/INCRA. Como se pode observar, o período entre 2007 e 2011 teve como contexto a edição de um arcabouço legal que influenciou o funcionamento e a gestão do PRONERA, o que justifica a periodização escolhida para esta pesquisa.

Além disso, ao se estudar o PRONERA, encontram-se várias pesquisas desenvolvidas em diferentes universidades do país sobre diversos pontos do programa e variados assuntos, mas, sobre a sua gestão, os dados ainda são incipientes, principalmente em relação ao Estado de São Paulo. Uma

das pesquisas encontradas, que aborda a gestão do programa, foi a dissertação de mestrado - *PRONERA: política pública na educação de assentados (as) da reforma agrária*, de Marialva (2011), que teve como objetivo:

(...) analisar de que maneira os movimentos sociais obrigam o Estado a assumir políticas públicas para sua população e o que fazem para manter a continuidade dessas ações. Diante disso buscamos estudar o PRONERA enquanto política pública do governo federal, protagonizada a partir da mobilização dos movimentos sociais. Além disso, buscamos analisar quais foram e/ou são as formas de gestão estabelecidas por esse Programa para que ocorra sua permanência (2011, XIII).

Para tanto, a autora se valeu de uma análise comparativa da execução dessa política pública nos Estados de São Paulo e do Pará. Ao trabalhar sobre a gestão, foca sua análise até o período de 2004. Compreende-se que isso ocorreu pela falta de fontes para pesquisa, destacada pela própria pesquisadora.

Outros trabalhos analisados focaram suas análises mais especificamente na gestão dos cursos implantados, principalmente na relação entre as universidades e os movimentos sociais. Um exemplo disso é a dissertação de mestrado de Fernandes (2009) - *Um estudo de caso do curso de Pedagogia da Terra da Universidade Federal do Rio Grande do Norte* - na qual propôs analisar “os diferentes modos de produção do conhecimento e de organicidade da gestão do curso”. Em relação à gestão do curso, ressalta: a ocorrência de tensão entre os participantes do projeto, devido à postura fragmentada dos espaços de gestão do movimento e da universidade; o desafio de trabalhar o currículo por alternância; a interdependência do tempo escola e do tempo comunidade não ser entendida pelo projeto do curso e pelos sujeitos envolvidos e, por fim, o fato do tempo comunidade ser pensado como apêndice do tempo escola (FERNANDES, 2009, p. VII).

Um exemplo de análise mais voltada para a formação dos sujeitos coletivos é a pesquisa de Rezende (2010, p. 7), que teve “como objetivo analisar os sentidos atribuídos à formação e os usos feitos do conhecimento adquirido nos cursos de Pedagogia da Terra pelas profissionais formadas que atuam ou atuaram no MST do Estado de São Paulo”. A autora, no intuito de atingir a proposta de pesquisa, realizou um levantamento do panorama educacional da população rural brasileira; analisou o PRONERA dentro das universidades que implantaram projetos do curso de Pedagogia da Terra e verificou as origens e trajetórias das pedagogas, militantes e ex-militantes do MST, anteriores à formação no curso de Pedagogia da Terra, bem como, a posterior atuação e os sentidos atribuídos à formação nesse respectivo curso. Rezende (2007, p. 7) destaca que os sentidos atribuídos pelas pedagogas foram: “aumento da escolaridade, boa qualidade da formação, formação pedagógica e política, valorização da militância, qualificação da atuação e relação entre formação e atuação.”

Como se pode observar pelas pesquisas apresentadas, apesar de analisarem o PRONERA e/ou cursos implantados por esse programa, ainda se faz necessário aprofundar questões referentes à gestão dessa política pública e a sua implementação, o que justifica o aprofundamento da discussão da temática.

Nesse sentido, esta monografia de conclusão de curso será constituída por quatro capítulos que pretendem responder a quatro questões. O primeiro capítulo vem com o seguinte questionamento: “Que campo é esse?” - objetivando dar um panorama sobre o campo brasileiro e sobre a instituição responsável por administrar questões referentes a esse campo, no caso, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esse capítulo será dividido em dois tópicos. O primeiro se denomina “A questão agrária na atualidade”, que trará a contraposição de modelos de desenvolvimento existentes no campo brasileiro, tendo de um lado a agricultura voltada ao agronegócio e de outro a agricultura camponesa. O segundo tópico trará um resumo da história do INCRA, baseadas nas diversas atividades desenvolvidas por essa autarquia ao longo de sua existência, destacando o aumento das atribuições e do número de assentamentos pelo país em contraponto ao sucateamento da autarquia, com a diminuição do número de servidores que fazem o atendimento à população.

O segundo capítulo trará a seguinte questão: “Que educação é essa?”, que também se dividirá em dois tópicos. O primeiro tratará do desenvolvimento da educação do campo a partir do final do século XX e início do século XXI, principalmente sobre as conquistas legais realizadas pelos povos do campo. O segundo tópico discutirá o desenvolvimento da educação no campo da reforma agrária. Ao analisar a legislação referente à reforma agrária no Brasil, foram evidenciadas as políticas educacionais praticadas para os assentados e acampados, culminando com a criação do PRONERA enquanto política pública.

O terceiro capítulo trabalhará a pergunta: “Como pensar a gestão?” Esse capítulo será dividido em quatro tópicos e versará sobre os aspectos teóricos da gestão do PRONERA. Nesse sentido, o primeiro tópico fará uma discussão conceitual sobre o uso das fontes analisadas nessa pesquisa. O segundo versará sobre as experiências de gestão governamental, perpassando pelo patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo e a gestão democrático-participativa. O terceiro tópico tratará sobre o que se considera política pública a partir da participação da sociedade civil e o quarto tópico apresentará os princípios e práticas do PRONERA, que o identificam enquanto política pública nos marcos teóricos aqui discutidos relacionados a uma gestão democrático-participativa.

O quarto capítulo apresenta o seguinte questionamento: “Que gestão é almejada?” Esse capítulo será dividido em dois tópicos. O primeiro tópico tratará dos aspectos potencializadores da gestão compartilhada, apontando como foi construído o projeto do curso de Pedagogia da Terra; a

atuação da Coordenação Político-Pedagógica na gestão do curso, com a presença das diferentes parcerias e como foi implementada a pedagogia da alternância no curso em questão como uma das metodologias adotadas no PRONERA e na educação do campo. Nesse tópico também será discutida a questão do conflito como algo potencializador da gestão democrático-participativa, pois o debate de diferentes sujeitos históricos/atores sociais e entidades representativas (incluindo, nesse ponto, sujeitos coletivos, entidades privadas sem fins lucrativos e instituições públicas) faz avançar e surgir aspectos novos na gestão. O segundo tópico apontará os entraves da gestão do PRONERA, destacando o arcabouço legal que influenciou na implementação dos cursos durante o recorte temporal desta pesquisa; a gestão administrativa e orçamentária do programa, influenciada pelas várias regras e determinações do governo federal e a infraestrutura utilizada na hospedagem dos educandos.

## Capítulo 1 - Que campo é esse?

Para responder ao questionamento proposto, este capítulo será dividido em dois tópicos. O primeiro tópico tratará da contraposição entre os modelos de desenvolvimento voltados ao campo brasileiro: de um lado, o agronegócio e, de outro, a agricultura camponesa, verificando como a escolha governamental por um desses modelos influenciou a política voltada para a realização da reforma agrária no Brasil. Já o segundo tópico trará um resumo sobre a atuação do INCRA, desde a década de 1970 até o período de 2013, destacando as atribuições dessa instituição em sua existência, que culminou com uma grande quantidade de ações em contraponto ao enxugamento da estrutura funcional da autarquia, fruto das aposentadorias, da falta de concurso público e do salário desvalorizado dos servidores públicos.

### 1.1. A questão agrária na atualidade

Para compreender o PRONERA, faz-se necessário discutir a questão agrária do período pesquisado. Com isso, este tópico pretende analisar principalmente a atuação do governo na realização da reforma agrária no país no período estudado até 2013. No entanto, para se chegar a este ponto, é preciso conhecer um pouco sobre a oposição de modelos de desenvolvimento para o campo presentes em nossa sociedade.

Sobre esta questão, Fernandes (2008, p. 39-61) escreveu o artigo “*Educação do campo e território camponês*”, no qual apresenta uma análise do território camponês e do agronegócio no Brasil. Ao realizar pesquisas sobre esses territórios em várias partes do mundo, o autor observou:

(...) que a diferenciação econômica entre o campesinato produz diferentes formas de organização do território camponês e que as relações sociais camponesas por serem distintas das relações sociais capitalistas, cuja expressão atual é o agronegócio, produzem diferentes territórios (2008, p. 40).

Então, há dois campos que se organizam de formas distintas: de um lado, o território camponês e, de outro, o território do agronegócio. Ao longo do texto, o autor apresenta as diferenciações desses campos. Como exemplo dessa situação, destaca que, enquanto “o agronegócio organiza seu território para produção de mercadorias, o grupo de camponeses organiza seu território, primeiro, para sua existência, precisando desenvolver todas as dimensões da vida” (2008, p. 40). “Essa diferença se expressa na paisagem e pode ser observada nas distintas formas de organização dos dois territórios. A paisagem do território do agronegócio é homogênea, enquanto a paisagem do território camponês é heterogênea” (2008, p. 40). De fato, ao se visualizar uma plantação de soja no

Estado do Mato Grosso ou a de cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, registra-se a imagem de grandes extensões uniformes de um mesmo produto – a monocultura –, não há qualquer variação; há poucas pessoas pelo território. Segundo o autor (2008, p. 40), isso ocorre porque a mercadoria ocupa a área do território, predominando na paisagem. Já na observação de uma imagem da paisagem do território camponês ocorre o oposto, pois é a diversidade que predomina aos olhos de quem vê, com mais pessoas vivendo naquele território, com a presença de mais produção e diversificada. As pessoas vivem e reproduzem a sua existência. Para o autor (2008, p. 41), ver o território camponês como uma totalidade, com a garantia de que o seu desenvolvimento não aniquile a sua estrutura, ou seja, que o território camponês continue sendo camponês, é uma compreensão do Paradigma da Questão Agrária (PQA). Já o Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA) “vê o território camponês como uma possibilidade de transformação em território do capital” (2008, p. 41). O autor ainda destaca que:

Em FERNANDES (2001), apresentei minha compreensão da questão agrária como um problema estrutural do modo capitalista de produção. Esse problema é criado pela lógica da reprodução ampliada do capital, que provoca o desenvolvimento desigual, por meio da concentração de poder expresso em diferentes formas, por exemplo: propriedade da terra, dinheiro e tecnologia. Esta lógica produz concentração de poder criando o poder de concentrar, reproduzindo-se infinitamente. A reprodução infundável é da natureza do modo capitalista de produção, portanto, para garantir sua existência, o capital necessita se territorializar sem limites. Para sua territorialização, o capital precisa destruir outros territórios, como, por exemplo, os territórios camponeses e indígenas (2008, p. 43-44).

Como o problema da questão agrária é estrutural, não há, portanto, solução para a questão agrária a partir do modo capitalista de produção. Por outro lado, Fernandes (2008) aponta que o Paradigma da Questão Agrária e o Paradigma do Capitalismo Agrário diferem-se estruturalmente quanto à solução da questão agrária. Para o Paradigma da Questão Agrária, a solução está no enfrentamento com o capital e, para o Paradigma do Capitalismo Agrário, a solução está na integração com o capital (FERNANDES, 2008, p. 45).

Segundo o autor, existem modelos de desenvolvimento que disputam territórios no país de forma bastante conflitante. De um lado, há o agronegócio, uma das denominações atuais do latifúndio, que se transformou desde o início da colonização do Brasil. Tem como característica uma paisagem homogênea, formada pelas grandes extensões territoriais; o trabalho assalariado; pouca população; uso da mecanização, de agrotóxicos, de sementes transgênicas; pouca variedade de produtos, ou seja, monoculturas em grande escala, voltadas para a exportação, que encontra na expansão de seu território a forma de se reproduzir para conseguir mais lucros, mais riquezas e mais poder. É um espaço de reprodução do capital, com uma articulação entre latifúndio e grandes empresas para manutenção da propriedade privada da terra. No contraponto, há o modelo de desenvolvimento do

campesinato ou da agricultura familiar, que possui como característica a paisagem heterogênea, diversificada pela policultura, em pequena escala, com o predomínio do trabalho familiar, com baixa mecanização, e, em boa parte, baseada na biodiversidade, sem uso de agrotóxicos, com frequente povoamento. É um espaço de reprodução da vida. “Esses modelos de desenvolvimento determinam a organização do espaço geográfico, por meio da produção de territórios, gerando e intensificando conflitualidades que são indissolúveis por causa da hegemonia do modo capitalista de produção” (FERNANDES, 2008, p. 54)

Os dois modelos produzem territórios distintos, lutam para se expandir e fazem isso destruindo-se entre si, reproduzindo-se ou se territorializando em outros territórios. Fernandes (2008, p. 57) afirma que:

(...) o território capitalista se territorializa destruindo os territórios camponeses, ou destruindo os territórios indígenas ou se apropriando de outros territórios do Estado. Os territórios camponeses se territorializam destruindo o território do capital, ou destruindo os territórios indígenas ou se apropriando de outros territórios do Estado.

No caso da agricultura camponesa ou familiar, a luta pela terra e a reforma agrária são as principais formas de se territorializar, o que a coloca em constante disputa com o agronegócio.

Carlos Eduardo da Silva Mazzetto, no artigo “*Políticas públicas e desenvolvimento rural: em busca de novos caminhos*” (2005), faz uma análise sobre os modelos de desenvolvimento de nossa sociedade, tendo em vista a discussão de políticas públicas com base em uma nova perspectiva para o desenvolvimento rural no Brasil. Segundo o autor, o Brasil, no pós-Segunda Guerra Mundial, adotou a combinação de três características em seu modelo de desenvolvimento:

- 1) de elementos da produção de massa de bens duráveis, dirigidos a uma parcela restrita de consumidores nacionais;
- 2) de um sistema de proteção social precário;
- 3) de uma produção exportadora de bens primários cuja expansão desestabiliza continuamente a pequena agricultura familiar (MAZZETTO, 2005, p. 336).

Modelo esse importado do capitalismo central, no qual o desenvolvimento vem acompanhado da ideia de “crescimento, especialização, industrialização, urbanização, acumulação de capital, planejamento, modernização e ajuda externa” (MAZZETTO, 2005, p. 337). Foi a fórmula encontrada pelo capitalismo para “salvar” a população do “Terceiro Mundo” da pobreza, do atraso e do subdesenvolvimento.

No caso do Brasil, o autor destaca a contraposição entre o agronegócio e o campesinato, também trabalhada por Fernandes (2008), conforme apresentado no início deste texto. Mazzetto

(2005), por sua vez, centraliza a discussão principalmente durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que, à época, abria a perspectiva “para repensar o conceito de desenvolvimento e inventar novos modelos, capazes de resgatar e reconstruir ruralidades sustentáveis com base na sociobiodiversidade” (MAZZETTO, 2005, p. 341). Essa tentativa, segundo o autor, teria sido frustrada por vários fatores, tais como: composição de alianças sem compatibilidade com os ideais de um governo de esquerda; valorização do agronegócio, em uma visão desenvolvimentista-produtivista; falta de recursos para a reforma agrária e a agricultura familiar (valorização do agronegócio em detrimento da agricultura familiar/camponesa, por força dos *commodities*), o que teria causado empecilho para que se tornasse a base de um novo modelo de desenvolvimento para o campo; entre outros. Como alternativa, o autor propôs:

A construção de um novo modelo agrário/rural, que tenha a diversidade, a sustentabilidade e a democracia participativa como pilares e valores orientadores, requer repensar o Estado e seu papel e construir uma ética do serviço público, sem a qual as políticas públicas, aqui, em especial, aquelas voltadas para o agrário, perdem o seu sentido transformador, no sentido da radicalização democrática (MAZZETTO, 2005, p. 342).

O autor finaliza o artigo apresentando várias diretrizes para um novo modelo de desenvolvimento para o campo, destacando elementos que abarcam: a base socioeconômica, o reordenamento fundiário e a gestão territorial; a educação rural, a geração e a socialização do conhecimento; a segurança alimentar, a organização social e econômica; a infraestrutura e o crédito rural. Apesar do autor ainda utilizar o conceito “educação rural”, os elementos que propõe para um novo modelo de sociedade quanto à educação se coadunam com as ideias debatidas na educação do campo, como por exemplo: “adotar posturas e abordagens participativas que respeitem e dialoguem com o saber camponês e contribuam para construir agroecossistemas sustentáveis: agroecologia, etnoecologia, manejo de ecossistemas naturais” (SILVA, 2005, p. 346-347).

No II Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em novembro de 2004, na Conferência da Terra, em Brasília, observou-se o que foi apontado por Mazzetto, ou seja, a importância da reforma agrária e da agricultura familiar nas bases do desenvolvimento territorial sustentável, reconhecendo inclusive a diversidade dos povos do campo. Contudo, tendo em vista os modelos de desenvolvimento apontados neste tópico, observou-se que os governos do país optaram pelo modelo do agronegócio. Para demonstrá-lo, será abordada a atuação governamental frente à execução da reforma agrária e a consequente política de desenvolvimento de assentamentos, que se coadunam com o modelo de desenvolvimento do campesinato. Para dar continuidade a esse diálogo, abaixo serão elencadas as metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária:

- Meta 1 - 400.000 novas famílias assentadas
- Meta 2 - 500.000 famílias com posses regularizadas
- Meta 3 - 150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário
- Meta 4 - Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos
- Meta 5 - Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado
- Meta 6 - Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais
- Meta 7 - Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas
- Meta 8 - Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas
- Meta 9 - Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária
- Meta 10 - Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas
- Meta 11 - Universalizar o direito à educação, à cultura e à segurança social nas áreas reformadas

Oliveira (2007), ao analisar os dados do MDA/INCRA do cumprimento das metas do II Plano Nacional de Reforma Agrária no período entre 2003 e 2006, sobre o número de famílias que teriam sido assentadas durante o governo Lula, detectou que foi contabilizada a quantidade de relação de beneficiários (RBs) como se todas fizessem parte da meta 1. Segundo o autor (2007, p. 163), foram divulgadas as metas somadas dos assentamentos novos (Meta 1), da regularização (Meta 2) e do reconhecimento de assentamentos antigos com a intenção de incluir as famílias no Pronaf e em outros programas governamentais. Esta situação teria se repetido até o final do primeiro mandato do presidente Lula, que se refere ao período pesquisado pelo autor para o livro *“Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária”* (2007). No entanto, como se irá observar na planilha 2, essa situação permanecerá no segundo mandato de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Oliveira faz o desmembramento dos dados oficiais do governo e comprova o seu argumento, como se observa na planilha abaixo:

**Tabela 1 – Beneficiários**

Ano	Metas de famílias a serem assentadas	Número de famílias assentadas divulgadas pelo Governo	Meta 1 – assentamentos novos	Meta 2 – regularização fundiária	Demais metas reordenação fundiária
2003	30.000	36.301	14.327	1.524	20.450
2004	115.000	81.254	26.130	9.657	45.467
2005	115.000	127.511	47.561	32.835	45.509
2006	140.000	136.358	45.779	59.459	31.120
Total	400.000	381.424	133.797	103.475	142.546

Fonte: Adaptado Oliveira, 2007. Na realidade os dados não batem com a soma apresentada, mas a informação é precisa ao texto do autor.

O que Oliveira demonstra com dados desmembrados da relação de beneficiários do INCRA é que os números não condizem com a realização da reforma agrária (Meta 1 do II Plano Nacional de Reforma Agrária), com terras obtidas pela: desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; compra e venda (Decreto 433/1992); destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento).

Oliveira (2007, p. 174) destacou vários motivos para a não-realização da reforma agrária durante o governo Lula (2003-2006):

1 - Disputa entre duas concepções de reforma agrária, uma da Secretaria Agrária do PT, que visualizava a reforma agrária como política social compensatória auxiliar do antigo Programa Fome Zero, e a outra concepção, dos movimentos sociais, que viam a reforma agrária como política de desenvolvimento econômico, social e político, objetivando a soberania alimentar do país;

2 - Disputas na elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, que levaram à vitória da concepção da reforma agrária como política compensatória;

3 - Outros motivos seriam:

(...) a esperança dos movimentos sociais no cumprimento da palavra da equipe do MDA/INCRA de que fariam a reforma agrária do II PNRA. Estava também, a ausência da construção de instrumentos de controle da execução das metas do governo, e a estratégia do MDA/INCRA em receber os grupos em separados para mostrar as realizações. Outro fator foi o apoio integral do governo Lula ao agronegócio no auge das altas de preço da soja em 2003 e 2004. Também devem ser ressaltadas as eternas desculpas do INCRA ligadas ao contingenciamento dos recursos pelo Tesouro, o sucateamento da instituição, a falta de funcionários, as greves dos funcionários, etc. Também pesou o crescimento da grilagem de terra na Amazônia e a estratégia da compra de terra pelo INCRA no Sudeste e Sul do país. Por fim, deve ser indicada a aceitação da tese da não necessidade histórica da reforma agrária, inclusive no seio de parte dos próprios movimentos sociais. Como consequência, ocorreu o refluxo das ações políticas da ocupação de terra e acampamentos pelos movimentos sociais. Aceitou-se a análise conjuntural de que “viviam-se um período de descenso das lutas de massa”. Por isso, em 2005 caiu o número de famílias nas ocupações de terra e na formação de novos acampamentos. É estranho observar a passividade da aceitação dessa realidade em um período de plena crise do agronegócio, e com ela, a nova tese de que “a luta contra o capital é mais importante que a luta pela terra”. A mudança do eixo gerou a derrota da reforma agrária no governo Lula sem que nada fosse feito, e, a vitória da crise do agronegócio, pois o decreto dos novos índices de produtividade ainda não saiu, nem mesmo depois do Ministério da Agricultura estar ocupado por um ex-presidente da ABRA - Associação Brasileira da Reforma Agrária. Mas a renegociação das dívidas dos ruralistas, esta sim, saiu prontamente, e como eles queriam (OLIVEIRA, 2007, p. 174).

Observe-se a Planilha 2, que traz a comparação entre os números oficiais de famílias assentadas fornecidos pelo INCRA e os números compilados do Dataluta – Banco de Dados de Luta pela Terra, do ano de 2012:

**Tabela 2– Famílias Assentadas**

<b>Ano</b>	<b>Dados do INCRA – oficiais</b>	<b>Dados do DATALUTA – assentamentos criados</b>
2003	36.301	29.723
2004	81.254	39.918
2005	127.506	106.319
2006	136.358	94.130
2007	67.535	34.847
2008	70.157	29.986
2009	55.498	28.146
2010	39.479	14.778
2011	22.021	9.079
2012	23.075	Não há dado disponibilizado

Fonte: DATALUTA e INCRA, 2012.

Pode-se verificar, pelos dados acima, que, no segundo mandato do governo Lula e no governo Dilma, permaneceu a utilização de dados totais da relação de beneficiários como se fossem informações sobre assentamentos novos. Outro ponto a se destacar ao analisar a planilha 2 é a diminuição significativa da quantidade de famílias assentadas, principalmente a partir de 2009.

Diante desses números, pode-se inquirir se a questão fundiária do país estaria pacificada. Durante o segundo mandato do governo Lula e no governo de Dilma, passou-se a utilizar o “discurso da qualificação dos assentamentos”, justificando a não-realização da reforma agrária. Nesse sentido, o INCRA fez com II Plano Nacional de Reforma Agrária a tentativa de realizar um atendimento amplo e diversificado das famílias assentadas, além de outras atividades já realizadas pelo INCRA, como o cadastro de terras e a regularização fundiária. Com isso, passou a englobar uma grande quantidade de ações, tornando-se “quase o Estado dentro do Estado”. Eis o resumo das ações:

Programas: Novos Assentamentos; Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; Recuperação dos Atuais Assentamentos; Crédito Fundiário; Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária; Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos; Reassentamento de Ocupantes Não Índios de Áreas Indígenas; Reserva Extrativista e Assentamento Florestal; Atingidos por Barragens e grandes obras de infraestrutura; Populações Ribeirinhas; Universalização do acesso a direitos: Educação, Cultura e Seguridade Social; Programa Nacional de Educação do Campo; Seguridade Social; Acesso à Cultura.

O corte de recursos; a falta de servidores e de capacitação institucional; a grande quantidade de atribuições da instituição; o loteamento político; a mudança frequente do aparato legal, a não atualização dos índices de produtividade da terra, utilizados como parâmetro para desapropriação para fins de reforma agrária, que são ainda de 1975; a não-regulamentação dos incisos II, III e IV do Art. 186 da CF 1988, que trazem elementos para o cumprimento da função da terra quanto às questões ambientais, trabalhistas e de exploração adequada, seriam alguns dos fatores para que o INCRA não realizasse a reforma agrária e o desenvolvimento das famílias por ele assentadas.

Com a clara opção do governo pelo agronegócio e a diminuição do número de famílias assentadas, já destacadas neste texto, e tendo em vista que o atendimento de várias ações pelo INCRA não teve muita efetividade pelos motivos acima expostos, a partir do governo Dilma mudou-se a estratégia de atuação. O INCRA firmou acordos de cooperação com vários ministérios, passando algumas de suas atribuições para outros entes realizarem. Nesse sentido, parte da infraestrutura passou a ser atendida pelos programas Minha Casa Minha Vida (moradia), Água para Todos, Luz para Todos e Brasil Carinhoso; foram propostas a redução da burocracia para acesso ao microcrédito e a melhora do nível de assistência técnica e favorecimento da compra da produção (PAA e PNAE). O gráfico abaixo foi retirado da apresentação da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA, no intuito de demonstrar o fluxo das ações de desenvolvimento de assentamentos já com o novo viés de reestruturação da atuação do INCRA.

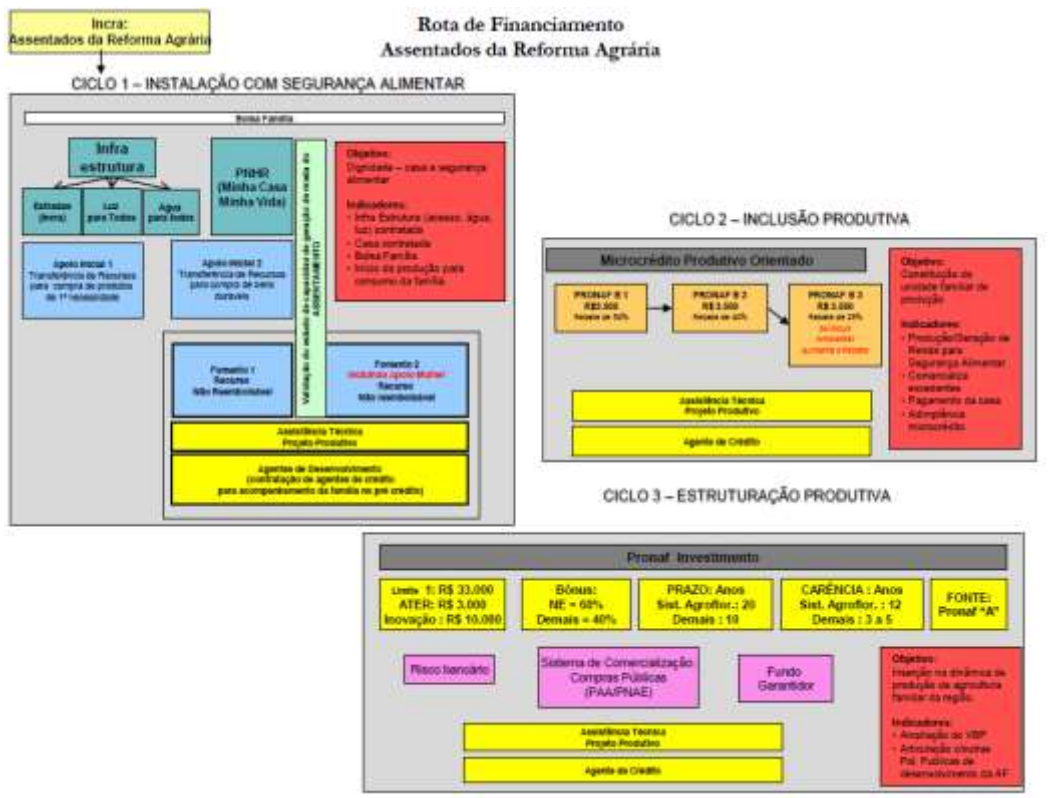


FIG. 01- Fonte: INCRA

Embora seja realmente necessária, a qualificação dos assentamentos tem servido de pretexto ao governo para não realizar a reforma agrária, inviabilizando-a com medidas como a determinação de valor máximo a ser gasto na desapropriação de imóveis rurais (R\$ 140 mil por família a ser assentada no Estado de São Paulo). Qual a opção do governo? Conforme já foi apontado ao longo do texto, os últimos governos, na oposição entre dois modelos de desenvolvimento, privilegiaram o agronegócio. Inclusive, segundo Teixeira (2013), essa situação se deve principalmente ao apoio estatal ao perfil primário-exportador da economia nacional. Ainda complementa que, “ao contrário da leitura dos intelectuais, os padrões de eficiência do agronegócio se traduzem nas pressões sem limites sobre o erário e sobre a subtração de direitos sociais” (TEIXEIRA, 2013, p. 30).

Apesar desse cenário, ainda há alternativas para a reforma agrária. Oliveira (2007, p. 174-175), por exemplo, apresentou algumas alternativas para o campo:

Como só resta um caminho, juntar os “cacos” e retornar à luta, certamente entre outras coisas, será preciso:

- a retomada da bandeira do Plano Plínio de um milhão de assentamentos novos para o III PNRA;
- combate à grilagem de terras no interior do próprio INCRA;
- a construção de uma gestão participativa com todos os setores favoráveis à reforma agrária na condução de sua concepção e implantação;
- a construção de uma política de implantação dos territórios reformados, concentrando as ações de todos os ministérios interessados na reforma agrária;
- a construção de um estoque de terras disponíveis para a reforma agrária em todo o país, superior ao exigido pelas metas;
- fim do PRONAF (produto da política neoliberal de FHC) e sua substituição por um Plano camponês para a agricultura, fundamentado em uma política de soberania alimentar e com a constituição de um Fundo de recursos para subsidiar as implantações de novos assentamentos e para dar sustentação à agricultura familiar camponesa;
- consolidação e ampliação das propostas da ASA para o Semiárido, demarcação das terras de remanescentes de quilombo, e de outras formas de uso comum da terra;
- definição de uma nova política de aquisição de alimentos pelos diferentes programas do governo em sintonia com as políticas do Plano Safra da agricultura camponesa;
- edição urgente do decreto que altera os índices de produtividade da terra;
- regularização de todas as posses com área até 100 hectares, sob controle dos movimentos sociais;
- revogação de toda legislação autoritária sobre a reforma agrária; e
- ação dos movimentos sociais no sentido de assumir de fato o controle político do MDA/INCRA e da reforma agrária.

Mesmo levando-se em conta que boa parte do II Plano Nacional de Reforma Agrária não foi implementada, algumas medidas ainda carecem de ser colocadas em prática em prol da reforma agrária. Uma das principais medidas seria a revisão dos índices de produtividade, que só ficou na promessa aos camponeses, comprovando mais uma vitória dos grandes proprietários; regulamentação

dos demais itens que comprovam a função social da terra, quanto aos aspectos ambiental e trabalhista, ampliando as possibilidades de desapropriação dos imóveis rurais; aprovação e implementação da Emenda Constitucional nº 438/2001, que prevê a expropriação para fim de reforma agrária das propriedades com presença de trabalho escravo; possibilidade de expropriação de imóveis com plantação de psicotrópicos e encaminhá-los para a reforma agrária; limite do tamanho da propriedade da terra no país, campanha realizada pela CPT (Comissão Pastoral da Terra), entre outras.

Fazer uma melhor distribuição da terra no Brasil ainda é uma necessidade presente por justiça social e redistribuição econômica, assim como criar incentivos para a agricultura camponesa, ainda mais em um momento em que a questão alimentar no mundo se torna uma grande preocupação.

## 1.2. História do INCRA

Escrever sobre a reforma agrária no Brasil passa, necessariamente, pela história das instituições criadas ao longo dos anos para tratar desse assunto. Nesse contexto, vários recortes poderiam ser realizados. Como o foco desta pesquisa encontra-se no século XXI, será feita uma pequena contextualização a partir da Lei nº 4.504, de 30/11/1964, que ficou conhecida como Estatuto da Terra, firmada em pleno regime militar. Além dos vários pontos que aborda, criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), responsável pela execução do Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>1</sup>, e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDA), com o objetivo de “(...) promover o desenvolvimento rural nos setores de colonização, da extensão rural e do cooperativismo”<sup>2</sup>.

Em 1971 foi criado o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, recebendo as atribuições do IBRA e do INDA, com o objetivo de<sup>3</sup>:

- a) promover e executar a reforma agrária, visando a corrigir a estrutura agrária do país, adequando-a aos interesses do desenvolvimento econômico, e social;
- b) promover, coordenar, controlar e executar a colonização; e
- c) promover o desenvolvimento rural através da coordenação, controle e execução, preferencialmente, das atividades de cooperativismo, associativismo e eletrificação rural.

Segundo Silva (1987, p. 44), Médici, ao fundir o IBRA e o INDA, depois de algumas crises,

---

1 Parágrafo 2º, Alínea a, Artigo 37, Lei nº 4.504, de 30/11/1964.

2 Inciso I, Artigo 74, Lei nº 4.504, de 30/11/1964.

3 Segundo o Artigo 1º do Decreto nº 68.153, de 01/02/1971, foi criado pelo Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

prioriza a colonização em detrimento da reforma agrária, atrela o novo instituto ao conservador Ministério da Agricultura e extingue as verbas de alocação compulsória do Orçamento da União, que o IBRA possuía até a criação do INCRA. Segundo Silva (1987, p. 44):

Devidamente castrado, o INCRA tornou-se instituição ideal para Geisel, Figueiredo e seus ministros arquivarem a Reforma por um longo período. Como se isso não bastasse, contaram ainda com o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), nascido mais pra manter o controle militar sobre as questões de terra que se agravaram sobremaneira durante os anos 70, e, sobretudo, resolver um problema criado pelo Almanaque de Promoções do Exército.

Para não voltar ao Exército, o general Venturini, então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, deveria ter status de ministro de Estado. Dessa forma, tendo esse general como ministro, cria-se em 1982 o Programa Nacional de Política Fundiária e o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), ao qual o INCRA passou a ser vinculado<sup>4</sup>.

Passados dois anos, as competências do INCRA, relacionadas ao desenvolvimento rural no campo do cooperativismo, associativismo rural e eletrificação rural, são transferidas para o Ministério da Agricultura<sup>5</sup>. As competências sobre reforma agrária e colonização são mantidas e, também em 1984, o Decreto nº 90.697, de 12/12/1984, apresentou alterações na estrutura básica do INCRA e incluiu como finalidade, além da reforma agrária e da colonização, a “articulação com os governos estaduais e territoriais com vistas à implementação do Programa Nacional de Política Fundiária”<sup>6</sup>.

José Gomes da Silva, no livro “Caindo por Terra” (São Paulo, 1987), fez um balanço do período entre a campanha eleitoral de Tancredo Neves, a posse de Sarney, a discussão da proposta do 1º PNRA e o que de fato foi publicado como 1º PNRA. O autor contextualiza, no calor dos acontecimentos, que Tancredo Neves, em 11/03/1985, ao anunciar seu ministério, nomeia Nelson Ribeiro como ministro de Assuntos Fundiários. No dia 15/03/1985, José Sarney é empossado presidente da República devido à enfermidade de Tancredo. Sarney encontrou os ministérios formados e os planos de governo adiantados nas formulações. Somente passado um tempo, após o impacto da morte de Tancredo Neves, Sarney começou a alterar seus comandados, com nomes de sua confiança e mais afinados com sua proposta de governo.

No dia 30/04/1985, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), pelo Decreto nº 91.214/1985, ao qual o INCRA passou a ser vinculado<sup>7</sup>. Conforme Artigo 1º deste Decreto, as competências deste Ministério foram as seguintes:

---

4 Artigo 5º do Decreto nº 87.456, de 10/08/1982.

5 Art 1º, da Lei 7.231, de 23/10/1984.

6 Inciso III do Artigo 1º, Decreto 90.697, de 12/12/1984.

7 Decreto 91.214, de 30/04/1985.

- I - reforma agrária;
- II - discriminação e arrecadação de terras públicas;
- III - regularização fundiária;
- IV - legitimação de posses;
- V - colonização em terras públicas e disciplinamento da colonização privada;
- VI - lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e da Contribuição de melhoria referente a imóveis rurais;
- VII - aquisição de imóveis rurais por estrangeiros;

Para presidente do INCRA, foi nomeado o próprio José Gomes da Silva, em 09/04/1985. O INCRA ganhara notoriedade no final do governo Figueiredo com a “custosa campanha publicitária montada em cima da meta da entrega do milionésimo (1.000.000!) título de terra”. Segundo Silva (1987, p. 45), assim, a existência do INCRA pesava sobre qualquer estrutura que viesse a se formar em um novo organismo para cuidar da Reforma Agrária.

A discussão sobre a primeira apresentação para se pensar a proposta do I PNRA da Nova República (SILVA, p. 51-52) teve as seguintes diretrizes:

- Os trabalhadores rurais deveriam participar de sua elaboração, execução e avaliação;
- O Governo deveria submetê-lo ao IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais (realizado em maio de 1985);
- Deveria ser implementado a partir de estruturas já existentes (INCRA e MIRAD), sem recorrer a reformas administrativas, normalmente desgastantes.

Sabe-se hoje que exatamente o contrário passou a ser feito pelo Governo: além de duas tentativas de extinguir o INCRA e o MIRAD (numa das quais o general Leônidas, Ministro do Exército, 'virou a mesa', opondo-se a mais esse recuo...), o INCRA, que havia sido submetido a uma profunda modificação administrativa (conhecida na casa como 'reforma da USP', por ter sido feita por colegas do paulista Paulo Yokoda, ex-presidente do INCRA), sofreu, até o final de 1986, duas outras alterações internas. Em termos de tranquilidade institucional, essas mudanças sempre foram simplesmente desastrosas, e a contra-Reforma sabia disso: paralisa serviços por longo tempo, exigem uma vasta acomodação funcional e deixam sempre sequelas internas difíceis de reparar (SILVA, 1987, p. 52).

- Meta inicial: assentar três milhões de famílias em dez anos, ou trezentas mil anuais. Também considerando a perspectiva de seis milhões em vinte anos, que acabou sendo ajustada a 1,4 milhão em 4 anos.

- Formação de 16 grupos de ação para pensar o futuro PNRA (1 - Grupo de Recursos Legais; 2 - Grupo de Recursos da Terra; 3 - Grupo de Integração e Descentralização; 4 - Grupo de Recursos Financeiros; 5 - Grupo de Família-Tipo e do Assentamento-Tipo; 6 - Grupo de Recursos Humanos; 7 - Grupo de Medidas de Apoio; 8 - Grupo de Terras Indígenas; 9 - Grupo de Terras Urbanas; 10 - Grupo de Projetos Especiais; 11 - Grupo de Atividades-Meio; 12 - Grupo de Atividades

Complementares; 13 - Grupo de Planejamento; 14 - Grupo de Estratégia da Reforma Agrária; 15 - Grupo de Coordenação e 16 - Grupo Interinstitucional (SILVA, 1987, p. 53-54). Estava previsto que os documentos setoriais, após sua preparação, fossem analisados por personalidades experientes em cada setor, o que não ocorreu. O texto preliminar vazou e a divulgação de nomes de esquerda que analisariam a proposta foi suficiente para ser criada a União Democrática Ruralista, com Ronaldo Caiado à frente, para combater a “proposta” de reforma agrária (SILVA, 1987, p. 54-55).

Após várias discussões nos grupos de ação e em outras instâncias pelo país, em 27/05/1985, durante o IV Congresso da CONTAG, que ocorreu entre os dias 24 e 27/05/1985, o presidente José Sarney e o ministro Nelson Ribeiro lançaram a primeira versão da “proposta” para elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA). Também no dia 27/05/1985 ocorreu a “entrega da 'proposta' às lideranças políticas, ministros e entidades de classe da agricultura”, bem como a “abertura do Congresso Brasileiro sobre Reforma Agrária (patronal) em Brasília: réplica latifundista do IV Congresso da CONTAG” (SILVA, 1987, p. 18).

Segundo Medeiros (2003, p. 34-35), na “proposta”, a desapropriação por interesse social era o principal instrumento a ser utilizado na obtenção de terras para reforma agrária. O valor para pagamento das indenizações das terras teria como base o valor declarado no Imposto Territorial Rural. “Sendo este um preço reconhecidamente abaixo do vigente no mercado, a proposta assumia, de forma explícita, a concepção de desapropriação como uma penalização dos proprietários fundiários por não darem à terra uma função social”. Também propunha como referência a atuação em áreas prioritárias de reforma agrária mais amplas, conforme preconizava o Estatuto da Terra, e não o atendimento pontual em focos de conflito.

Segundo Silva (1987, p. 60), o programa básico do PNRA seria o assentamento de trabalhadores rurais em áreas que não cumprissem a função social da terra. Depois de reformadas, as áreas se valeriam da auto-organização dos beneficiários (SILVA, 1987, p. 27). A regularização fundiária, a colonização e a tributação seriam programas complementares. Medeiros (2003, p. 35) ressalta que esses três mecanismos eram, até então, apresentados como alternativas à obtenção de terras, ficando em uma situação secundária. A “proposta” do I PNRA também contaria com programas de apoio, que seriam o cadastro rural, estudos e pesquisas, apoio jurídico e desenvolvimento de recursos humanos. A reforma agrária, segundo a “proposta”, ocorreria em “áreas de domínio privado, situadas em regiões já ocupadas, dotadas de infraestrutura, com densidade demográfica apreciável e tensão social. Já a colonização seria dirigida para áreas de terras públicas, geralmente situadas em regiões de desbravamento e ocupação” (SILVA, 1987, p. 59).

Silva (1987, p. 60) apontou que o item 4.3 - alternativas para posse e uso da terra, do Capítulo 4, foi um dos mais questionados na “proposta” do I PNRA, porque abria a possibilidade do próprio

beneficiário definir o sistema de tenência (direito de propriedade da terra rural: a posse e o domínio) que lhe conviesse nos futuros assentamentos.

A 'Proposta' enfrentava o conservadorismo em duas frentes: a) proporcionando ao trabalhador rural o direito de definir o sistema de tenência que mais lhe conviesse nos futuros assentamentos; e, b) abrindo a possibilidade para formas outras (comunitárias, associativas, cooperativas, mistas etc.) que não apenas a propriedade individual e o sistema de produção familiar (SILVA, 1987, p. 60).

Foi também proposta a extinção do GETAT, responsável pela militarização da questão agrária (SILVA, 1987, p. 62). Outras ações imediatas da “proposta” do I PNRA seriam:

Desapropriação imediata das áreas cujos processos já estejam concluídos.  
 Suspensão imediata dos processos de licitação de terras arrecadadas pelo INCRA, com vistas à sua utilização para assentamento de trabalhadores.  
 Cancelamento imediato das concessões de terras públicas já autorizadas, mas ainda não efetivadas.  
 Suspensão imediata das concessões de terras públicas pelo período de um ano até que o MIRAD/INCRA tome uma decisão definitiva quanto ao destino dessas terras.  
 Corte de todos os recursos destinados pelo INCRA à transferência de trabalhadores de uma região para outra, via cooperativa ou empresa de colonização.  
 Revisão de todas as concessões de grandes extensões de terras públicas feitas nos últimos cinco anos a grupos econômicos ou colonizadores particulares, fazendo com que, apuradas as irregularidades, revertam essas terras ao patrimônio público para assentamento de trabalhadores rurais (SILVA, 1987, p. 63).

Outras medidas das ações imediatas:

(...) era indicada a preparação de um Projeto de Lei determinando que 'antes de qualquer despejo ou desocupação judiciais incidentes em imóveis rurais, o INCRA, necessariamente, seja cientificado para manifestar interesse na desapropriação da área ou reassentamento dos ocupantes, hipótese em que suspender-se-á a instância pelo prazo que a Lei conceder ao INCRA para viabilização de tais providências' (SILVA, 1987, p. 64).

Quanto às medidas imediatas de caráter legal (SILVA, 1987, p. 64 -65):

A listagem era vasta e pesada: desativação das milícias privadas; aplicação da 'lei dos sítios' (...); imposição das numerosas disposições que condicionam os financiamentos bancários oficiais ao cumprimento de obrigações sociais; término da especulação imobiliária nas áreas rurais que expulsava trabalhadores rurais para a formação de chácaras de recreio; o estabelecimento de nova sistemática de demarcação de terras indígenas (...); desclassificação das falsas 'empresas rurais' e montagem de novos mecanismos que impedissem essa proliferação; e, por fim, é inscrito o controvertido item relativo ao desenvolvimento de um trabalho de sensibilização do Judiciário com vistas a lograr maior agilidade nas ações de

Reforma (SILVA, 1987, p. 64-65).

Silva também destacou que outras proposições de execução imediata, que interessavam principalmente ao Nordeste, e a elaboração dos PRRAs (Planos Regionais de Reforma Agrária) eram:

o levantamento das áreas de latifúndios num raio de dez quilômetros em torno dos açudes públicos para assentamento de trabalhadores rurais e o acesso à água aos produtores e comunidades circunvizinhas; e o inventário de terras inaproveitadas dos baixos e vales úmidos, também para assentamento (SILVA, 1987, p. 65).

Em 10/10/1985, o presidente José Sarney aprovou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)<sup>8</sup>, após várias reformulações da “proposta” inicial, lançada no IV Congresso da CONTAG. A principal meta para o período entre 1985 e 1989 abrangeria 1.400.000 famílias beneficiárias<sup>9</sup>. Na “proposta”, além dessa perspectiva de famílias assentadas, constava também a previsão de 5,7 milhões de beneficiários para serem assentados até 2000 (SILVA, 1987, p. 59).

**Tabela 3 -Metas do PNRA da Nova República para o quadriênio 1985/1989**

<b>PERÍODO</b>	<b>FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS (mil)</b>
1985-1986	150
1987	300
1988	450
1989	500
<b>TOTAL</b>	<b>1.400</b>

Fonte: I PNRA (1985, p. 19)

O I PNRA destacou que a reforma agrária era uma das prioridades absolutas quanto à política de desenvolvimento do país, enquadrando-se como um programa da área social para atender à população de baixa renda, migrantes ou moradores de zonas de tensão social e os produtores rurais. Apresentou como objetivo geral (I PNRA, p. 17-18):

Promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, adequando-a às exigências de desenvolvimento do País através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de modo a permitir o incremento da produção e da produtividade, atendendo, em consequência, os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural.

O I PNRA seria executado pelo INCRA em áreas regionais prioritárias, por meio de Planos

<sup>8</sup> Decreto 91.766, de 10/10/1985.

<sup>9</sup> Artigo 1º, Decreto 91.766, de 10/10/1985.

Regionais de Reforma Agrária e seus projetos de execução<sup>10</sup>. O plano apresentou uma crítica à terra utilizada para especulação, com o objetivo claro de valorização fundiária, o que fere a função social da propriedade; destacou que é mais barato criar um posto de trabalho no campo do que na cidade e que o I PNRA seria uma forma de garantir a justiça social para a população rural, pois o país possuiria uma dívida social com milhões de trabalhadores do campo, que deveria ser resgatada.

Quanto aos princípios e diretrizes do plano, destacou o compromisso com a função social da propriedade, de acordo com os preceitos do Estatuto da Terra<sup>11</sup>. A Constituição Federal de 1988 absorveu esses preceitos. O I PNRA, valendo-se desse pressuposto, destacou o uso da “desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária” (Art. 161, da CF 1988), mediante pagamento de justa indenização, sendo as benfeitorias indenizadas em dinheiro e a terra com Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em 20 anos, a partir do segundo ano (Parágrafo 3º, Art. 105 do Estatuto da Terra). O I PNRA também apontou que não seriam desapropriadas as terras de empresas rurais, as produtivas e as dos pequenos e médios produtores.

Segundo Medeiros (2003, p. 37), um dos desdobramentos do debate entre a “proposta” e o I PNRA foi:

(...) a ênfase na negociação com os proprietários em lugar da desapropriação, eliminando a conotação punitiva que as desapropriações tinham na proposta original. Abriu-se também uma polêmica a respeito da definição do que era imóvel ‘produtivo’ (portanto, não passível de desapropriação), o que levou que na redação final do PNRA (e nos documentos subsequentes) ficasse preservado todo imóvel rural, fosse latifúndio por exploração ou dimensão, desde que estivesse ‘em produção’, entendidas por tal até mesmo a existência de um projeto de aproveitamento ou a exploração de uma parte do imóvel.

O plano, por ter sido implantado no período de transição da ditadura militar para a democracia, trouxe como elemento fundamental a garantia da participação da sociedade civil (diferentes instituições, sindicatos, associações, grupos e movimentos) no processo de reforma agrária, “através de canais que a viabilizem democraticamente, objetivando constante interação com os trabalhadores assentados” (I PNRA, p. 11). Nesse plano, também apareceu a vinculação entre reforma agrária e políticas agrícolas, entendidas pelo Estatuto da Terra como “o conjunto de providências de amparo à produção agropecuária através de mecanismos como crédito, seguro agrícola, preços mínimos, geração e difusão de tecnologia, sistemas de escoamento, de eletrificação e de comercialização da produção” (I PNRA, p. 12).

Além da reforma agrária propriamente dita, tratou de outras ações, tais como: ITR (Imposto Territorial Rural); o Sistema Nacional de Crédito Rural; a colonização; o apoio jurídico às entidades

---

10 Art. 2º, do I PNRA, Decreto 91.766, de 10/10/1985.

11 Art. 2º, Parágrafo 1º, do I PNRA, Decreto 91.766, de 10/10/1985.

e associações; o desenvolvimento dos recursos humanos que atuariam com a reforma agrária; estudos e pesquisas agrárias; articulação da ação governamental. Também destacou as políticas de apoio à produção e à comercialização (crédito rural; incentivos fiscais; assistência técnica e difusão de tecnologia; pesquisas agropecuárias; implantação de infraestrutura básica (vias de transporte, comunicações, eletrificação rural, abastecimento, represamento de água e armazenagem) e comercialização e abastecimento. Quanto à política de promoção social, destacou ações nas áreas de saúde, previdência, assistência social, educação, cultura, extensão, habitação, saneamento e meio ambiente.

Medeiros (2003, p. 38) também ressaltou que a experiência do I PNRA demonstrou:

algumas características da burocracia estatal, explicitando a formação de um corpo burocrático portador de uma cultura institucional marcada, num primeiro momento, ao longo do regime militar, pela identificação entre reforma agrária e colonização (ou seja, priorização das áreas de fronteira, consideradas como espaços vazios, para alocar trabalhadores demandantes de terra). Num segundo momento, pela identificação entre reforma agrária e assentamentos, o que implica o planejamento de ações fundiárias como processo orientador de elaboração de políticas.

Em 05/05/1987, foi extinto o GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins) e suas competências foram transferidas para o INCRA<sup>12</sup>. Esse grupo foi criado na década de 1980 com o objetivo de realizar a regularização fundiária no sudeste do Pará, norte de Goiás e oeste do Maranhão<sup>13</sup>. Segundo Aldighieri (1993, p. 48), o governo militar teria implantado esse grupo especial por dois outros motivos: a presença de guerrilhas na região e outro de ordem econômica, o Projeto Grande Carajás. Na realidade, foi um pesadelo na vida dos posseiros. “Em lugar de repartir as terras e distribuí-las entre os legítimos posseiros, o GETAT legalizará a grilagem, a ocupação das terras pelos fazendeiros e se tornará a mão todo-poderosa do governo militar, aplicando à terra a ideologia da Segurança Nacional (ALDIGHIERI, 1993, p. 48).”

Em 21/10/1987, o INCRA foi extinto e suas atribuições repassadas para execução pelo MIRAD<sup>14</sup>. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os Artigos 184 ao 191, do Capítulo III, trataram da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária no país. O Artigo 184 destaca que:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real,

---

12 Decreto-lei nº 2.328, de 05/05/1987.

13 Decreto-lei nº 1.767, de 01/02/1980.

14 Decreto-lei nº 2.363, de 21/10/1987.

resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

O Artigo 185 define que são insuscetíveis de desapropriação, a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva. O Artigo 186 aponta que a propriedade rural deve cumprir a sua função social, desde que atenda, simultaneamente:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Desses quatro itens, que em tese uma propriedade rural deveria seguir para cumprir a função social, somente o primeiro foi regulamentado em 25/02/1993, pela Lei nº 8.629, com o objetivo de verificar a produtividade do imóvel. Também é importante frisar que o Artigo 185, ao definir que não pode ser desapropriada a propriedade produtiva, não abre espaço para a regulamentação dos demais itens (II, III e IV do Art. 186) que tratam do cumprimento da função social da terra.

Ainda quanto à Constituição Federal de 1988, o Artigo 187 tratou da política agrícola, que deveria levar em consideração: os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural.

Em 15/01/1989, o MIRAD foi extinto e as suas atribuições passaram para o Ministério da Agricultura<sup>15</sup>. A partir de 31/03/1989, o INCRA foi restabelecido<sup>16</sup> e, em 28/06/1989, essa autarquia passou a ser vinculada ao Ministério da Agricultura.

Desde 12/04/1990, o Imposto Territorial Rural (ITR) passou a ser arrecado pela Secretaria da Receita Federal<sup>17</sup>, perdendo o INCRA sua capacidade de arrecadação. No mesmo ano, em 20/06/1990, 2.605 servidores foram postos em disponibilidade e 550 demitidos<sup>18</sup>. Segundo informações do site do INCRA<sup>19</sup>, com isso, foi reduzida em 40% a força de trabalho da autarquia.

Segundo Medeiros (2003, p. 44), com a entrada de Itamar Franco na Presidência do país, “iniciou-se uma abertura de diálogo com demandantes de terra, sendo nomeadas para a direção do

---

15 Inciso II, do Art. 6º, Medida Provisória nº 29, de 15/01/1989.

16 Decreto Legislativo nº 02, 29/03/1989.

17 Lei nº 8.022, 12/04/1990.

18 Decreto nº 99.334/90 e a Portaria MA 227/90.

19 Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucionall/historico-do-incra>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

INCRA pessoas com trânsito e respeitabilidade entre os movimentos sociais”. Nesse período, também ocorreu a retomada das desapropriações para o estabelecimento de assentamentos rurais.

Em 25/02/1993, foi instituída a Lei nº 8.629, conhecida como Lei Agrária, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, ou seja, que a propriedade rural que não cumprisse a função social seria passível de desapropriação (Art. 2º). Medeiros (2003, p. 41) também destacou que essa lei:

manteve os critérios constitucionais para definição da função social; estabeleceu que as terras rurais públicas (de domínio da União, dos estados ou municípios) passariam a ser destinadas preferencialmente à execução da reforma agrária; confirmou o banimento dos termos da lei da categoria latifúndio, substituído por um critério menos politizado de tamanho, calculado em módulos fiscais. Segundo esta definição, somente as propriedades acima de 15 módulos seriam passíveis de desapropriação.

Em 27/10/1993, foi aprovada a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do INCRA<sup>20</sup>. No anexo I, que contém a estrutura regimental, aponta-se à vinculação da autarquia ao Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária<sup>21</sup>, com os “direitos, competências, atribuições e responsabilidades estabelecidos na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e legislação complementar, em especial a promoção e a execução da reforma agrária e da colonização”<sup>22</sup>.

Em 29/04/1996, foi nomeado o ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária<sup>23</sup>, como resposta ao massacre realizado em Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará. Naquele episódio, em 17/04/1996, 1.500 trabalhadores rurais sem terra que se manifestavam pela desapropriação de terras no Estado, principalmente pela fazenda Macaxeira, em Curionópolis (PA) foram agredidos e 19, assassinados por ação da polícia militar<sup>24</sup>.

Medeiros (2003, p. 54-55) relata que, em 1997, o INCRA estabelece um processo de descentralização de suas ações em contraponto à centralização administrativa proveniente do regime militar. Com isso, foram ampliadas as competências e atribuições das superintendências regionais e criadas as unidades avançadas, com caráter transitório e flexibilidade administrativa. O objetivo dessa ação era eliminar “o centralismo na sede, de forma a permitir agilidade no processo decisório no que se refere às desapropriações (MEDEIROS, 2003, p. 55)”. Também foram valorizados os convênios com Estados e municípios, bem como a existência dos Conselhos Estaduais de Reforma Agrária para

---

20 Decreto nº 966, 27/10/1993.

21 Art. 1º, Decreto nº 966, 27/10/1993.

22 Art. 2º, Decreto nº 966, 27/10/1993.

23 Decreto s/n, de 29/04/1996.

24 Disponível em: <<http://cspconlutas.org.br/2013/04/massacre-de-eldoradoos-carajas-completa-17-anos-de-impunidade/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

auxiliarem no processo de criação de assentamentos.

Em 04/02/1998, foi instituído o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - para que trabalhadores rurais pudessem comprar terras<sup>25</sup>, que recebeu muitas críticas pela mercantilização da reforma agrária. O fundo teria como finalidade financiar programas de reordenamento fundiário e de assentamento rural<sup>26</sup>. O público-alvo seria<sup>27</sup>:

- I - trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária;
- II - agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhe propiciar o próprio sustento e o de sua família.

Em 25 de Novembro de 1999, ocorreram alterações na organização da Presidência da República e dos ministérios, dentre elas, a criação do Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário<sup>28</sup>, cujas atribuições se resumiriam a dois itens: a) reforma agrária; b) promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Em substituição a esse ministério, em 14/01/2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão ao qual o Incra passou a ser vinculado<sup>29</sup>.

No ano de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso editou a Medida Provisória nº 2.183-53, que fez várias alterações no processo de reforma agrária, como a possibilidade de notificar as vistorias por edital em jornal. Outra medida foi a proibição de vistoriar terras que estivessem ocupadas pelos trabalhadores do campo no prazo de dois anos após a desocupação<sup>30</sup> e o dobro de tempo no caso de reincidência, além da exclusão dos participantes das ocupações em fazendas e prédios públicos do Programa de Reforma Agrária<sup>31</sup>. Outra punição implementada por essa medida provisória foi a proibição de repassar recursos públicos “à entidade, à organização, à pessoa jurídica, ao movimento ou à sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo”<sup>32</sup>.

Em 2003, foi lançado o II Plano Nacional de Reforma Agrária “Paz, Produção e Qualidade

25 Lei Complementar nº 93/2008.

26 Art. 1º, da Lei Complementar nº 96, de 04/02/2008.

27 Parágrafo Único, do Art. 1º, da Lei Complementar nº 93/2008.

28 Inciso XV, Art. 13, da Medida Provisória nº 1.911-12, 25/11/1999.

29 Decreto nº 3.338/2000. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/historico-da-questao-agraria>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

30 Parágrafo 6, do Artigo 2, da Medida Provisória nº 2.183-53.

31 Parágrafo 7, do Artigo 2, da Medida Provisória nº 2.183-53.

32 Parágrafo 8, do Artigo 2, da Medida Provisória nº 2.183-53.

de Vida no Meio Rural”, durante o governo do presidente Lula, que reafirmou uma série de programas governamentais implementados pelo INCRA, quais sejam: implantação de novos assentamentos; cadastro de terras e regularização fundiária; recuperação dos atuais assentamentos; crédito fundiário; promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; titulação e apoio ao etnodesenvolvimento de áreas remanescentes de quilombos; reassentamento de ocupantes não índios de áreas indígenas; reserva extrativista e assentamento florestal; atingidos por barragens e grandes obras de infraestrutura; populações ribeirinhas; universalização do acesso a direitos: educação, cultura e seguridade social e o estabelecimento de um novo marco jurídico-institucional. O II PNRA (2003, p.15):

(...) orienta-se para a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso a direitos e a promoção de igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável. Isso requer colocar à disposição das famílias assentadas e das demais beneficiárias do Plano os meios indispensáveis à exploração econômica da terra e para que obtenham renda suficiente para viver com dignidade, tais como: crédito; assistência técnica; apoio à comercialização e à agregação de valor; construção de infraestrutura produtiva, econômica e social, como água, saneamento básico, energia, via de escoamento da produção; além de outras políticas públicas que garantam a universalização do acesso a direitos fundamentais.

Após a apresentação do II PNRA, foram realizadas algumas alterações na estrutura regimental do INCRA<sup>33</sup>. A partir do Decreto nº 5.735, de 27/03/2006, o INCRA passou a ter a seguinte estrutura organizacional: I - órgãos colegiados: a) Conselho Diretor; e b) Comitês de Decisão Regional; II - órgão de assistência direta e imediata ao Presidente: Gabinete; III - órgãos seccionais: a) Diretoria de Gestão Administrativa; b) Procuradoria Federal Especializada; e c) Auditoria Interna; IV - órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Gestão Estratégica; b) Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária; c) Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; d) Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; e V - órgãos descentralizados: a) Superintendências Regionais; e b) Unidades Avançadas. O Decreto nº 6.812/2009 incluiu nos órgãos específicos e singulares a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal.

Segundo reportagem<sup>34</sup> do sítio da Confederação Nacional dos Servidores do INCRA, de 28/08/2014,

---

33 Decreto nº 4.705/2003, revogado pelo Decreto nº 5.011, de 11/03/2004.

34 Confederação Nacional dos Servidores do INCRA – CNASI- “Documentos Base de Discussão sobre reestruturação do INCRA são pobres e equivocados”, 27/08/2014. Disponível em: <[http://cnasi.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=586:documentos-base-de-discussao-sobre-reestruturacao-do-incra-sao-pobres-e-equivocados&catid=1:ultimas&Itemid=34](http://cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=586:documentos-base-de-discussao-sobre-reestruturacao-do-incra-sao-pobres-e-equivocados&catid=1:ultimas&Itemid=34)>. Acesso em: 29 out 2014.

Em dezembro de 2003, foi concluída a “Proposta de Revisão da Estrutura Regimental do Incra”, realizada por determinação da direção da autarquia (mas para atender as reivindicações dos servidores). A proposta foi confeccionado por empresa especializada, com participação de servidores, em oficinas realizadas em todo o Brasil, durante cerca de seis meses. No entanto, nunca foi aplicada tal proposta de reestruturação do órgão.

Em julho de 2012, uma proposta de reestruturação do Incra foi feita pela direção do Incra – sem participação dos servidores na sua confecção, mas que atendia boa parte das reivindicações de melhorias do órgão. A proposta de reestruturação era ampla e buscava alterar gargalos que criavam problemas de fluxo no órgão. Melhorias remunerativas e realização de concurso também estavam no material. Essa proposta de reestruturação também nunca foi aplicada.

Nesse documento produzido pelo INCRA em 2012, no intuito de fortalecer a sua capacidade institucional (INCRA, 2012, p. 3-4), foram apresentadas as ações governamentais que a autarquia foi assumindo ao longo dos anos:

Assistência técnica e extensão rural – ATER (1998)  
 Educação de Jovens e Adultos – EJA (1999)  
 Georreferenciamento da malha fundiária nacional (2000)  
 Certificação de imóveis rurais (2001)  
 Agroindustrialização e comercialização em assentamento – TERRA SOL (2004)  
 Titulação de áreas remanescentes de quilombolas (2004)  
 Desintrusão de não-quilombolas em áreas quilombolas (2004)  
 Formação e capacitação de nível médio e nível superior – PRONERA (2005)  
 Concessão de bolsas de capacitação e formação profissional – PRONERA (2005)  
 Reassentamento de famílias atingidas por barragens (2007)  
 Licenciamento e gestão ambiental (2008)  
 Acompanhamento de obras do PAC (2009)  
 Controle da aquisição de imóveis por estrangeiros (2010)  
 Desintrusão de não-índios em áreas indígenas (2010)  
 Desintrusão de posseiros em unidades de conservação (2010)  
 Formação e capacitação de agentes de ATER (2012)

Além disso, destacou que entre os anos de 1995 e 2012, “o INCRA ampliou em 859% o número de projetos de assentamentos da reforma agrária, em 482% o número de famílias assentadas, em 480% a área sob posse para assentamentos e em 264% o número de municípios com projetos de assentamento” (INCRA, 2012, p. 3). Afora isso, segundo esse mesmo documento, em julho de 2012, o INCRA possuía uma área que abrangia 10,2% do território nacional, com 8.915 projetos de assentamentos.

A partir de 2013, o INCRA colocou em execução alguns itens da proposta de reestruturação do INCRA, que estava em negociação no ano de 2012, começando um processo de descentralização de algumas ações implementadas pelo órgão. Nesse viés, os créditos para construção e reforma de casas deixaram de existir, ficando o INCRA apenas com a gestão do passivo. A construção de casas passou a ser financiada pelo programa Minha Casa, Minha Vida, com gestão pela Caixa Econômica Federal. Ao INCRA, coube apenas indicar se o pleiteante seria assentado. Também fruto do

planejamento de 2012, foi realizada parceria para a região do semiárido brasileiro com o programa Água Para Todos. Já em 2014, foi estabelecido um novo marco regulatório para remissão de dívidas contraídas com vários créditos fornecidos pelo INCRA, como o Crédito Instalação, e oferecidos outros créditos aos assentados (Lei 13.001, 20/06/2014). Essa alteração também estava contida nas discussões propostas no documento de reestruturação da autarquia, em 2012. Além dessas alterações produzidas pelas discussões de 2012, também foi criado o Sistema de Gestão Fundiária (online) pelo INCRA, em 2014, para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Segundo informações do sítio do INCRA<sup>35</sup>, “por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.”

Fracarolli (2013, p. 01), no artigo “*The role of brazilian institutions in national rural conflicts*”, faz uma comparação entre as despesas do INCRA e do MDA entre os anos de 2004 e 2013, baseada no Portal da Transparência, na qual observou uma diminuição das despesas do INCRA a partir de 2009, enquanto ocorre o contrário com o MDA, com tendência ao crescimento por ciclos. O autor ainda complementa que:

It is a unanimous opinion that this should be more responsive, efficient, effective and that the answers to society's demands should be given more effectively. However, what is observed (...) is a significant increase of the area and the number of families assisted as well as the widening of the activities carried by the institution and reduction of financial and human resources available between 1985, the year of elaboration of National Plan for Agrarian Reform (PNRA) and the creation of the the Extraordinary Ministry for Development and Agrarian Reform (Mirad), which later on became the MDA, to which it happened to be linked until the present day<sup>36</sup>].

Como alternativa para melhorar o atendimento à população, o autor (2013, p. 4) propõe que haja mais autonomia do Incra, redução de suas funções e melhoria salarial dos servidores.

A autarquia passou por algumas alterações para melhorar a administração, conforme já apontado. Além disso, começou a realizar parcerias com outras instituições federais para aperfeiçoar as suas ações, como o CNPq, para auxiliar na formação e na capacitação de agentes de ATER e do público do PRONERA que atuam com o desenvolvimento de projetos de assentamentos. Essas ações estão relacionadas à proposta apresentada por Fracarolli em 2013. No entanto, ainda é cedo para sabermos se realmente transformará a atuação da autarquia, tornando-a mais eficaz e eficiente para a

---

35 Disponível em: <<https://sigef.incra.gov.br/sobre/apresentacao/>> Acesso em: 29 Ago 2014.

36 É unânime a opinião de que este deve ser mais ágil, eficiente, eficaz e que as respostas às demandas da sociedade devem ser dadas de forma mais eficaz. No entanto, o que se observa (...) é um aumento significativo da área e do número de famílias atendidas, bem como a ampliação das atividades desenvolvidas pela instituição e redução de recursos financeiros e humanos disponíveis, entre 1985, ano da elaboração de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a criação do Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e Reforma Agrária (MIRAD), que mais tarde tornou-se o MDA, ao qual passou a ser ligado até os dias atuais (Tradução Nossa).

população atendida. Além disso, ainda não ocorreu a recomposição da força de trabalho do INCRA e nem houve a valorização salarial dos que lá se encontram trabalhando.

Todas essas questões estão intimamente relacionadas à implementação da educação do campo enquanto política pública efetiva ao atendimento dos povos do campo, pois o PRONERA ocorre justamente na luta por melhores condições de vida na área reformada. No intuito de melhor entender essas questões, o próximo tópico abordará as discussões da educação do campo no Brasil e, na sequência, será tratada a criação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, que, conforme apontado acima, constitui uma das atribuições do INCRA.

## Capítulo 2 - Que educação é essa?

O segundo capítulo, dividido em dois tópicos, objetiva apresentar um pouco sobre a educação almejada pelos povos do campo, específica para sua realidade. O primeiro tópico tratará do desenvolvimento da educação do campo a partir do final do século XX e início do século XXI, principalmente as conquistas legais realizadas pelos povos do campo. O segundo tópico discutirá o desenvolvimento da educação do campo na reforma agrária. Ao analisar a legislação referente à reforma agrária no Brasil, foram evidenciadas as práticas educacionais voltadas para os assentados e acampados, culminando com a criação do PRONERA enquanto política pública.

### 2.1. Educação do campo

Nos últimos anos, a educação do campo conquistou espaço na agenda política de alguns municípios, Estados e do governo federal, fruto da atuação dos movimentos sociais e das organizações sindicais dos trabalhadores rurais, que demandaram por anos políticas públicas que objetivavam a inclusão social e a cidadania de camponeses/agricultores familiares.

Os trabalhadores do campo, após a intensificação do processo de migração para a cidade, principalmente no período entre 1960 e 1980, e suas demais consequências, como violência, desemprego, etc., veem como alternativa a luta pela reforma agrária para conseguirem terra para a produção e reprodução da vida e o desenvolvimento de uma nova sociedade. No caso da agricultura camponesa ou familiar, a luta pela terra e a reforma agrária são as principais formas de se territorializar, o que a coloca em constante disputa com a agricultura capitalista (FERNANDES, 2008, p. 57).

No conjunto dessas lutas, os camponeses/agricultores familiares, organizados em movimentos sociais e organizações sindicais, entre as lutas associadas à democratização da posse da terra, reivindicaram também uma escola específica para os povos do campo. Segundo Fernandes (1999, p. 51-52), “uma escola do campo é a que defende os interesses, a política, a cultura e a economia da agricultura camponesa, que construa conhecimentos e tecnologias na direção do desenvolvimento social e econômico dessa população”, pois o que se observa é a simples adaptação do modelo educacional urbano nas escolas do campo, isso quando elas existem, porque predomina a política de nucleação na sede de distritos ou municípios. Os alunos são encaminhados às escolas pela oferta de transporte escolar muitas vezes inadequado; passam horas nessa locomoção, percorrendo longas distâncias no trajeto entre a escola e as casas, acordam muito cedo e chegam muito tarde às suas residências, sendo privados do convívio com a família. E, no ambiente escolar, também

encontram um ensino que não condiz com a sua realidade.

As situações apresentadas são respostas orquestradas pelos governos municipais e estaduais à oferta do ensino de qualidade. Ao ignorarem as diferenças e as especificidades da identidade campesina, valorizando a homogeneização e a padronização de comportamentos e ideias, os governos em geral perpetuam a ideia de que a vida no campo é algo menor em relação à vida da cidade, não permitindo o reconhecimento da diferença.

A educação do e no campo apresenta, em alguns casos, uma visão distorcida da realidade em relação ao seu conceito. “É bom lembrar que durante décadas nem sequer se falava da educação do campo, era a educação rural, a escolinha rural, professor rural” (ARROYO, 2005, p. 47). A educação do campo vem justamente questionar essas concepções há muito veiculadas, mesmo que no senso comum, e valorizar novas ideias em relação:

(...) ao campo, o camponês ou o trabalhador rural, fortalecendo o caráter de classe nas lutas em torno da educação. Em contraponto à visão de camponês e de rural como sinônimo de arcaico e atrasado, a concepção de educação do campo valoriza os conhecimentos da prática social dos camponeses e enfatiza o campo como lugar de trabalho, moradia, lazer, sociabilidade, identidade, enfim, como lugar da construção de novas possibilidades de reprodução social e de desenvolvimento sustentável (SOUZA, 2008, p. 1090).

Molina (2003) enfatiza que a contraposição entre educação do campo e educação rural passou por vários debates durante o período de discussão sobre as diretrizes operacionais da educação do campo, frutos da força dos paradigmas introduzidos pela Articulação Nacional pela Educação do Campo e pelo PRONERA. Assim, Molina destaca que:

Historicamente, o conceito educação rural esteve associado a uma educação precária, atrasada, com pouca qualidade e poucos recursos. Tinha como pano de fundo um espaço rural visto como inferior, arcaico. Os tímidos programas que ocorreram no Brasil para a educação rural foram pensados e elaborados sem seus sujeitos, sem sua participação, mas para eles.

A Articulação Nacional recusa essa visão, concebe o campo como espaço de vida e resistência, onde camponeses lutam por acesso e permanência na terra e para edificar e garantir um *modus vivendi* que respeite as diferenças quanto à relação com a natureza, com o trabalho, sua cultura, suas relações sociais. Esta neoconcepção educacional não está sendo construída para os trabalhadores rurais, mas por eles, com eles, camponeses. Um princípio da Educação do Campo é que sujeitos da Educação do Campo são sujeitos do campo: pequenos agricultores, quilombolas, indígenas, pescadores, camponeses, assentados e reassentados, ribeirinhos, povos de florestas, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, bóias-frias (MOLINA, 2003, p. 76).

Como se vê, o conceito educação do campo vem justamente com a ideia de participação e de construção pelos povos do campo de uma educação voltada para seus interesses, a sua dinâmica,

seus modos de viver e suas práticas. Não se valoriza a oposição urbano e rural, mas a sua inter-relação. Além disso, não se pensa a educação do campo a partir de uma especificidade pura e simples, mas agregando as várias facetas – as particularidades – da sociedade dentro do universal (CALDART, 2008, p. 73), pois essas particularidades foram, durante muito tempo, ignoradas dentro do que se considera universal. Segundo Caldart (2008, p. 73), “o campo, na perspectiva da classe trabalhadora do campo, não tem sido referência para pensar um projeto de nação, assim, como não existe na definição das políticas de educação, de outras políticas”.

Caldart (2008), nesse mesmo artigo, ressalta que não se pode pensar a educação do campo fora da tríade: campo – política pública – educação, pois a educação do campo nasceu da mobilização dos povos do campo por uma política educacional dos camponeses, no intuito de manter as escolas junto às suas comunidades, pelo direito de conservar a sua identidade, lutando contra uma lógica de desenvolvimento que valoriza a agricultura capitalista e tudo o que se relaciona a ela, como a expulsão dos trabalhadores do campo para que o capital se territorialize. Os povos do campo lutam pelos direitos coletivos, por uma política pública que pense na forma, no conteúdo e nos sujeitos envolvidos. Está em disputa um projeto de campo, de concepções de educação e do protagonismo desses sujeitos na construção dessa política. “E, diga-se, estamos nos referindo a uma política que não se reduz à política pública, mas que inclui/precisa incluir políticas de acesso à educação pública para o conjunto dos camponeses, para o conjunto das famílias trabalhadoras do campo” (CALDART, 2008, p. 72). Como destaca a autora (2008, p. 75), a disputa pela educação do campo está intrinsecamente relacionada à disputa por outra concepção de campo, de sociedade, de educação, de escola, relação campo e cidade, objetivando a transformação social e a emancipação humana.

Em meio à luta dos povos do campo, o próprio conceito de educação do campo foi uma conquista para se pensar políticas públicas que materializassem os seus objetivos e valorizassem as práticas construídas e em construção em suas realidades. Assim, no contexto de luta por uma “escola que queremos”, como afirma esse movimento por uma educação/escola específica para os povos do campo, vieram as lutas para implementação de políticas públicas adequadas. Nesse contexto, a Lei nº 9394/96 – que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – amplia o entendimento da Constituição Federal de 1988 quanto à participação da sociedade civil e dos movimentos sociais e organizações sindicais. É o que se observa no artigo primeiro:

A educação deve abranger os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

Essa lei também abriu espaço legal para a discussão de parâmetros de políticas públicas para

a educação do campo, com a possibilidade de adequar o calendário escolar às especificidades regionais do trabalho e climáticas e a valorização de conteúdos e metodologias para o campo, conforme se observa no Artigo 28 da Lei Federal nº 9394/96:

Na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I – conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II – organização escolar própria, incluindo a adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III – adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Em 1997, ano seguinte à promulgação da Lei nº 9394/1996, foi organizado em Brasília, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), com a parceria da Universidade de Brasília (UNB), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Segundo Molina (2003, p. 49),

O eixo de reflexão do Enera eram problemas econômicos, sociais e educacionais de acampamentos/assentamentos. Analisou-se da educação infantil à educação de jovens e adultos. As principais conclusões mostraram que apesar do descaso e do abandono do governo federal, efervesciam experiências, frutos de concepções pedagógicas desenvolvidas na luta pela Reforma Agrária pelos militantes do MST.

Nesse encontro, formulou-se a ideia de realização da I Conferência Nacional “Por uma Educação Básica do Campo”, que veio a ocorrer entre os dias 27 e 30 de julho de 1998, no Centro de Treinamento Educativo em Luziânia, Estado de Goiás. Teve como objetivo valorizar a cultura e a realidade do homem do campo e um projeto de desenvolvimento rural sustentável, bem como possibilitar uma articulação governamental para criação de políticas públicas para o campo, para o desenvolvimento e para a educação básica.

Após várias discussões, alguns compromissos foram assumidos, quais sejam: a publicação de uma coleção sobre o tema; a realização de seminários e de uma segunda conferência nacional e talvez uma latino-americana; a formação de um grupo de trabalho para acompanhar o Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional e políticas públicas específicas para uma educação básica do campo (FERNANDES et al, 2009, p. 6).

A partir da movimentação da sociedade civil, começaram a ser formuladas políticas públicas voltadas aos povos do campo. Uma delas foi o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado em 1998, que será tratado no próximo tópico. Também possibilitou a

institucionalização por intermédio de um aparato legal. Nesse viés, em 2001, objetivando subsidiar a implementação do art. 28 da Lei nº 9394/1996 (LDB), o Conselho Nacional de Educação inicia a discussão sobre a elaboração de diretrizes específicas para a realidade educacional do campo. Com isso, foram realizadas audiências públicas para receber sugestões de movimentos sociais, universidades, órgãos normativos estaduais e federais, entre outras entidades ligadas ao campo.

Fruto dessa mobilização, em 2002, foram aprovadas na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo - Resolução CNE/CEB nº 1, 03/04/2002, a qual, entre outros elementos, definiu no Artigo 11º os mecanismos de gestão democrática na educação do campo, que, tendo em vista o exercício do poder, contribuiriam:

- I - para a consolidação da autonomia das escolas e o fortalecimento dos conselhos que propugnam por um projeto de desenvolvimento que torne possível à população do campo viver com dignidade;
- II - para a abordagem solidária e coletiva dos problemas do campo, estimulando a autogestão no processo de elaboração, desenvolvimento e avaliação das propostas pedagógicas das instituições de ensino.

Em 2003, o governo federal instituiu, pela Portaria nº 1374 de 03/06/2003 do Ministério da Educação, o Grupo Permanente de Trabalho da Educação do Campo. Entre 02 e 04 de julho de 2004, em Luziânia – Goiás, aconteceu a II Conferência Nacional “Por uma Educação do Campo”, fruto da mobilização da “Articulação Nacional por uma Educação do Campo.” Contou com a participação de diversos movimentos sociais e organizações governamentais, com o objetivo de debater a forma de efetivar no Brasil políticas públicas para a educação do campo. Uma das conquistas desse seminário foi a inclusão, na legislação nacional, de referências para a educação do campo.

Fernandes e Silva (2009, p. 7) ainda pontuam que, enquanto a primeira conferência aconteceu sem o apoio do governo federal, promovida pelos movimentos sociais e de entidades correlatas, “tal realidade é oposta ao contexto de realização da II Conferência, que tem a presença marcante da ação governamental”.

Em 2004, foi criado, no Ministério de Educação, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Hoje, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e Inclusão - SECADI), que coordena um “movimento nacional” de construção de políticas educacionais para o campo. Dentro de sua estrutura, é criada a Coordenação Geral de Educação do Campo. O anúncio oficial da criação da coordenação e a apresentação de seu coordenador foram feitos por ocasião da realização da II Conferência “Por uma Educação Básica do Campo”. Ainda no MEC, foi organizado o Grupo Permanente de Trabalho (GPT) sobre educação do campo e foi

elaborado o documento intitulado “Referências para uma política nacional de educação do campo”. O grupo anuncia dois fundamentos da educação do campo: a superação da dicotomia entre rural e urbano; relações de pertencimento diferenciadas e abertas para o mundo.

Os princípios da educação do campo, explícitos pelo GPT, foram os seguintes: a educação do campo de qualidade é um direito dos povos do campo; a educação do campo e o respeito às organizações sociais e o conhecimento por elas produzido; a educação do Campo no campo; a educação do campo enquanto produção de cultura; a educação do campo na formação dos sujeitos; a educação do campo como formação humana para o desenvolvimento sustentável; a educação do campo e o respeito às características do campo. Como parte de sua agenda de trabalho, iniciada em julho de 2004, a Coordenação Geral de Educação do Campo realizou uma série de seminários estaduais visando à discussão de estratégias para a implementação das diretrizes operacionais, a elaboração de propostas para uma política nacional e a conscientização sobre a importância da educação do campo.

Em 2005, foi lançado o programa Projovem Campo – Saberes da Terra, que, segundo informações do III Caderno – Da Educação Rural à Educação do Campo, do Programa Escola Ativa (2010, p. 37-38), atendia a jovens na faixa entre 15 e 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. “Em regime de alternância, lançou bases para alcançar espaços da agricultura familiar, bem como introduzir a formação profissional na perspectiva pedagógica da agroecologia”.

Em 2007, foi criado o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), para garantir a formação de educadores voltados à docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio nas escolas rurais. Nesse mesmo ano, foi instituída a Comissão Nacional de Educação do Campo (CONEC). Em 2008, no intuito de melhorar o desempenho escolar nas classes multisseriadas de escola do campo, criou-se o programa Escola Ativa.

Dentre a legislação produzida sobre a implementação da educação do campo, temos o Parecer CEB/CNE/MEC Nº 01/2006, da CEB (Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação), que reconhece os dias letivos para a aplicação da pedagogia de alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA); a Resolução Nº 2, de 28/04/2008, que estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo e, por fim, o Decreto 7.352, 04 de novembro de 2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. No parágrafo 4º do Artigo 1º, destaca que a educação do campo será concretizada por meio da:

(...) oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação, a garantia

de condições de infraestrutura e transporte escolar, bem como de materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e esporte adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo.

O Artigo 1º desse decreto conceitua populações do campo (inciso I) como: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos, incluindo também outros povos que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural.

Também inova na conceituação de escola do campo ao incluir, além da que se situa na área rural, conforme definido pelo IBGE, aquela situada em área urbana, desde que atenda prioritariamente às populações do campo. As regulamentações do PRONERA, trazidas pelo Decreto 7.352/2010, serão trabalhadas no próximo tópico.

Neste tópico, apresentaram-se algumas conquistas da educação do campo. No próximo tópico, será abordado como a educação do campo foi tratada nas áreas de reforma agrária, com enfoque na atuação do INCRA.

## **2.2. Educação na reforma agrária**

Este tópico tem a intenção de tratar do desenvolvimento da educação do campo e da política pública PRONERA dentro da estrutura do INCRA, instituição que não possuía, na sua criação, a atribuição de promover o ensino para os assentados, como se pode observar pelo artigo 1º do Decreto nº 68.153, de 01/02/1971:

- a) promover e executar a reforma agrária, visando a corrigir a estrutura agrária do país, adequando-a aos interesses do desenvolvimento econômico, e social;
- b) promover, coordenar, controlar e executar a colonização; e
- c) promover o desenvolvimento rural através da coordenação, controle e execução, preferencialmente, das atividades de cooperativismo, associativismo e eletrificação rural.

Assim, as ações principais dessa autarquia se dariam no campo da reforma agrária, da colonização e do desenvolvimento rural, não se preocupando, em seu início, com questões relacionadas à educação, à cultura e ao lazer dos assentados.

Ao analisar as leis e decretos relacionados à reforma agrária, poucas informações foram encontradas sobre a educação no campo. Antes da criação do PRONERA, somente o Estatuto da Terra, de 1964, e o I PNRA, de 1985, apresentam alguma coisa sobre o assunto.

O Estatuto da Terra (Lei 4504/1964), ao tratar da política de desenvolvimento rural (Artigo 73), coloca a educação, realizada por meio de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional (Inciso XI), como um dos meios a serem mobilizados no intuito de garantir a prestação da assistência social, técnica e fomentista e estimular a produção agropecuária para o consumo local e a exportação. Nesse viés, foi pensada uma série de meios para capacitar o agricultor com a formação empresarial e técnico-profissional para garantir a sua integração social e participação ativa no processo de desenvolvimento rural. Por essa concepção, o agricultor teria que ser preparado para o desenvolvimento da agricultura, não havia preocupação com a valorização de conhecimentos que este já possuía.

No Decreto 91.766, de 10/10/1985, que tratava da publicação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, também aparece incipientemente essa discussão sobre a necessidade de educação para o público da reforma agrária, todavia, garantida principalmente pelo próprio Ministério da Educação e não pelo INCRA, como se observa abaixo (1985, p. 41):

O desenvolvimento do projeto educativo-cultural caberá, prioritariamente, aos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho e da Agricultura/EMBRATER, e visará:

- à valorização cultural da população mediante uma conscientização e respeito aos bens culturais produzidos em seu meio, e do acesso a outros valores culturais;
- ao acesso à escola pública e gratuita, tanto para as crianças como para os adultos;
- à educação para a cidadania, viabilizando a compreensão da prática social, o conhecimento dos direitos do cidadão o discernimento de questões do trabalho no meio rural;
- à formação profissional, buscando, em conjunto com a comunidade, soluções técnicas apropriadas às atividades dos assentamentos, e a cooperação no trabalho;
- à organização dos trabalhadores rurais assentados, através de incentivo à organização das famílias e de seus componentes, provendo-as de informações necessárias à melhoria do seu nível de bem-estar, estimulando as formas de associativismo e organização grupal, respeitando-se, sempre, seus interesses, valores e tradições.

Conforme apontado no tópico anterior, a discussão sobre a educação do campo se fez presente na sociedade brasileira em paralelo à luta pela reforma agrária, pois o desejo por uma educação específica se construiu na luta diária de vários movimentos sociais e organizações sindicais por uma vida digna em um pedaço de chão.

No mesmo ano que a Lei 9394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi promulgada, ocorreu em Eldorado dos Carajás, no estado do Pará, no dia 17 de abril de 1996, o assassinato de 19 trabalhadores rurais pela polícia militar em luta pela terra. Segundo Molina (2003, p. 68), o então ministro extraordinário de Política Fundiária, Raul Jungmann, para minimizar a repercussão do ocorrido, criou e articulou uma série de fatos políticos, entre os quais, convocou o

Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) para auxiliar o governo federal em prol da reforma agrária.

A partir dessa parceria, foram realizadas três ações: 1 - Censo Nacional dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária no Brasil, responsável em quantificar as famílias assentadas naquele ano (31/10/1996); 2 - Projeto Lumiar, em que as universidades participariam dos trabalhos de assistência técnica aos assentamentos; 3 - a criação do Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (PRONERA), com as universidades atuando na educação de jovens e adultos dos projetos de assentamento.

Após o I ENERA (Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária), em julho de 1997, representantes de várias universidades brasileiras (UNB, UNISINOS, UNIJUI, UFS, UFRGS, UNESP), em 02/10/1997, reuniram-se na UNB “para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional dos assentamentos”, priorizando a questão do analfabetismo de jovens e adultos. A partir dessa discussão, um grupo de professores coordenou a produção de um projeto educacional das instituições de ensino superior nos assentamentos. O documento produzido foi apresentado no III Fórum de Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, ocorrido entre os dias 6 e 7/11/1997, sendo aprovado pelos participantes como produto da terceira fase da parceria entre o Ministério Extraordinário da Política Fundiária, o INCRA e o CRUB (MANUAL DO PRONERA, 2004, p. 15). Dessa forma, surge o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA - em 16/04/1998, por intermédio da Portaria Nº 10/98, do então Ministério Extraordinário da Política Fundiária<sup>37</sup>, vinculado ao gabinete do próprio ministro. Segundo Molina (2003, p. 55):

Deve-se destacar, nesta história do PRONERA, a maneira como foi construído. Os objetivos, os princípios básicos e os pressupostos teórico-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. 58-59) ainda destaca que, na passagem entre os anos de 2000 e 2001, foram realizadas mudanças na estrutura do PRONERA pelo presidente do INCRA à época, entre as quais, a

exoneração do professor João Cádio Todorov da coordenação nacional do programa e a criação de uma Direção Executiva e um Colegiado Executivo no organograma do PRONERA, assumidos por integrantes do próprio INCRA. A autora ainda destaca que:

Ao fim de 2002, após as eleições presidenciais e a vitória do governo Lula, mudou a correlação de forças, e os representantes dos movimentos sociais retomaram parte do espaço perdido na Comissão Pedagógica Nacional. Sob a nova gestão na autarquia responsável pela Reforma Agrária o Pronera muda de novo de lugar no organograma do Incra. Sai da Coordenação de Projetos Especiais e se vincula diretamente ao Gabinete da Presidência do Incra (MOLINA, 2003, p. 60).

Ao longo dos anos, foram incluídas outras atribuições ao INCRA, mas a educação do campo com o PRONERA foi afirmada apenas no capítulo 6.1 do II Plano Nacional de Reforma (2003, p. 33), apresentado durante o governo do ex-presidente Lula, em 2003, com o objetivo de:

(...) reduzir o índice de analfabetismo de jovens e adultos trabalhadores (as) rurais, residentes nos acampamentos e assentamentos de Reforma Agrária e promover a elevação do seu nível de escolarização formal, ampliando o acesso ao ensino fundamental e médio, priorizando uma oferta associada à formação técnico-profissional.

Com isso, valoriza-se o atendimento de projetos de educação de jovens e adultos – EJA, a formação continuada e a escolarização (média e superior) e a formação técnico-profissional. Também propicia o apoio à produção de materiais didáticos pedagógicos específicos para o campo, por meio da pedagogia da alternância, visando a inter-relacionar os conhecimentos dos alunos com os aprendidos no espaço escolar/acadêmico.

Santos (2012, p. 631) destacou que, no ano de 2004, o PRONERA passou a integrar o Plano Plurianual (PPA), com a inclusão de ação específica no Orçamento Geral da União. Dessa forma, no ano seguinte, o programa contou com recursos assegurados no orçamento da União para realização de suas ações.

Somente a partir do Decreto nº 5.735, de 27/03/2006 (mantido pelo Decreto nº 6.812/2009), o INCRA passou a ter como atribuição, na Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, “desenvolver, acompanhar e supervisionar projetos relativos à educação do campo e cidadania”.

Em 16 de junho de 2009, o art. 33 da Lei nº 11.947 autorizou o Poder Executivo a instituir o PRONERA, a ser implantado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Após essa autorização de instituição, o Decreto nº 7.352, de 04/11/2010, regulamentou as normas de funcionamento, execução e gestão do PRONERA, integrando a política nacional de educação do

campo, por meio dos artigos 11 a 18 desse decreto. Segundo o Artigo 12, os objetivos do PRONERA seriam:

- I - oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, em todos os níveis de ensino;
- II - melhorar as condições do acesso à educação do público do PNRA; e
- III - proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da qualificação do público do PNRA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

Em relação ao público beneficiário, continuou oferecendo atendimento à população jovem e adulta das famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA (no caso do Estado de São Paulo, estão nessa categoria os assentamentos estaduais e os formados por atingidos por barragens, isto é, os reassentamentos da Companhia Energética de São Paulo – CESP). Esse decreto fez várias inovações no atendimento dessa política pública. Passou a atender os beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNFC, de que trata o § 1º do art. 1º do Decreto no 6.672, de 2 de dezembro de 2008; os professores e educadores que exerçam atividades educacionais para as famílias beneficiárias e alunos dos cursos de especialização promovidos pelo INCRA. Nesse ponto, entende-se os alunos que já possuem graduação em qualquer área do conhecimento, que tenham desenvolvido estágio, pesquisa ou extensão nos assentamentos e farão cursos de especialização em residência agrária e educação do campo, conforme aponta o manual de operações do PRONERA (2012, p. 14). Também inclui as demais famílias cadastradas pelo INCRA (isto é, os acampados e os quilombolas). Os projetos apoiados seriam, conforme o Artigo 14 do Decreto, nas áreas de:

- I - alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental;
- II - formação profissional conjugada com o ensino de nível médio, por meio de cursos de educação profissional de nível técnico, superior e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- III - capacitação e escolaridade de educadores;
- IV - formação continuada e escolarização de professores de nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio de licenciaturas e de cursos de pós-graduação;
- V - produção, edição e organização de materiais didático-pedagógicos necessários à execução do PRONERA; e
- VI - realização de estudos e pesquisas e promoção de seminários, debates e outras atividades com o objetivo de subsidiar e fortalecer as atividades do PRONERA.

No parágrafo único do Artigo 14 desse decreto, destaca-se que, para execução dos projetos no âmbito do PRONERA, o INCRA se valerá de contratos, convênios, termos de cooperação ou outros instrumentos congêneres com instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e demais órgãos e entidades públicas. O artigo 15 complementa que “os projetos desenvolvidos no

âmbito do PRONERA poderão prever a aplicação de recursos para o custeio das atividades necessárias à sua execução, conforme norma a ser expedida pelo INCRA, nos termos da legislação vigente”.

O PRONERA buscou responder ao chamado dos movimentos sociais e sindicais para que o Estado brasileiro, por meio de políticas públicas, atendesse ao direito dos povos do campo ao acesso e permanência na escola, em igualdade de condições, garantindo universalidade com especificidade.

Sobre essa discussão, Marilena Chauí (2012, 151), no artigo “*Democracia e sociedade autoritária*”, destacou que a democracia é constituída, desde os seus primórdios, por três grandes direitos: igualdade, liberdade e participação nas decisões. No caso da igualdade, tomada em seu sentido restrito, significa que, “perante as leis e costumes da sociedade política, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e devem ser tratados da mesma maneira.” Afirmar que todos são iguais não faz com que as pessoas de fato sejam iguais na sociedade, nas mesmas condições políticas, econômicas e sociais. Segundo Chauí (2012, 151), “seu sentido e importância encontram-se no fato de que ela abre campo para a criação da igualdade por meio das exigências, reivindicações e demandas dos sujeitos sociais.” Em relação à liberdade, também ocorre situação parecida, na qual a declaração de sua existência não a institui de fato, mas abre o campo de possibilidades para a sua criação enquanto direito pela prática política. O direito à participação no poder possibilitou, por intermédio das lutas democráticas modernas, a participação dos cidadãos nas discussões e deliberações públicas, pois política é “ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria sociedade” (CHAUÍ, 2012, p. 152). Segundo Chauí (2012, p. 150),

(...) as ideias de igualdade e liberdade como direitos civis dos cidadãos vão muito além de sua regulamentação jurídica formal. Significam que os cidadãos são sujeitos de direitos e que, onde tais direitos não existam nem estejam garantidos, tem-se o direito de lutar por eles e exigi-los. É esse o cerne da democracia: a criação de direitos.

Duarte (2008), no artigo “*A constitucionalidade do direito à educação dos povos do campo*”, destacou que há o direito à igualdade formal e o direito à igualdade material. O direito à igualdade formal estaria explícito no Artigo 5º, *caput* da Constituição Federal de 1988, “e diz respeito à igualdade de todos perante a lei e constitui o princípio fundamental do Estado Liberal de Direito. Consiste no reconhecimento da noção de que todos os seres humanos são sujeitos de direitos, independentemente de quaisquer características que os especifiquem ou diferenciem” (DUARTE, 2008, p. 34). A autora (2008, p. 34-35) destaca que, com esse princípio, não se pode negar acesso a direitos a ninguém por quaisquer características, tais como: gênero, raça, etnia, religião, orientação sexual, convicções políticas, ou seja, proíbe a discriminação injustificada no acesso aos direitos. Por

outro lado, afirma que a CF/1988 estabelece, em alguns incisos, as igualdades especiais:

Isso porque nem sempre a lei é feita para atingir a todos indistintamente, de forma genérica, independentemente de sua origem, gênero, raça, condição social, etc. Daí a importância do princípio da igualdade material.

O princípio da igualdade material, ou igualdade *feita* pela lei, visa criar patamares mínimos de igualdade no campo do acesso aos bens, serviços e direitos sociais. (DUARTE, 2008, p. 35).

E uma forma de conseguir a igualdade material, segundo a autora, seria a implementação de políticas públicas específicas a quem não possui acesso, por se tratarem de grupos vulneráveis dentro da sociedade brasileira. Seria a forma desses grupos terem acesso aos direitos previstos nos documentos oficiais.

Molina (2008), no artigo “*A constitucionalidade e justicibilidade do direito à educação dos povos do campo*”, também aborda a garantia dos direitos universais a um público específico, no caso, o do campo. Caberia ao Estado universalizar os direitos sociais por meio de políticas públicas. Ocorre que, para garantir a igualdade e a universalidade de condições no acesso e na permanência na escola, faz-se necessário o respeito à diversidade das questões culturais, políticas e econômicas próprias do campo.

O respeito à diferença pressupõe, assim, a oferta de condições diferentes. O que, no limite, garante a igualdade de direitos. Vale ressaltar que a dialética da igualdade e da diversidade evidencia elementos básicos e comuns a todos os sujeitos sociais: a unidade na diversidade. Mas também indica as diferenças entre o campo e a cidade. Além disso, os sujeitos sociais do campo possuem uma base sócio-histórica e uma matriz cultural diferentes, o que os faz demandantes de políticas públicas específicas (MOLINA, 2008, p. 29).

Nesse viés, o PRONERA possui o papel de levar uma educação específica aos povos do campo, principalmente ao público da reforma agrária. Como destaca Molina (2008, p. 29), “é a especificidade das condições de acesso e as desigualdades históricas no acesso à educação que necessariamente demandam ações afirmativas do Estado para corrigir essas distorções.”

Alguns cursos do PRONERA pelo país sofreram algumas ações civis públicas, como o de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), o de Agronomia, da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e o de Medicina Veterinária, da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). A alegação das ações era de que esses “cursos, realizados para turmas específicas para assentados, atentaram contra o princípio constitucional da isonomia de acesso ao ensino superior, constituindo-se em privilégio aos assentados, condição de que não desfrutam os demais grupos sociais” (SANTOS, 2012, p. 633).

Recursos judiciais das universidades e do INCRA foram acatados pelo Poder Judiciário e os

curso tiveram continuidade. O desembargador do Superior Tribunal de Justiça que deu parecer favorável ao curso de Medicina Veterinária destacou, em seu relatório, que o PRONERA buscava formas criativas para “propiciar a natureza igualitária do ensino”, pois, segundo o desembargador, “entre os princípios que vinculam a educação escolar básica e superior no Brasil está 'a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola' (ART. 3º, I, da lei nº 9.394/1996- apud SANTOS, 2012, p. 633)”. Assim, seriam necessárias políticas afirmativas para assegurar a igualdade de condições e combater privilégios de toda ordem, pois se faz necessário tratamento desigual aos desiguais para que se garanta a igualdade. O PRONERA possui algumas características metodológicas que permitem alcançar essa igualdade: entrada coletiva com turmas e seleções específicas; pedagogia da alternância e participação de diferentes e desiguais sujeitos históricos/atores sociais e entidades.

Em meio a disputas internas e questionamentos externos, o PRONERA passou a ser implementado em parceria entre o INCRA, os movimentos sociais/sindicais e instituições de ensino. Essa política pública se iniciou atuando primordialmente com a alfabetização dos acampados e assentados da reforma agrária e, atualmente, atende até o nível de pós-graduação.

No caso do Estado de São Paulo, o PRONERA realizou 04 cursos de EJA (alfabetização e escolarização no 1º segmento) com duas universidades – UNESP (Universidade Estadual Paulista)/Marília e UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba), com o total de 1.709 alunos atendidos. Também foram realizados 3 cursos pós-ensino fundamental, sendo 2 cursos com a UNESP: um de “Formação em Agropecuária”, com 50 alunos e outro de “Formação Tecnológica, Educacional, Sociopolítica e Cultural de Famílias Assentadas”, com 66 alunos; e um curso com a UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas), de “Gestão de Produção Agropecuária em Assentamentos Rurais da Reforma Agrária”, com 50 alunos. Em relação ao ensino médio, foi feito 1 curso técnico em Agroecologia integrado ao ensino médio com o COTUCA (Colégio Técnico de Campinas) e a UNICAMP, com 134 alunos. Foram realizados 2 cursos superiores: 1 de Geografia com a UNESP/Presidente Prudente, com 46 alunos e 1 de Pedagogia com a UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), com 41 alunos. Quanto à pós-graduação, foram executados 2 cursos: 1 de especialização em Residência Agrária com 15 alunos e 1 Estágio de Vivência em Residência Agrária, com 16 alunos, ambos executados pela UNICAMP.

Atualmente, encontram-se em execução 7 cursos: 1 de Agronomia com a UFSCar, com 51 alunos; 3 especializações em Residência Agrária: 1 com a USP (Universidade de São Paulo, com 42 alunos; 1 com a UNESP, com 44 alunos e 1 com a UNICAMP, com 53 alunos; 1 curso de mestrado com a UNESP com 37 alunos; 1 curso de Pedagogia da Terra com a UFSCar, com 37 estudantes e 1 curso de Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos pelo MEB, com 480 alunos de várias

regiões do Estado de São Paulo. Logo abaixo, segue uma tabela com os principais resultados nesse Estado:

**Tabela 4 – Cursos PRONERA em São Paulo**

<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Alunos</b>
EJA	2189
Pós-ensino fundamental	116
Ensino médio	134
Ensino superior	175
Residência agrária - pós-graduação	170
Mestrado	37
<b>Total</b>	<b>2821</b>

Fonte: PRONERA/SP/2014

Como se observa pelos números apresentados, foi propiciada a alfabetização/escolarização de 2.189 educandos no Estado de São Paulo, entre assentados e acampados. Apesar de serem número relevantes, a taxa de analfabetismo no campo ainda é bastante significativa, como se verifica na pesquisa das condições de vida do ano de 2006, realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)<sup>38</sup>, que constatou que a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais estava na faixa de 5,6% no Estado de São Paulo. Ao analisar dados preliminares do censo demográfico de 2010, feito pelo IBGE, a SEADE destacou que a taxa equivale a 4,3%. No ano de 2010, o INCRA, em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizou a pesquisa “Avaliação da Qualidade dos Assentamentos, Produção e Renda”, que demonstrou que o Estado de São Paulo possui 12,68 % de assentados não alfabetizados. No campo, como se pode observar, as taxas de analfabetismo são bem maiores do que as apresentadas no contexto urbano, conforme demonstrado pelos dados da PNAD, em 2006, e pelo censo do IBGE, em 2010, o que justifica a continuidade da atuação do PRONERA na implementação de cursos nessa área para o público atendido por essa política pública.

Em relação ao nível superior, os dados da última Pesquisa Nacional de Educação da Reforma Agrária, de 2005, detectou que apenas 1% dos assentados da reforma agrária possuem ensino superior. Já a pesquisa “Avaliação da Qualidade dos Assentamentos, Produção e Renda”, de 2010, demonstrou que o Estado de São Paulo possui apenas 1,42% de assentados com nível superior concluído. Em

**38**

SEADE. Disponível em:

<<http://www.seade.gov.br/produtos/retratosdesp/view/index.php?id=14&temaId=3&locId=1000>>.

Acesso em: 31 de out. de 2013.

notícia veiculada pela Revista Nova Escola Nº 253 (junho/julho de 2012, p. 47), foi informado que dados do Censo Escolar 2011, divulgados em abril de 2012 pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP), mostraram que 47% dos professores do campo ainda não possuíam o ensino superior completo. O percentual é muito maior do que na zona urbana, que possui 22% de professores sem nível superior.

Os cerca de 650 educandos tiveram a possibilidade de continuar seus estudos pelo PRONERA em São Paulo do pós-ensino fundamental ao mestrado, garantindo a profissionalização, a formação de educadores e articuladores de políticas públicas, entre outras habilidades, conseguindo, assim, pesquisar a própria realidade e repensar o desenvolvimento das áreas de reforma agrária.

Os dados apresentados, por sua vez, revelam ainda a necessidade de ampliar a formação dos assentados no Estado de São Paulo, garantindo que tenham acesso a conhecimentos que possibilitem impactos na melhoria da qualidade de vida e na sustentabilidade dos assentamentos e ampliem a perspectiva desses assentados/educandos permanecerem no campo, vislumbrando chances concretas de serem protagonistas por meio de sua formação, com uma história positiva no processo de reforma agrária.

Por outro lado, somente a partir das lutas dos movimentos sociais/sindicais pela educação do campo, como mais uma das bandeiras no contexto de luta pela terra, justifica-se a criação, implantação e implementação do PRONERA no âmbito do INCRA, instituição responsável por cuidar da malha fundiária do país, pela reforma agrária e pelo desenvolvimento de projetos de assentamentos. O próximo capítulo discutirá o processo de gestão do PRONERA no Estado de São Paulo, tendo por objeto o estudo do curso de pedagogia da terra. A partir das análises da documentação desse curso, será possível ver que o PRONERA é fruto da conquista de direitos sociais reivindicados na busca por melhores condições de vida na terra reformada.

### **Capítulo 3 – Como pensar a gestão?**

Este capítulo tratará sobre os aspectos teóricos da gestão e será utilizado como fundamentação teórica nas análises realizadas no quarto capítulo e está dividido em 4 tópicos: 3.1. As fontes documentais; 3.2. Gestão pública; 3.3. Política pública e 3.4. Princípios e práticas do PRONERA. O primeiro tópico traz uma discussão sobre a utilização das fontes primárias analisadas nessa pesquisa. O segundo tópico versará sobre os modelos de gestão adotados no Brasil: patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e gestão democrático-participativa. O terceiro tópico discutirá a concepção de política pública utilizada nesta monografia. O quarto tópico apontará os

princípios e práticas do PRONERA, a partir da análise dos quatro manuais de operações que foram editados pelo INCRA (1998, 2001, 2004, 2012). Como princípios temos: participação, cidadania, multiplicação, interação, pesquisa, parceria, diálogo, práxis, interdisciplinaridade e equidade. Enquanto prática, será tratado o processo para implementação de cursos do PRONERA.

### **3.1. As fontes documentais**

A pesquisa foi realizada por meio de análise documental. As fontes primárias de análise foram os relatórios da instituição de ensino, as atas de reuniões, pareceres de servidores do INCRA, correios eletrônicos, despachos internos do INCRA, referentes ao curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra. Essa documentação encontra-se no processo administrativo de nº 54.190.003113/2007-81 do convênio nº CRT/SP/85.000/2007, armazenado no Arquivo Morto da Superintendência Regional do INCRA de São Paulo.

Peter Loizos (2002, p. 138), em artigo que trata sobre o uso de vídeo, filme e fotografias como documentos de pesquisa, destacou que “estes registros não estão isentos de problemas, ou acima de manipulação, e eles não são nada mais que representações, ou traços, de um complexo maior de ações passadas”. Os documentos escritos também passam por essa situação, pois quem os escreve possui um objetivo específico, pertence a uma determinada sociedade, o que faz com que siga certas regras ou acredite em determinadas ideologias. Dessa forma, verifica-se a necessidade de compreender o contexto que o documento foi produzido.

Loizos (2002) apontou algumas falácias sobre os registros visuais que também pode ser inferida para os documentos escritos. Uma dessas seria de que a “a câmera não pode mentir”. Por muito tempo no campo da História também se acreditou que o documento escrito não mentia. Daí a falácia, porque tanto a imagem quanto o documento escrito podem ser manipulados, caracterizando-se como representação de uma situação feita por determinados sujeitos históricos. Os documentos analisados nessa pesquisa são oficiais, produzidos dentro de repartições públicas (INCRA e UFSCar), o que fez que fossem tomados esses cuidados na categorização e na interpretação dos dados apresentados.

Outra falácia apontada pelo autor é de que a fotografia é simplesmente e universalmente acessível a qualquer um do mesmo modo, operando transculturalmente, independentemente dos contextos sociais. A fotografia por se tratar de um recorte da realidade pode ser apreendida de diversas maneiras por sujeitos diferentes. Em relação ao documento escrito, dependendo do contexto analisado, também possibilita refletir sobre essas conjecturas.

O autor destacou que algumas das potencialidades no uso da fotografia, enquanto tarefa de

pesquisa possível, seria “ler tanto os registros visuais presentes, como os ‘ausentes’” (2002, p.144), bem como, fugir de análises sugestivas ou impressionistas, ações essas também adotadas na análise dos documentos escritos dessa pesquisa.

Mais elementos se fazem necessários para se refletir sobre a análise de documentos escritos. Le Goff destacou em seu texto *Documento/Monumento* (1990) que o principal papel do historiador é a crítica do documento enquanto monumento.

O documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí detinham o poder. Só a análise do documento enquanto monumento permite à memória coletiva recuperá-lo e ao historiador usá-lo cientificamente, isto é, com pleno conhecimento de causa (1990, p. 545).

(...)

O documento não é inócuo. É antes de mais nada o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuo a viver, talvez esquecido, durante as quais continuo a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. O documento é uma coisa que fica, que dura, e o testemunho, o ensinamento (para evocar a etimologia) que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados desmitificando-lhe o seu significado aparente. O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada imagem de si própria (1990, p. 547-548).

Le Goff (1990) ressaltou que o historiador e, no caso, o pesquisador em geral, não pode ser ingênuo em relação ao documento. Para tanto, deve demolir, desmontar, desestruturar a construção e analisar as condições de produção dos documentos-monumento, para que o pesquisador possa subtrair ao máximo e detalhadamente as informações de um documento, escrito com outra intencionalidade. As fontes documentais foram analisadas baseadas nessas ações. A partir dos cuidados na análise, foram levantadas temáticas presentes nos documentos, que possibilitaram a categorização discutida no quarto capítulo dessa monografia. Os próximos três tópicos desse capítulo apresentarão reflexões teóricas que auxiliarão na análise das categorias selecionadas das fontes documentais.

### **3.2. Gestão pública**

No Brasil, ao trabalharmos com a gestão pública das instituições, verificamos que vários modelos de interpretação se inter-relacionam, o que ajuda a explicar porque funcionam de certa maneira e a forma como algumas políticas públicas são implementadas. Os principais modelos que encontramos no nosso país são: o patrimonialismo, a burocracia, o gerencialismo e a gestão democrático-participativa.

No patrimonialismo, seria estabelecida a confusão dos papéis entre público e privado, engendrada a partir da dominação portuguesa no Brasil; a burocracia, conforme apontou Oliveira e Tenório (2005, p. 5), seguindo as ideias apresentadas por Weber, destaca justamente a separação entre esses papéis, com a crescente racionalização da esfera pública. Para esses autores, “o poder da burocracia estaria na técnica organizacional aprimorada que ela, e só ela, detém.” Já o gerencialismo adotaria uma ligação entre autonomia política e racionalização.

Costa e Camelo (2010) destacam, em seu artigo “*Gestão pública participativa: aspectos de governabilidade e interação político-social*” (2010), que o debate sobre a reforma e a modernização do Estado é abordado durante o século XXI por duas linhas teóricas: a social-democracia de cunho neoliberal e a democrático-participativa. A primeira apresenta como alternativa a diminuição do tamanho (enxugamento) da máquina pública e a modernização do processo gerencial, focada principalmente na política econômico-financeira. Já a linha democrático-participativa

visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos do processo decisório em função do envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e implementação de políticas públicas na busca da *good governance e accountability* (processo de transparência e de prestação de conta da gestão dos recursos públicos) (COSTA; CAMELO, 2010, p. 136).

Farah, em seu artigo “*A administração pública e políticas públicas*” (2011), apresenta como a administração pública foi introduzida no Brasil. Assim, em um primeiro momento, conforme já apontado, predomina na prática da administração pública o patrimonialismo e o clientelismo. Somente com o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, tentou-se implementar uma modernização na administração, baseada nas ideias da burocracia de Weber, incentivando os princípios do mérito e da impessoalidade. A autora também relata que, a partir da década de 1980, as revistas que analisavam as políticas públicas passaram a incluir os seguintes temas: movimentos sociais, participação, legitimidade, equidade, financiamento de políticas sociais e controle social de políticas públicas (FARAH, 2011, p. 823).

Em um artigo anterior, Farah (2004), ao tratar da premissa da inovação no governo local, destaca que a Revolução de 1930 forneceu as bases para o nacional-desenvolvimentismo, com um federalismo centralizador. Após esse período, “o governo central procurou capacitar-se para suas novas funções, criando novas instituições e incorporando novos quadros à burocracia federal, ao mesmo tempo em que procurava construir novas formas de relacionamento com a sociedade civil que viessem a se contrapor ao patrimonialismo (FARAH, 2004, p. 43)”. Segundo Farah (2004, p. 48):

(...) a década de 1980 não foi apenas a década da redemocratização, processo que trouxe consigo a esperança de superação de um padrão excludente de desenvolvimento, pela possibilidade de atendimento de reivindicações até então reprimidas. Esta foi também a década em que o próprio modelo nacional-desenvolvimentista entrou em crise, a crise fiscal afetando a capacidade de resposta do Estado brasileiro às necessidades na área social. Diante da crise fiscal, no final da década, novos elementos haviam passado a compor a agenda de reforma, tais como a busca de eficiência, da eficácia e da efetividade da ação estatal, num quadro marcado pela escassez de recursos. A garantia de *accountability* e da qualidade dos serviços públicos passou também a fazer parte da agenda, ao lado da orientação para extensão do acesso, um desafio ainda existente na sociedade brasileira (apud FARAH, 2001).

Rocha (2009, p. 6-7), no artigo “*Gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil*”, destaca que, até o início da década de 1980, predominava no Brasil uma gestão pública centralizadora, marcada pelo corporativismo, pelo burocratismo e pelo clientelismo na articulação das políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal. A partir da década de 1990, com a descentralização político-administrativa e a municipalização, caminha-se para o estabelecimento de instituições democráticas no Brasil, com transparência e publicização das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou as premissas para um novo formato institucional, redefinindo o papel do Estado no Brasil “a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas (ROCHA, 2009, p. 3)”. Essa situação faz parte do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa nas esferas municipal, estadual e federal, durante a década de 1990 em nosso país. O inciso II, do Artigo 204 da Constituição Federal de 1988, ao tratar das ações governamentais na área de assistência social, prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Segundo Rocha (2009, p. 3), a Constituição Federal, ao assegurar esse princípio e diretriz, “institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo”.

Na busca pela regulamentação da participação popular, surgem os conselhos gestores, a partir da década de 1990, que preveem a participação dos cidadãos na formulação, gestão e controle das políticas públicas, além da sua descentralização. São canais de participação da ação pública na esfera local, na interação entre governo e sociedade. Segundo Rocha (2009, p. 5-6),

Os Conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na *saúde*, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na *assistência social*, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na *educação*, como “gestão democrática

do ensino público” (art. 206, inciso VI).

Farah (2004, p. 46) também destacou que a introdução da participação na gestão democrática fez com que fossem criados novos mecanismos que garantissem a presença de representantes da sociedade civil na formulação e gestão de políticas públicas, tais como “os conselhos de saúde e os de educação, e o mutirão, a ajuda mútua e as cooperativas habitacionais, na área de habitação”.

Verificar como essas ideias se apresentam no INCRA não seria possível no espaço de tempo desta pesquisa, mas, pela vivência desta subscritora, atuando na estrutura dessa entidade federal, verifica-se que algumas estão presentes nessa autarquia federal, inclusive o clientelismo enquanto prática do patrimonialismo. No entanto, o PRONERA, ao ser criado no ano de 1998, apresentou alguns elementos fundamentais em sua estrutura: a Comissão Pedagógica Nacional, as Coordenações Político-Pedagógicas dos cursos e o princípio da parceria.

Ao tratar especificamente do curso de Pedagogia da Terra, percebe-se que há vários elementos presentes de uma gestão democrático-participativa na parceria para o desenho do projeto, na implementação e na avaliação desse curso. Também há outras políticas públicas no INCRA que possuem esse viés de participação da sociedade civil, como o programa Terra Sol (Ação de Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização e às Atividades Pluriativas Solidárias) e a ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural).

No próximo tópico, será discutida a utilização do conceito de política pública nesta pesquisa.

### **3.3. Política pública**

A iniciativa de estudar política pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica partiu dos EUA, ao se preocuparem com a produção dos governos, em contraposição aos europeus, que focaram suas pesquisas no Estado e em suas instituições, ou seja, quem produz política pública. Os norte-americanos queriam entender a ação/produção dos governos (SOUZA, 2006, p. 21-22).

O governo dos Estados Unidos passou a se preocupar com a utilização das políticas públicas como ferramenta de decisões do governo somente com a Guerra Fria e a valorização da tecnocracia (SOUZA, 2006, p. 22). O seu estudo teve maior visibilidade posteriormente, com a introdução das políticas restritivas de gastos, tão em voga com o neoliberalismo das décadas finais do século XX (1980/1990), baseado na diminuição da intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais.

Segundo Souza (2006), existe uma autonomia relativa do Estado na definição e implementação de políticas públicas, pois possui um espaço próprio de atuação, mas, ao mesmo

tempo, está aberto às influências internas e externas. Governos, grupos de interesses e movimentos sociais também se envolvem na formulação de políticas públicas. Outras definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas. Souza (2006, p. 27) destaca que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

A autora, entre vários pontos, discorre em seu texto sobre os vários modelos de formulação e análise de políticas públicas e, quanto à definição desse conceito, destaca que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”, mas ressalta que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

(...)

Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 24).

O PRONERA, em sua formulação, partiu da reivindicação e participação de movimentos sociais e sindicais do campo brasileiro. Esse tipo de política pública se contrapõe ao denominado “novo gerencialismo público” e à política fiscal restritiva de gastos, implementada em alguns governos por influência do neoliberalismo. Segundo Souza (2006), as políticas públicas com esse viés visaram principalmente à tríade: eficiência, credibilidade e delegação das políticas públicas para instituições com independência política. Uma política pública, como o PRONERA, possui implementação de caráter participativo. Souza (2006, p. 36), nesse ponto, destaca que:

Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente as sociais.

Por outro lado, a autora ressalta que, pela teoria neo-institucionalista “(...) não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (2006, p. 39). No caso do PRONERA, a mudança da legislação federal demonstra a força das regras formais que as instituições devem seguir, por força do princípio da legalidade na administração pública. Um exemplo é a proibição, pela Lei de Diretrizes

Orçamentárias, a partir de 2008, de servidor público receber recurso de convênio. Outras mudanças foram introduzidas por meio de normativos internos editados pelo próprio INCRA (normas de execução, instruções normativas, manual de operações). Também se pode citar a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com a edição do acórdão nº 2.653/2008, que proibiu o INCRA de se valer de convênio para gerir cursos no âmbito dessa política pública de educação do campo para assentados da reforma agrária. Claro que, no caso do TCU, também confirma-se a força dessa entidade no controle da implementação de políticas públicas pelo país. Por fim, Souza (2006, p. 36-37) sintetiza os principais elementos sobre as políticas públicas, baseados nas diversas definições e modelos desse conceito:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Com a abertura política do Brasil, após um longo período de ditadura militar, e com a promulgação da Constituição de 1988, vários atores sociais passaram a reivindicar uma maior participação na sociedade, principalmente na formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Duarte (2012), no artigo “*Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais*”, analisa os conceitos educação e desenvolvimento a partir do documento final da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010. Segundo a autora (2012, p. 685):

A atuação de representantes de diversos movimentos sociais no aparelho do Estado, a atuação de organizações internacionais as mais diversas na área da educação e a intervenção de entidades empresariais na agenda educacional impõem ao analista social, além do estudo referente às demandas ascendentes, o reconhecimento de ações assintóticas. Ou seja, daquelas ações que provocam proposições em tensão com as concepções hegemônicas em um dado período.

Nesse sentido,

reconhece que o termo “políticas públicas” se refere aos resultados das ações coordenadas e articuladas entre atores governamentais e não governamentais, ou seja, tem por referente uma sociologia da ação pública (LASCOURMES; LE GALÉS, 2007). Nesse referente, o processo de construção de novas agendas, as questões que as configuram ou os temas ignorados são expressão de modos de interação desigual

entre atores sociais diversos, como modos de regulação social (DUARTE, 2012, p. 685).

A proposta de gestão democrático-participativa prevê justamente a participação da sociedade civil nas etapas do ciclo de políticas públicas: formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento, avaliação, por meio da coordenação e articulação das ações por diferentes e desiguais atores sociais/sujeitos históricos existentes na sociedade, o que possibilita o exercício desse tipo de gestão em nossa sociedade.

O PRONERA abarca essa conceituação, pelo que se percebe na análise dos elementos contidos nos seus manuais de operações (1998, 2001, 2004 e 2012) e nos documentos referentes ao processo administrativo do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra, o que compreende: relatórios de acompanhamento de servidores do INCRA; relatórios de reunião desses mesmos servidores; atas de reunião da UFSCar, relatórios de execução física da UFSCar; correios eletrônicos das várias parcerias. Nesse caso, um primeiro ponto a se destacar seria a gestão compartilhada entre as diversas parcerias envolvidas, no caso: movimentos sociais e sindicais (OMAQUESP, MST, FERAESP e FAF), INCRA, FAI e UFSCar. Como isso ocorreu, será analisado no escopo deste capítulo.

No próximo item deste tópico, serão analisados os princípios e práticas do PRONERA, com o objetivo de averiguar se abarcariam o conceito de política pública adotado nesta pesquisa, no viés da gestão democrático-participativa.

### **3.4. Princípios e práticas do PRONERA**

O terceiro tópico pretende apresentar os princípios e práticas do PRONERA a partir da análise dos quatro manuais de operações que foram editados pelo INCRA (1998, 2001, 2004, 2012) e sua relação com a gestão democrático-participativa e o conceito de política pública utilizado nesta pesquisa. Os princípios adotados pelo PRONERA ao longo de sua existência foram: participação, cidadania, multiplicação, interação, pesquisa, parceria, diálogo, práxis, interdisciplinaridade e equidade. O processo para implementação de cursos do PRONERA será discutido enquanto prática.

Nas versões do manual de operações do PRONERA de 1998 (p. 11-12) e de 2001 (p. 13-14), os princípios básicos dessa política pública destacados foram: caráter **interativo**, que recebeu a denominação de parceria nas duas últimas versões; o caráter **multiplicador** e o caráter **participativo**, que também apareceram em todas as versões.

No manual de 2012, os princípios foram registrados como gerais (p. 14-16), o que no manual de 2004 (p. 16; 25) foi separado por princípios político-pedagógicos (inclusão, participação, interação

e multiplicação); princípio operacional e metodológico (parceria) e princípios e pressupostos teórico-metodológicos (diálogo, práxis e transdisciplinaridade). No manual de 2012, também foi incluída a equidade como um princípio geral do programa.

No princípio da **inclusão**: “a indicação das demandas educativas, a forma de participação e gestão, os fundamentos teórico-metodológicos dos projetos devem ampliar as condições do acesso à educação como um direito social fundamental na construção da cidadania dos jovens e adultos que vivem nas áreas de reforma agrária (2004, p. 18)”. No princípio da **participação**, as comunidades das áreas de reforma agrária e suas organizações e os demais parceiros deveriam indicar as demandas educacionais e decidir sobre a elaboração, execução e acompanhamento dos projetos (2004, p. 18). O princípio da **interação** ocorre justamente pela parceria entre diferentes sujeitos e instituições (órgãos governamentais, instituições públicas de ensino, instituições de ensino sem fins lucrativos, movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais e as comunidades assentadas) pela educação continuada e a profissionalização no campo (2004, p. 18). Cabe destacar que, no manual de operações de 2012, foi retirado o termo “movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais” e colocado “comunidades assentadas nas áreas de reforma agrária e as suas organizações”, devido à restrição imposta pelos acórdãos do TCU.

No princípio da **multiplicação**, como o próprio termo propõe, o objetivo é fazer com que as ações educativas do PRONERA atinjam o maior número de pessoas em alfabetização e formação em diferentes níveis de ensino, mas também garanta educadores e educadoras, técnicos/agentes mobilizadores nas áreas de reforma agrária (2004, p. 18). Sobre esse princípio, cabe dizer que foram retirados os acampados e acampadas na versão de 2012, também devido aos acórdãos. Também foram incluídos os termos “profissionais” e “articuladores de políticas públicas”.

No manual de 2004, a **parceria** aparece como princípio operacional e metodológico e, na versão de 2012, engloba os princípios gerais do PRONERA. A parceria é apontada no manual de 2004 como condição para a realização das ações do PRONERA (2004, p. 18). A gestão é participativa em uma construção coletiva, assumida por todos os envolvidos, na elaboração, no acompanhamento e na avaliação dos projetos (2004, p. 18). No manual de 2012, também devido aos acórdãos, a construção é coletiva apenas no acompanhamento e na avaliação dos projetos pedagógicos. Nos dois manuais (2004 e 2012), os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais (movimentos sociais e sindicais do campo, no manual de 2012) aparecem como parceiros, além das instituições públicas de ensino e instituições civis de ensino (privadas sem fins lucrativos no manual de 2012) e os governos municipais e estaduais.

Como princípios e pressupostos teórico-metodológicos, destacam-se outros três no manual de 2004 (p. 27), que estão contidos nos princípios gerais no manual de 2012. São eles:

**Princípio do diálogo:** é preciso garantir uma dinâmica de aprendizagem-ensino que assegure o respeito à cultura do grupo, a valorização dos diferentes saberes e a produção coletiva do conhecimento.

**Princípio da práxis:** é preciso construir um processo educativo que tenha por base o movimento ação-reflexão-ação e a perspectiva de transformação da realidade; uma dinâmica de aprendizagem-ensino que ao mesmo tempo valorize e provoque o envolvimento dos educandos/educandas em ações sociais concretas, e ajude na interpretação crítica e no aprofundamento teórico necessário a uma atuação transformadora.

**Princípio da transdisciplinaridade:** é preciso construir um processo educativo que contribua para a articulação de todos os conteúdos e saberes locais, regionais e globais garantindo livre trânsito entre um campo de saber e outro. É importante que nas práticas educativas os sujeitos identifiquem as suas necessidades e potencialidades e busquem estabelecer relações que contemplem a diversidade do campo em todos os seus aspectos: sociais, culturais, políticos, econômicos, de gênero, geração e etnia.

No manual de 2012, foi incluído o princípio da **equidade**, destacando que o “PRONERA poderá estabelecer diretrizes próprias para a articulação das suas demandas com as demais políticas públicas federais, estaduais e municipais, que façam o diálogo entre educação, inclusão social, desenvolvimento e redução regional das desigualdades”.

Em relação às práticas, no manual do PRONERA de 2004 (p. 21-22), entre os critérios de apresentação dos projetos, constava que estes deveriam ser construídos coletivamente entre as instituições de ensino, as superintendências do INCRA e os movimentos sociais e sindicais. Além de outras orientações, mencionava-se que os projetos deveriam ser assinados pelos movimentos sociais e sindicais que participariam da sua construção. Em um segundo momento, era encaminhado ao assegurador estadual do programa para análise. Em seguida, seguia para a direção executiva, que o considerando apto, encaminhava para que a Comissão Pedagógica Nacional analisasse o conteúdo e a metodologia do projeto. A parte orçamentária era analisada pelo assegurador do PRONERA no âmbito da superintendência regional do INCRA. A coordenação do PRONERA passou por algumas alterações na estrutura organizacional do INCRA, no entanto, manteve a gestão do programa, como se vê pelos manuais de operações e pelo Decreto 7352/2010, que destacou, em seu Artigo 16, as seguintes atribuições:

- I - coordenar e supervisionar os projetos executados no âmbito do Programa;
- II - definir procedimentos e produzir manuais técnicos para as atividades relacionadas ao Programa, aprovando-os em atos próprios no âmbito de sua competência ou propondo atos normativos da competência do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; e
- III - coordenar a Comissão Pedagógica Nacional de que trata o art. 17.

A comissão pedagógica também permaneceu presente desde a criação dessa política pública,

apenas atualizando, suprimindo ou incluindo algumas atribuições em sua existência. Representantes da sociedade civil e do governo federal permaneceram presentes em sua estrutura, sendo prevista no Decreto 7352/2010, Artigo 17, com a finalidade de:

- I - orientar e definir as ações político-pedagógicas;
- II - emitir parecer técnico e pedagógico sobre propostas de trabalho e projetos; e
- III - acompanhar e avaliar os cursos implementados no âmbito do Programa.

A criação dos projetos de forma coletiva pelas parcerias e a presença da Comissão Pedagógica Nacional com representantes de instituições de ensino, movimentos sociais, organizações sociais, do INCRA e de outras entidades federais e a adoção dos princípios explicitados nos manuais de operações (1998, 2001, 2004 e 2012) demonstram o exercício de uma gestão democrático-participativa do PRONERA. Este, ao realizar a coordenação e a articulação das ações por diferentes e desiguais atores sociais existentes na sociedade, constitui-se enquanto política pública tal como pensada nesta pesquisa.

Marialva (2011, p. XIII), como já abordado na introdução dessa monografia, analisou as formas de gestão do PRONERA nos Estados de São Paulo e do Pará. A autora elencou vários pontos sobre essa questão: a organização do programa pelo INCRA de Brasília (sede da autarquia) por meio da Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania; a Comissão Pedagógica Nacional; o Conselho Deliberativo Nacional; a parceria do INCRA com as instituições de ensino, outros órgãos governamentais, movimentos sociais e sindicais, governos estaduais e municipais; a presença de uma gestão colegiada e a gestão financeira por intermédio de convênios, que transferem recursos a outras entidades. Como se observa, outras pesquisas também destacaram elementos da constituição do PRONERA que o configuram enquanto política pública. No próximo tópico, veremos como esses conceitos são utilizados na implementação do curso de pedagogia da terra.

## **Capítulo 4 - Que gestão é almejada?**

O quarto capítulo objetiva responder à questão supracitada e está dividido em dois tópicos. O primeiro tópico trata dos aspectos potencializadores da gestão compartilhada, apontando como foi construído o projeto do curso de Pedagogia da Terra; a atuação da Coordenação Político-Pedagógica na gestão do curso, com a presença das diferentes parcerias e a implementação da pedagogia da alternância, enquanto metodologia adotada no PRONERA e na educação do campo. Nesse tópico,

também será discutida a questão do conflito como algo potencializador da gestão democrático-participativa, pois o debate entre diferentes sujeitos históricos e entidades representativas faz avançar e criar aspectos novos na gestão.

O segundo tópico apontará os entraves da gestão do PRONERA, destacando o arcabouço legal que influenciou na implementação dos cursos durante o recorte temporal desta pesquisa (2007-2011); entre outros aspectos, no intuito de compreender um pouco sobre o desenvolvimento e a gestão do PRONERA enquanto política pública.

## **4.1. Aspectos potencializadores da gestão compartilhada**

O primeiro tópico trata dos aspectos potencializadores da gestão compartilhada, apontando como foi construído o projeto do curso de Pedagogia da Terra; a atuação da Coordenação Político-Pedagógica na gestão do curso, com a presença das diferentes parcerias e a implementação da pedagogia da alternância, enquanto metodologia adotada no PRONERA e na educação do campo. Neste tópico, também será discutida a questão do conflito como algo potencializador da gestão democrático-participativa, pois a coordenação e articulação das ações entre diferentes e desiguais atores sociais/sujeitos históricos e entidades representativas faz avançar e criar aspectos novos na gestão.

### **4.1.1. Formação da agenda: construção do curso de Pedagogia da Terra**

No decorrer deste capítulo, veremos que a participação de todos os parceiros na gestão do projeto se fez presente, desde a formulação à implementação, monitoramento e avaliação. Pelos relatórios analisados, percebeu-se uma presença constante dos servidores e prestadores de serviço do INCRA no acompanhamento/monitoramento desse convênio.

A proposta do curso Especial de Licenciatura Plena em “Pedagogia da Terra” foi gestada a partir de março de 2006, quando representantes do INCRA e do MST procuraram a UFSCar na tentativa de implantar cursos do PRONERA com a universidade. Após essa reunião, constituiu-se uma comissão formada por professores e estudantes da universidade e representantes do INCRA/SP, com o objetivo de realizar um seminário “para trocar experiências e discutir a possibilidade de elaborar propostas no campo da formação de assentados no Estado de São Paulo” (Processo Administrativo do INCRA, fls. 27).

Fruto dessas discussões, ocorreu, em 30/05/2006, o seminário “Universidade e Reforma Agrária: construindo uma proposta de formação para os assentados”, que contou com a participação

de alunos e professores da UFSCar, funcionários do INCRA/SP, do PRONERA e várias organizações sociais. Os objetivos do seminário foram:

1. apresentar e discutir o PRONERA, em termos de seus objetivos, dinâmica de funcionamento e experiências já implantadas;
2. apresentar projetos de pesquisa e ação comunitária, bem como outras atividades individuais ou em grupos pertinentes à temática desenvolvidas na UFSCar;
3. levantar as potencialidades de construção e encaminhamento de propostas pedagógicas que envolvam os assentados, os docentes e os alunos da UFSCar.

Após essa iniciativa, foi criado um grupo de trabalho interinstitucional com representantes da UFSCar, INCRA e diferentes movimentos sociais e sindicais (MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, FAF – Federação da Agricultura Familiar, FERAESP – Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo, MLST - Movimento de Libertação dos Sem Terra e OMAQUESP – Organização das Mulheres Assentadas e Quilombolas do Estado de São Paulo) para desenvolver propostas no âmbito do PRONERA. Desse grupo, convergiram duas propostas, uma do curso de pedagogia e outra do curso de agronomia. Bezerra (2013, p. 25-26) relatou que foram dois seminários de discussões entre março e abril de 2006 e que o MLST participou no início das discussões, mas saiu com o andamento dos trabalhos para implantação dos dois cursos, que se tornaram convênios entre o INCRA, a UFSCar e a FAI. Nesse contexto, o curso de pedagogia,

foi construído com a participação da equipe do Pronera do INCRA, de vários docentes da UFSCar e de quatro movimentos sociais (MST, OMAQUESP, FAF e FERAESP), movimentos estes, que participaram em maio de 2006 de um Seminário realizado na UFSCar, que resultou nessa demanda, apoiada pela Pró-reitoria de graduação da UFSCar<sup>39</sup>.

Segundo Bezerra (2013), ocorreram várias discussões sobre diferentes concepções educacionais do projeto político pedagógico do curso,

e as propostas apresentadas iam desde a formulação de um curso que tivesse como modelo a multiculturalidade até a centralidade nas ideias neoliberais, tão presentes na educação, sobretudo por parte daqueles que se dizem pós-modernos. A proposta de um curso que questionasse o sistema capitalista e que trabalhasse a partir de uma perspectiva de classe, assumindo a defesa da classe trabalhadora, saiu vencedora. Assim, os pressupostos da pedagogia histórico-crítica puderam, de alguma forma, ser experimentados (BEZERRA, 2013, p. 27).

O projeto do curso de Pedagogia da Terra foi encaminhado à Coordenação Nacional do

---

**39** Documento de 08/05/2007, da asseguradora do PRONERA de São Paulo, encaminhando o projeto para análise pela Comissão Pedagógica Nacional (fls. 07 do processo administrativo).

PRONERA, em 08/05/2007. Foi analisado, em 16/05/2007, pela Comissão Pedagógica Nacional do PRONERA (CPN), com vistas à aprovação. No entanto, a parecerista recomendou “a inclusão de disciplinas referentes a Fundamentos de Educação dos Portadores de Necessidades Especiais e História da África, conforme diretrizes da legislação em vigor e da relevância de que tais temas estejam contemplados na formação dos Pedagogos do Campo” (fls. 05). Em face dessa recomendação, a asseguradora do programa encaminhou, em 18/06/2007, um correio eletrônico sobre o parecer da CPN e apresentando a recomendação. Sobre esse ponto, enviou à coordenação do curso pesquisa feita pelo INCRA, contendo o parecer do CNE, nº 05/2005 e Resolução CNE/CP nº 1 de 15/05/06, que tratam das solicitações recomendadas pela parecerista da CPN (fls. 86/87), auxiliando na resolução dos problemas pedagógicos do curso.

O curso de pedagogia foi proposto para ser realizado em 4 anos, com 8 etapas presenciais, baseado na metodologia da pedagogia da alternância, entre outubro de 2007 e janeiro de 2012, segundo o convênio assinado em 30/11/2007. Foram realizadas 8 etapas de tempo escola no curso de pedagogia: 1º Etapa – 15/01/2008 à 05/03/2008, em São Carlos; 2º Etapa – 21/06/2008 à 09/08/2008, em São Carlos; 3º Etapa – 11/01/2009 à 28/02/2009, em Ribeirão Preto; 4º Etapa – 21/06/2009 à 15/08/2009, em São Carlos; 5º Etapa – 10/01/2010 à 13/03/2010, em São Carlos; 6º Etapa – 20/06/2010 à 07/08/2010, em São Carlos; 7º Etapa – 23/01/2011 à 19/03/2011, em São Carlos; 8º Etapa – 02/10/2011 à 26/11/2011, em São Carlos. A formatura dos alunos ocorreu em 26/11/2011, sem atraso na implementação do curso, apesar da demora nos repasses dos recursos por parte do INCRA.

O curso contou com a parceria de vários movimentos sociais e sindicais, como o MST, a OMAQUESP, a FAF e a FERAESP, que são os mesmos que participaram do seminário que deu origem à proposta, além da FAI, da UFSCar e do próprio INCRA.

Como se pode perceber pelo histórico do projeto, os princípios do PRONERA, a parceria, a interação, a cidadania e a participação, foram colocados em prática desde as primeiras discussões quanto às reivindicações para os assentados do Estado de São Paulo e todos os sujeitos envolvidos articularam e coordenaram as ações objetivando a construção constante do curso, seguindo os princípios do PRONERA e da gestão democrático-participativa.

Segundo Paiva (2008, p. 68), um elemento fundamental para se pensar um projeto de educação do campo é justamente “a participação dos sujeitos nos processos educativos, seja na construção do currículo, na gestão, na ideia de sujeito em formação e da escola como um espaço de exercício da cidadania”, ideia corrente em praticamente todas as tendências pedagógicas. A autora propõe que se construa uma prática educacional crítica e libertadora com a participação dos sujeitos sociais de forma coletiva. Para tanto, faz-se necessário:

- a) Assumir que os sujeitos que vivem no campo são construtores de conhecimento;
- b) Que os sujeitos coletivos podem superar os obstáculos da tradição sociocultural e escolar;
- c) Que os sujeitos sociais participam ativamente, construindo alternativas pedagógicas e forma de gestão coletiva – na tomada de decisão, na elaboração do fazer pedagógico pertinente à realidade sócio-cultural – constituindo o campo enquanto lugar de vida (PAIVA, 2008, p. 69-70).

Lembrando que considerar o campo enquanto espaço de vida é respeitar as especificidades dos modos de viver e agir dos povos do campo e estes como produtores de conhecimento. A autora afirma a necessidade de construção coletiva como uma oportunidade de adotar novos critérios de participação dos sujeitos sociais, com “críticidade coletiva”, “distanciamento problematizador” e “conscientização política das intencionalidades”, elaborando “sua autonomia na condução do processo” (PAIVA, 2008, p. 71-72). Para se construir esse novo projeto, a autora destaca que se deve buscar subsídios nas práticas pedagógicas emancipatórias realizadas pelos movimentos sociais, entre outros.

O projeto político pedagógico da Educação do Campo deve ser construído, rompendo a dissociação entre a dimensão política e pedagógica; entre os conhecimentos escolares e o conhecimento da tradição, considerando na sua concepção que os conteúdos devem ser construídos a partir da realidade local, dentro do contexto sócio-histórico da construção. Deve considerar o processo de ensino/aprendizagem, a partir do diálogo entre saberes, da tradição e científico, em que a apreensão do conhecimento é construída coletivamente, a partir da análise das contradições vivenciadas na realidade dos sujeitos (PAIVA, 2008, p. 72-73).

O diálogo entre sujeitos históricos que possuem diferentes concepções e saberes passa a ser o elemento que possibilitará a construção do projeto pedagógico. Na educação do campo, a socialização vivenciada pelos sujeitos não desvincula as lutas sociais da experiência da escola do campo e nem desvincula a política do pedagógico (PAIVA, 2008, p. 73).

Muitos desses elementos que compõem um projeto para a educação do campo são pensados, gestados, geridos e avaliados com a participação dos sujeitos e coletivamente, bem como valorizadas as práticas que estão em implementação há algum tempo. No curso de Pedagogia da Terra, a participação será um dos elementos presentes em todas as etapas. Isso não quer dizer que não ocorrem discordâncias nesse processo, pois, para se chegar ao consenso, é natural ocorrer disputas na construção coletiva, ou seja, há presença do conflito na construção da educação do campo, que também é algo bastante presente na luta pela terra no Brasil. Esse ponto será discutido no item 4 deste tópico.

Houve um processo de coordenação e articulação das ações entre diferentes e desiguais atores sociais desde o início da formação da agenda para a construção do curso de Pedagogia da Terra

na UFSCar. Construído o projeto e firmado o convênio, o curso entrará em implementação, após a realização do processo seletivo, a discussão das ementas do curso e a escolha/seleção dos professores e demais recursos humanos que atuaram no projeto. Um dos elementos fundamentais na gestão do PRONERA, durante a sua implementação e avaliação, é justamente a presença da Coordenação Político-Pedagógica nos cursos e a definição das atribuições das parcerias envolvidas, assuntos do próximo item deste tópico.

#### **4.1.2. Coordenação Político-Pedagógica**

Ao se analisar as quatro primeiras versões do manual de operações do PRONERA (1998, 2001, 2004 e 2012), observou-se que apenas nas versões de 1998 e 2012 aparece a constituição da Coordenação Político-Pedagógica, responsável pela gestão dos cursos. Claro que o princípio da parceria forneceu o subsídio legal para que se constituíssem essas coordenações locais desde o início da implementação dos cursos pelo PRONERA.

No primeiro manual, só eram atendidos projetos de educação de jovens e adultos e havia a definição da denominada coordenação local (1998, p. 18-19), que deveria ser constituída por: 3 monitores; 1 estudante universitário; 1 agente de movimentos sociais (coordenador local) e demais representantes dos parceiros locais. Teria como atribuições: “divulgar, coordenar, articular, implementar, fazer o acompanhamento pedagógico, supervisionar e avaliar as atividades do programa”. No caso do estudante universitário e do agente do movimento social, as atividades por eles realizadas seriam remuneradas e ainda teriam como atribuições: “efetuar a distribuição de material didático-pedagógico para os professores, monitores(as) e alunos(as) e avaliar as atividades pedagógicas desenvolvidas” (1998, p. 19).

No manual de operações de 2012 para os cursos de nível médio (todas as modalidades), de nível superior/especialização/residência agrária é prevista a formação do Colegiado de Coordenação e Acompanhamento Pedagógico, que em sua estrutura deveria:

contar, no mínimo, com a presença do coordenador geral; coordenador (es) pedagógico (s); professor orientador; representantes dos educandos; representantes do INCRA e das representações do público beneficiário, estes com as atribuições de acompanhamento e avaliação do processo pedagógico. O articulador responsável pelo funcionamento do Colegiado é o professor que ocupa a função de coordenador geral do curso.

No projeto político-pedagógico do curso de Pedagogia da Terra, também estava prevista a formação da Coordenação Político-Pedagógica (CPP), responsável pelo acompanhamento/monitoramento, pela implementação e pela avaliação do curso. A coordenação foi

constituída por 1 servidor do INCRA; 3 professores responsáveis pelo curso; 2 representantes indicados pelos movimentos sociais; 2 representantes discentes, indicados pelos alunos. Quanto às suas funções no projeto do curso (fls. 50), esperava-se:

o cumprimento dos objetivos e metas elencados neste projeto, onde os mesmos deverão respeitar a unidade, bem como a diversidade dos movimentos sociais. Cabe à coordenação no início de cada etapa, elaborar uma proposta metodológica definindo metas e objetivos em consonância com o projeto de curso e ainda realizar a condução da política pedagógica do curso.

Nas reuniões que se seguiram entre as parcerias que compunham a Coordenação Político-Pedagógica do projeto, discutiram-se a estruturação e as funções dessa coordenação. Por exemplo, em reunião ocorrida em 17/01/2008<sup>40</sup>:

discutiu-se a necessidade da coordenação ir elencando suas atribuições, na perspectiva de otimizar os papéis das pessoas contratadas (desde a coordenação, secretaria, monitores de acompanhamento, etc.). Discutida a necessidade de criação de espaços para a formação da Coordenação Político-Pedagógica do Curso.

A partir da análise dos relatórios das reuniões da CPP, pode-se categorizar todos os itens analisados nesta pesquisa, desde a formação da agenda, que possibilitou o seminário e o grupo de trabalho que construíram os projetos dos cursos de Pedagogia da Terra e de Agronomia pela UFSCar, até os elementos de implementação do PRONERA enquanto política pública, materializados no curso de Pedagogia da Terra. Com isso, verificou-se o desenvolvimento da pedagogia da alternância nesse curso, com análise das discussões na CPP sobre o tempo escola e o tempo comunidade e o conflito enquanto aspecto potencializador da gestão compartilhada. Quanto aos entraves a esse tipo de gestão proposto pela CPP e demais reuniões entre educandos, educadores, coordenação, representantes dos movimentos sociais/sindicais, da fundação de apoio à universidade e do próprio INCRA, foram elencados o arcabouço legal da administração federal e alterações, e a gestão administrativa e orçamentária do projeto, que vai desde a demora nos repasses dos recursos pelo INCRA até a questão da alimentação dos educandos durante o tempo escola, além da infraestrutura para realização do curso, principalmente em relação ao local onde os alunos ficaram hospedados durante o tempo escola.

Também pode-se compreender a importância dessa estrutura organizativa na gestão do curso do PRONERA. Em um curso convencional e regular da universidade, a preocupação dos professores e da coordenação dos cursos resume-se aos aspectos pedagógicos. Os alunos normalmente não são

---

**40** Relatório de acompanhamento da asseguradora do PRONERA. Reunião em 17/01/2008 com a presença do INCRA, coordenação do projeto e representantes dos movimentos sociais (fls. 383).

consultados, pelo menos não no dia a dia de suas atividades, e são responsáveis por resolver as questões do próprio deslocamento, da alimentação, da hospedagem e do material didático do curso. Há vários programas universitários que suprem a possibilidade de permanência dos alunos que possuem menos condições financeiras, como bolsa de auxílio, hospedagem da própria universidade, alimentação no restaurante universitário, entre outros benefícios.

Nos cursos do PRONERA, pela lógica da metodologia adotada e pelas concepções de gestão democrático-participativa, todas essas questões devem ser compartilhadas, discutidas, analisadas por todos os envolvidos no processo. E a Coordenação Político-Pedagógica é um dos espaços que possibilitam avançar na resolução dos problemas, verificar o que ocorreu de positivo e criar alternativas metodológicas (alternância, evasão, recuperação dos conteúdos e da presença, material didático utilizado, capacitação dos educadores/professores na metodologia do curso, acompanhamento dos educandos) e de ordem material (infraestrutura, alimentação, remanejamento dos recursos utilizados, deslocamentos) do projeto.

Um dos elementos utilizados para nortear as reuniões da CPP foram as Propostas Metodológicas (PROMET) de cada etapa do curso, que eram encaminhadas antecipadamente aos participantes da CPP e entregues e debatidas com os alunos no início das etapas. A título de exemplo, será enumerado abaixo alguns objetivos das PROMETs de duas etapas:

Promet da 3<sup>o</sup> etapa (TE e TC): 01/03 a 20/06/2009

- a) Proporcionar aos educandos o debate e aprofundamento sobre educação do campo e sua vinculação com a Pedagogia da Terra;
- b) Vivenciar a auto-organização a partir da prática dos valores humanistas e socialistas;
- c) Socializar e vivenciar as práticas organizativas, políticas e pedagógicas dos movimentos sociais que compõem o curso;
- d) Desenvolver a capacidade da escrita, da leitura (ler, interpretar e analisar um texto);
- e) Desenvolver a capacidade organizativa, analítica e política;
- f) Refletir sobre os compromissos individuais e coletivos dos educandos e das educandas, bem como dos movimentos sociais com o curso;
- g) Dialogar com os movimentos sociais na perspectiva de inserir os educandos nas atividades práticas e teóricas dos movimentos a que pertencem;
- h) Dar continuidade da elaboração escrita no diário de campo e
- i) Exercitar a capacidade do educando e da educanda de se expressar publicamente.

Promet da 4<sup>o</sup> etapa (entre 21/06 -15/08/2009– fls. 1.162):

- a) Proporcionar aos educandos o debate e aprofundamento sobre a origem da pedagogia da Terra e a reflexão acerca da auto-organização e dos valores socialistas;
- b) Socializar as práticas organizativas, políticas e pedagógicas dos movimentos sociais que compõem o curso através da apresentação da pesquisa realizada no TC, com ênfase em práticas pedagógicas;
- e) Avançar na participação dos NB's, enquanto espaço de estudo e trabalho, tendo a compreensão de que este é uma instância da qual depende o bom funcionamento da

turma;

j) Permanecer como trabalho do TC, uma pesquisa interdisciplinar a partir de um tema elaborado pela CPP com as contribuições dos professores desta etapa;

o) Organizar o Seminário de Avaliação do TC na primeira semana da etapa, contando com a participação de todos os movimentos que fazem parte do curso, do Incra e da universidade, de forma a aprofundar as questões ocorridas neste período;

t) Organizar o Seminário de Avaliação do TE em vários momentos, de modo que não fique prejudicado com os encaminhamentos finais do último dia;

Nos objetivos, tinha-se a preocupação com a educação do campo, a auto-organização dos educandos, as práticas organizativas, políticas e pedagógicas dos movimentos sociais, a pesquisa interdisciplinar no TC, a participação dos núcleos de base, o seminário de avaliação do TC, o seminário de avaliação do TE, entre outros, que seriam a base para implementação do curso na alternância dos tempos educativos (TE/TC). Este elemento potencializador da gestão compartilhada do PRONERA no curso de Pedagogia da Terra - a pedagogia da alternância - será debatido nas reuniões da Coordenação Político-Pedagógica do curso. As informações debatidas na CPP serão analisadas no próximo tópico.

#### 4.1.3. Pedagogia da alternância

A luta por uma educação específica para os povos do campo abarca várias experiências metodológicas pelo país, que foram colocadas em prática nos projetos de diferentes cursos pelo PRONERA. Das metodologias para se pensar um projeto de educação do campo, a pedagogia da alternância é a principal adotada na implementação dos cursos do PRONERA. Utilizada nos Centros de Formação por Alternância, pelas Casas Familiares Agrícolas, entre outros espaços educativos, valoriza os conhecimentos adquiridos pelos alunos em suas comunidades, relacionando-os/inter-relacionando-os com os conhecimentos científicos debatidos em conjunto no espaço escolar. Os conhecimentos discutidos no tempo escola (espaço escolar) são levados para o chamado tempo socioprofissional ou tempo comunidade, e colocados em prática por meio do diálogo com a comunidade, trabalhando-se na perspectiva: ação–reflexão–ação. Nesse contexto, os princípios e pressupostos teórico-metodológicos do PRONERA são de fundamental importância. O **diálogo** na valorização dos diferentes saberes e na construção/produção coletiva dos conhecimentos; a **práxis** (ação-reflexão-ação) na perspectiva de transformação da realidade e a transdisciplinaridade na articulação de todos os conteúdos locais, regionais e globais.

Silva (2013, p. 169-179), no artigo “*Novas faces da pedagogia da alternância na educação do campo*”, ressalta que, em termos conceituais, identificam-se múltiplas modalidades de alternância

no campo educativo. A autora sistematiza algumas tipologias sobre pedagogia da alternância:

(...) Alternância justapositiva ou falsa Alternância, que se caracteriza pela sucessão temporal de períodos consagrados a atividades diferentes em locais diferentes, sem o estabelecimento de nenhuma ligação explícita entre a formação e atividades práticas; à Alternância aproximativa ou Associativa, que, apesar de envolver certo nível de organização didática na vinculação dos dois tempos e espaços da formação, caracteriza-se muito mais por uma simples adição de atividades entre si; e a Alternância real ou Integrativa, que consiste em efetivo envolvimento do educando em tarefas da atividade produtiva, de maneira a relacionar suas ações à reflexão sobre o porquê e o como das atividades desenvolvidas (SILVA, 2013, p. 171-172).

No manual de operações do PRONERA (2012, p. 25), é destacado que os projetos:

(...) serão desenvolvidos conforme a metodologia da alternância, caracterizada por dois momentos: tempo de estudo desenvolvido nos centros de formação (Tempo Escola – 70% da carga horária do curso) e o tempo de estudo desenvolvido na comunidade (Tempo Comunidade – 30% da carga horária do curso).

O curso de Pedagogia da Terra executado pela UFSCar adotou a pedagogia da alternância.

Segundo o projeto do curso (fls. 38/41):

Há diferentes abordagens sobre a alternância e a forma de implementação, porém, é pressuposto que ela exige uma estreita conexão entre os dois momentos de atividades em todos os níveis – individuais, relacionais, didáticos e institucionais. Não há primazia de um componente sobre o outro ou de um período sobre o outro. A relação entre eles é dinâmica e se efetua através de um movimento contínuo. Como salientou Felipe (s/d), deve-se superar a ideia de que o tempo-escola é o momento do ensino e o tempo-comunidade o momento da pesquisa, da aproximação com a realidade. Tanto o tempo-escola deve ser um tempo de aproximação entre conhecimento e realidade, através do questionamento da finalidade social e cultural da ciência, quanto o tempo-comunidade deve ser o da aproximação e de reconhecimento do contexto sociocultural, ao procurar explorar e ampliar a compreensão dos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais através do olhar das diferentes disciplinas.

No entanto, a sua implementação de forma integrativa é um gargalo, principalmente nos cursos superiores do PRONERA. Pela experiência desta subscritora, o que ocorre normalmente é uma alternância aproximativa ou associativa, com os professores apresentando diferentes atividades de pesquisa para serem realizadas pelos alunos durante o tempo comunidade. O acompanhamento é feito por monitores, que são alunos de diferentes cursos da própria universidade, ou por representantes dos movimentos sociais, que se deslocam até as comunidades onde vivem os assentados para verificar o andamento dessas atividades. No caso do curso de Agronomia, também implementado em parceria com a UFSCar, o monitor é um engenheiro agrônomo formado, que faz doutorado na própria UFSCar, e acompanha os experimentos nos lotes dos assentados. No curso de Pedagogia da Terra, os estudantes

da própria universidade e os representantes dos movimentos, principalmente do MST e da OMAQUESP, realizavam esse acompanhamento. No desenrolar do projeto, foi pensado na coordenação pedagógica e debatido com os professores do curso a adoção de um único trabalho, que contemplava todas as disciplinas trabalhadas no tempo escola, auxiliando na integração e na transdisciplinaridade do projeto. No entanto, o acompanhamento de alunos ligados à FAF e à FERAESP e os que não eram ligados a nenhum movimento social foi um pouco prejudicado.

A pedagogia da alternância foi debatida nas reuniões da Coordenação Político-Pedagógica, que utilizava como instrumento pedagógico a Proposta Metodológica (PROMET) do curso. Esta continha os objetivos das etapas de TE e de TC e as atividades a serem implementadas.

No caso do **tempo escola**, as reuniões da CPP planejavam e avaliavam o desenvolvimento de todas as atividades implementadas. Os alunos também avaliavam no final de cada etapa a sua execução, organizados nos núcleos de base, no intuito de melhorar as atividades propostas. O curso também possuía seminários, atividades complementares e oficinas. Os professores, antes do início das etapas, passavam por uma capacitação sobre a metodologia adotada no curso, durante seminários cuja proposta seria “proporcionar ambientação aos professores convidados, contextualizando-os quanto às propostas do curso, à contribuição dos movimentos sociais, à metodologia aplicada<sup>41</sup>”. Na última etapa, por exemplo, ocorreram o seminário sobre o livro da turma, seminário de educação do campo, o seminário de avaliação do curso de pedagogia, atividades complementares, oficinas de formatação (normas da ABNT para os Trabalhos de Conclusão de Curso).

Os tempos educativos eram divididos em: mística, aula, esporte e lazer, organização, estudo, trabalho, atividades complementares. Logo abaixo, seguem as conceituações:

**Tempo mística:** destinado ao desenvolvimento de atividades que visam à motivação da turma ao cultivo da mística em nosso cotidiano, conferência das presenças por núcleo de base, informes, aberturas e encerramentos de atividades e aulas.

**Tempo aula:** destinado ao estudo teórico e prático das disciplinas previsto no projeto do curso, conforme cronograma das aulas e incluindo momento de intervalo.

**Tempo esporte e lazer:** destinado ao trabalho corporal por meio de exercícios físicos, atividades lúdicas e jogos diversos, que envolvam a turma, a fim de descontrair e divertir.

**Tempo organização:** destinado a realização das tarefas da organicidade da turma, abrangendo as reuniões do NBS, de coordenação e das equipes de trabalho.

**Tempo estudo:** tempo diário de uma hora, destinado à leitura individual ou coletiva, monitoria, diário de campo, conforme orientação da coordenação do curso.

**Tempo trabalho:** tempo diário no qual os/as educandos/as exercerão atividades ligadas ao processo organizativo do curso, de limpeza dos espaços coletivos da turma.

**Tempo atividades complementares:** destinado à realização de seminários conforme as necessidades de aprofundamento em temas dos educandos e educandas (Promet da 4º etapa -15/08/2009– fls. 1.162).

Vários pontos foram debatidos pela CPP ao avaliarem o desenvolvimento das etapas de tempo escola e as atividades realizadas durante o tempo comunidade. No caso da 2º Etapa, os participantes da reunião da CPP<sup>42</sup> (08/08/2008) destacaram como ponto positivo a metodologia adotada pelos professores que ministraram aulas, bem como a auto-organização e a troca de experiências entre os alunos na convivência do tempo escola. Quanto aos aspectos negativos, questionaram a disciplina dos alunos e das equipes; o número excessivo de assembleias, comprometendo o tempo que poderia ser dedicado aos estudos. O seminário, que ocorreu na chegada dos educandos para o tempo escola, também não apresentou os resultados esperados, uma vez que não houve tempo para os alunos se organizarem. Como sugestão para melhoria dos próximos tempo escola, foi solicitada a ampliação dos temas trabalhados nas oficinas; a redefinição do papel da coordenação dos núcleos de base; a permanência das monitoras à disposição da turma por 3 dias durante a semana; o fornecimento do material didático com antecedência, com certeza para participarem com melhor aproveitamento das aulas; bem como a alternância dos turnos de aula, entre manhã, tarde e noite, para permitir que os alunos se deslocassem até a cidade para resolver diversos tipos de questões particulares. Sobre o diário de campo, destacaram a necessidade de reavaliar a sua utilização, pois não funcionou conforme o esperado (não há detalhamento da documentação sobre o que não deu certo).

Em geral, também debatia-se nas reuniões a Proposta Metodológica (PROMET) de cada etapa. Por exemplo, em reunião de 21/06/2010<sup>43</sup>, foi discutida para a 6º Etapa (que ocorreu entre os dias 20/06 e 07/08/2010) o cronograma das aulas; a proposta de visitas externas aos finais de semana; atividades noturnas, com o objetivo de reservar tempo e espaço para leitura dos textos das aulas.

Dos instrumentos utilizados no tempo escola, foram encontradas informações principalmente das equipes de trabalho, dos núcleos de base, da ciranda infantil e das monitoras que auxiliaram na gestão administrativa do curso, na organicidade da turma e no melhor aproveitamento pedagógico dos alunos durante o tempo escola em todos os ambientes vivenciados. A turma foi dividida em núcleos de base<sup>44</sup>, com o objetivo de “organizar-se para a realização das tarefas (limpeza

---

42 Relatório de acompanhamento da reunião de 08/08/2008, entre representantes MST, FAF, FERAESP, OMAQUESP, UFSCAR e INCRA - fls. 592.

43 Reunião 01/06/2010, entre representantes MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR – fls. 1.843/1.845.

44 PROPOSTA METODOLÓGICA DO TEMPO ESCOLA, 8ª Etapa- 03/10/2011 a 26/11/2011.

dos corredores, café, abertura das disciplinas e agradecimentos), a formação das equipes de trabalho e a proposição de atividades na ciranda infantil”, bem como contribuir no processo de construção da etapa do curso com a CPP.

Também formavam-se as equipes de trabalho: saúde e disciplina; comunicação e mural; esporte e lazer; animação, noite cultural e mística; biblioteca; ciranda infantil; infraestrutura; memória; formatura e finanças e da Coordenação Político-Pedagógica. Segundo Bezerra (2013, p. 31), os grupos ou equipes de trabalho também cuidavam da execução de algumas tarefas, tais como “organização da vida cotidiana, biblioteca dos educandos (...), limpeza do alojamento, saúde, etc.” Percebe-se que as equipes de trabalho constituíam-se a partir da organização em núcleos de base. Em reunião da CPP de 21/06/2010<sup>45</sup>, destacou-se que o tempo dedicado às equipes de trabalho não era suficiente. Sobre os núcleos de base, foi discutida a sua organização: “como se agrupam, quem coordena as atividades, diferença de dedicação aos objetivos propostos entre os NB, atividades propostas pelos vários NB”.

Segundo Bezerra (2013, p. 31-32), em relação à organização do curso ainda existia:

*a coordenação geral do curso, a quem cabia manter a unidade de atuação das equipes, e a Assembleia Geral dos estudantes, que constituía o fórum máximo de decisão entre eles, a quem competia decidir sobre a organização da turma. Para isso, a assembleia se reunia geralmente após exaustivas discussões nos núcleos de base, que realizavam uma prévia dos temas a serem abordados.*

O espaço educacional utilizado para dar suporte aos participantes dos cursos que possuíam filhos(as) foi a ciranda infantil. Sobre esse espaço, em reunião de 08/08/2009 (fls. 592), destacou-se a necessidade de redefinição, uma vez que seria um espaço para formação das crianças e das cirandeiras<sup>46</sup>. Apontou-se a preocupação de que se deveria ter o cuidado de não tratá-la como local de guarda das crianças. Em reunião de 02/06/2009, o professor da UFSCar “relembrou aos presentes a possibilidade de utilização, pelos responsáveis pela ciranda infantil, do espaço da universidade dedicado às crianças” - a creche. Posteriormente, também discutiu-se em reunião da CPP<sup>47</sup> (01/06/2010) que não seriam aceitas crianças maiores de 6 anos de idade na ciranda.

Outro assunto abordado nas reuniões da CPP (02/06/2009<sup>48</sup>) foi a realização da Oficina de Capacitação Pedagógica (OCAP) durante a prática pedagógica do tempo escola. Conforme a fl. 42 do projeto político-pedagógico do curso:

<sup>45</sup> Reunião em 01/06/2010, entre representantes MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR – fls. 1.843/1.845.

<sup>46</sup> Pessoas responsáveis pelas atividades educacionais das crianças, filhas das(os) educandas(os) do curso.

<sup>47</sup> Reunião em 01/06/2010, entre representantes MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR – fls. 1.843-1.845.

<sup>48</sup> Reunião em 02/06/2009, entre representantes INCRA, MST e da UFSCAR - fls. 1.166-1.167.

Esta prática será planejada juntamente com os professores de Estágio, de Prática de Ensino, Educandos e Coordenação do Curso, cujo objetivo é que os educandos no TE planejem e realizem práticas pedagógicas, tendo como base a realidade do campo. As OCAPs serão registradas de diversas formas: textos escritos pelos educandos, fotografias, vídeo, material, que será analisado pelos professores que a orientaram, com vistas a publicação.

Em relação à 4ª Etapa (que ocorreu entre 21/06-15/08/2009), destacou-se que as OCAPs contariam com “aulas/estágio ministradas durante uma semana, para que os educandos tivessem contato com os três segmentos de ensino (educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino fundamental). As aulas práticas ocorreriam no Projeto de Assentamento Bela Vista do Chibarro, em Araraquara, com duração de 80 horas”.

Após a 6ª Etapa, tendo em vista que faltavam apenas duas etapas para término do curso, que seriam realizadas em 2011, passou-se a discutir a reprovação dos alunos em algumas matérias. Esse é justamente um dos temas que costumam ser uma preocupação em cursos que não fazem parte da grade convencional da universidade, ou seja, pensar na reprovação e mesmo na oferta de disciplina no curso para os alunos que não conseguiram alcançar o rendimento mínimo exigido pela universidade, tanto nas notas quanto na frequência. Essa situação se deve justamente ao fato de o curso ocorrer na modalidade “especial”, ou seja, normalmente não é oferecido todos os anos pela universidade e funciona no formato de projetos experimentais. Algumas universidades, como a UFMG, partiram de um projeto experimental com o PRONERA/INCRA e mantiveram, posteriormente, o curso no formato regular em sua estrutura organizacional, caso da Licenciatura em Educação do Campo. Outro problema encontrado nessa situação é que os projetos não preveem que os alunos porventura possam ser reprovados em algumas disciplinas e, assim, não reservam recursos orçamentários para essa situação e não apresentam uma proposta alternativa de recuperação de conteúdos. Geralmente, seguem as determinações propostas no regimento interno da própria universidade, o que muitas vezes não condiz com um projeto especial. Outro problema nessa situação é que o manual do PRONERA também não prevê alternativas. Além disso, implicaria um aporte maior de recursos ou remanejamento dos recursos já existentes, que muitas vezes são insuficientes para a manutenção normal do próprio curso.

Ao se tratar dessa questão das reprovações dos alunos em reunião da CPP<sup>49</sup> (01/10/2010), foi destacada a necessidade de:

repensar o problema da não-aprovação para projetos futuros, prever a possibilidade de recuperação (etapa suplementar, prorrogação do curso). A recuperação deve estar

prevista no projeto, é preciso prever a remuneração do professor, as despesas de alojamento, alimentação, deslocamento para alguns alunos. É preciso pensar também as consequências para a universidade.

No final do curso, também surgiu a preocupação com o seu encerramento, pois pretendia-se organizar um seminário<sup>50</sup> para a apresentação dos trabalhos de conclusão de curso dos alunos, no formato de monografia. A CPP chegou a elaborar um projeto e encaminhá-lo para a Coordenação Nacional do PRONERA solicitando recursos para a sua realização, o que não foi acatado. Com isso, o seminário não foi realizado. Também verificou-se a possibilidade de publicação dos trabalhos de encerramento de curso produzidos pelos alunos, o que se efetivou com a publicação do livro “*Na luta pela terra, a conquista do conhecimento*”, no ano de 2013, a partir de uma licitação de gráficas pelo INCRA/SP.

Fernandes (2009, p. 111-112) também apontou algumas dificuldades na gestão do curso, tais como: falta de tempo para os alunos estudarem; horário pesado das aulas; a ciranda não funcionou bem, pois os pais saíam frequentemente das salas para verificar o que ocorria com os filhos, bem como as crianças estavam muitas vezes dentro da sala de aula. Como o curso não ocorreu na UFRN, os alunos não participaram das atividades universitárias do campus, não tendo “acesso ao mundo cultural oferecido nos seus corredores e demais espaços”. Por outro lado, os alunos regulares dessa universidade não tiveram contato com os alunos do curso de Pedagogia da Terra. Fernandes também destacou que professores e alunos não entendiam a pedagogia da alternância. Os professores também não entendiam alguns elementos da educação do campo propostos pelo MST, tais como as místicas. Sobre a questão do trabalho, os alunos o entendiam como um “fardo” no dia a dia das aulas, que já era muito extenuante. As aulas que os docentes ministravam no curso não eram contabilizadas na docência da UFRN, redobrando o trabalho que já realizavam na docência. Além disso, segundo a autora (2009, p. 92), “atividades como a formação, o tempo de trabalho e as místicas não são reconhecidas pela universidade como tempo de aprendizagem, embora aconteçam na dinâmica da etapa. Por outro lado, o próprio MST, em algumas situações, não reconhece as suas matrizes.”

Em relação ao **tempo comunidade**, no primeiro semestre de 2008<sup>51</sup>, a equipe do INCRA manifestou preocupações quanto ao andamento/desenvolvimento das questões pedagógicas dos cursos do programa implementados no Estado de São Paulo. Vejamos abaixo os pontos levantados pela equipe, baseados em bibliografia sobre educação do campo e o PRONERA, que deveriam ser considerados na avaliação do primeiro tempo comunidade do curso de Pedagogia. É importante frisar

---

**50** Relatório de Acompanhamento do Pronera, reunião CPP, de 01/10/2010, fls. 1.985 e Relatório de Acompanhamento do Pronera, reunião CPP, de 17/11/2010, fls. 1.987-88.

**51** Documento fls. 404, sem data e sem assinatura que se subentende ter sido produzido por equipe do PRONERA em São Paulo, entre 20/02/2008 06/05/2008, pela ordem processual.

que não dá para ter certeza se esses elementos realmente foram utilizados na avaliação proposta, com base apenas na documentação apresentada:

A nossa sugestão é que todos os elementos (infraestrutura, conteúdos técnicos, metodologias, compromissos, interesse, interatividade, capacidade de respostas, etc...) sejam tratados e colocados para avaliação, e que não sejam entendidos como cobranças ou críticas, mas elementos que formam as bases do curso que vai para além desta etapa, são 4 anos de curso.

- a) objetivos traçados para a etapa: político, técnico e científico. Conhecimento das linhas gerais sobre algumas áreas das ciências humanas, reflexão crítica sobre os pressupostos teórico-metodológicos da educação, aplicabilidade de conteúdos, etc.
- b) a vivência coletiva estabelecida enquanto turma (relação entre companheiras (os), valores (companheirismo, solidariedade, respeito das diferenças, unidade da turma, etc). Sinalizar desvios e vícios (individualismo, indisciplina, não-cumprimento dos acordos coletivos, etc).
- c) a vivência estabelecida entre educandos(as) e educadores(as).
- d) o processo organizativo construído na etapa e os acompanhamentos (horários, equipes de trabalho, NBs, coordenação pedagógica, coordenação geral, monitoria, representantes).
- e) Educadores: domínio do conteúdo, clareza na exposição, metodologia de trabalho, os temas trabalhados na etapa e correlação com bibliografia trabalhada.
- f) Estrutura: distinguir alojamento e salas de aula, laboratório e biblioteca.
- g) Material pedagógico: bibliografia adequada, carga de leitura adequada ou não, qualidade e quantidade.
- h) Proposta metodológica da etapa (funcionamento, articulação entre as disciplinas-interdisciplinaridade, cronograma, organicidade...).
- i) Fazer sugestões para a próxima etapa trazendo presente suas expectativas.

Na Proposta Metodológica (PROMET) do 3º tempo comunidade, 01/03 a 20/06/2009, foram propostas várias atividades, entre elas estava o diário de campo, que consistia em:

um instrumento pedagógico que representa um espaço para o registro de suas impressões do cotidiano, bem como, suas reflexões sobre o processo de construção do conhecimento durante o Tempo Comunidade, dialogando com as teorias e com as vivências nos diferentes espaços de atuação do educando. Este instrumento nos proporciona o desafio da escrita, da análise e do exercício do pensamento, recurso que contribuirá para as futuras pesquisas de conclusão de curso.

O caderno de campo seria utilizado pela CPP como atividade avaliativa e pedagógica do tempo comunidade e como instrumento para planejamento das próximas etapas. Os alunos deveriam anotar as vivências, a visão crítica da realidade, o desenvolvimento da pesquisa, fundamentar a prática militante, refletir e analisar a prática, no intuito de praticar a escrita. No tempo comunidade também leriam livros, que ora resenhariam, ora fichariam. Havia proposta de atividade prática na comunidade (oficina, seminário, curso, entre outros), que poderiam possuir registros diferentes (fotografia, filmagem, escrita, etc).

Outra atividade proposta seria a pesquisa única (tema: relação entre trabalho e educação no

cotidiano do assentamento) que envolveria todas as disciplinas estudadas durante o último tempo escola. Essa pesquisa seria apresentada oralmente aos colegas da turma no próximo tempo escola. O tempo comunidade também deveria contar com o acompanhamento político-pedagógico dos movimentos sociais parceiros, cujas atribuições seriam auxiliar o educando no processo pedagógico, auxiliando nos trabalhos na parte técnica e teórica e contribuindo na inserção do educando “na vida orgânica do movimento”. Ao final do tempo comunidade, o acompanhante do movimento social deveria fazer um relatório de cada educando, constando uma avaliação sobre os seguintes aspectos:

- a) Atuação política do educando ou educanda nas atividades designadas pelos movimentos sociais;
- b) Realização das atividades relacionadas ao curso, bem como o estudo e cumprimento das exigências dos trabalhos do TC;
- c) Capacidade de planejamento e organização pessoal do educando ou educanda para realizar todas as tarefas de sua responsabilidade;
- d) Potencialidade e limites que percebeu no educando ou na educanda que deveriam ser do conhecimento do coletivo de acompanhamento e coordenação do curso;

O parecer do TC deveria ser entregue à coordenação do curso pelos próprios educandos no próximo tempo escola. Também era solicitada à CPP a elaboração de um parecer sobre a avaliação individual do desempenho de cada educando no tempo escola, “a partir de elementos levantados no processo avaliativo do núcleo de base”. Esse parecer deveria ser entregue ao acompanhante político-pedagógico do movimento social. Para a organização de todas as atividades do curso, bem como as atividades políticas do movimento social, os educandos deveriam utilizar um instrumento de auto-organização, denominado “plano de atividades”, no qual produziam o planejamento do período. O plano de atividades deveria ser enviado para que a CPP conhecesse os compromissos e atribuições da turma.

Desde o início do projeto, em 2008, para o tempo comunidade adotou-se o acompanhamento do processo pedagógico pelas monitoras nas comunidades, auxiliando os educandos no que fosse necessário, por meio de correio eletrônico, realização de um encontro regional por área, orientação para organização das pesquisas e apoio na finalização dos trabalhos. No entanto, também ocorreram reuniões em que se discutiu o papel dessas monitoras, caso da realizada em 20/02/2008<sup>52</sup>. Segundo o projeto do curso de pedagogia (fls. 49), eram atribuições do apoio pedagógico (monitores):

- atender e anotar reivindicações dos alunos e encaminhá-las à coordenação do curso e aos professores;
- contribuir com a coordenação do curso, sempre que solicitado, no sentido de ajudar na organização da turma, na universidade e no alojamento;

- organizar os grupos de trabalho por região de origem dos estudantes;
- acompanhar e assessorar a prática pedagógica e de pesquisa, em consonância e juntamente, com a coordenação da disciplina;
- contribuir na preservação da memória da turma e quando solicitado, dar apoio à secretaria do curso;
- ajudar na execução das atividades do tempo-comunidade e de apoio aos alunos nos assentamentos de suas respectivas regiões, sob a orientação dos professores responsáveis pela disciplina;
- elaborar relatório parcial e final.

No primeiro relatório técnico apresentado pela UFSCar, em 31/10/2008 (fls. 637/644), foram apresentados os resultados do acompanhamento das monitoras nos assentamentos, o levantamento da história de cada assentamento pelos alunos, resultando na apresentação das pesquisas. A partir desses trabalhos, surgiu a proposta de produção de um livro pelos alunos<sup>53</sup>, que foi realizado em 2009, com o título “*Dias de luta e de vitória: construindo novas formas identitárias e novas relações de sociabilidade em assentamentos no Estado de São Paulo*”. Esses trabalhos também foram debatidos em algumas disciplinas, como, por exemplo, na de Comunicação e Expressão, ocorrida durante a etapa entre 05 e 16/08/2008, na qual o professor utilizou-os como instrumento no planejamento da fala, na língua portuguesa e na concordância.

Desde esse primeiro tempo comunidade, como já apontado acima, “na proposta metodológica de pesquisa e elaboração do trabalho do TC buscariam convergir elementos das disciplinas dadas na 1º etapa”<sup>54</sup>. Em reunião de em 20/08/2008<sup>55</sup>, também foi reafirmada a proposta para o tempo comunidade de realização de um trabalho único pelos alunos, com um eixo de pesquisa principal, relacionando as disciplinas a serem trabalhadas no 3º tempo escola, que ocorreu entre 11/01 e 28/02/2009.

Após a implementação do 2º tempo escola, na reunião da Coordenação Político-Pedagógica do curso de pedagogia, em 20/08/2008<sup>56</sup>, os participantes debateram a possibilidade dos professores acompanharem a devolutiva do tempo comunidade, o que sugere que nem todos os professores realizavam esse acompanhamento em conjunto. Para acompanhamento do tempo comunidade pelos monitores, foi elaborado um cronograma de encontros em 9 regiões.

Para avaliar o que foi realizado e o que precisava melhorar, o Seminário de Avaliação do Tempo Comunidade<sup>57</sup> (entre a 2º e a 3º etapa) contou com a proposta de discussão do processo de inserção dos educandos nas atividades político-pedagógicas durante o tempo comunidade, “a relação

---

53 Relatório Técnico da execução física apresentado pela UFSCar, em 31/10/2008 (fls. 637/644).

54 Relatório de Acompanhamento do II Tempo Escola, realizado entre os dias 5 e 16/07/2008 (fls. 645).

55 Relatório de Atividades da reunião ordinária da CPP de 20/08/2008.

56 Relatório de Atividades da reunião ordinária da CPP de 20/08/2008.

57 Documento de 06/02/2009

entre o tempo escola e o tempo comunidade, a partir dos elementos do PPP (Projeto Político-Pedagógico) e a importância do acompanhamento político-pedagógico”. O Seminário de Avaliação do Tempo Comunidade da 5ª Etapa<sup>58</sup>, em 26/06/2010, em São Carlos, na UFSCar, teve como proposta analisar a conjuntura com lideranças dos movimentos sociais e da universidade, “a fim de localizar as tarefas da turma no TC, enquanto educadores-militantes e continuar avançando no entendimento da proposta político organizativa do curso”; socializar as experiências vivenciadas no período e elencar propostas para o próximo TC. No roteiro de avaliação do movimento social, foi solicitado aos educandos que apresentassem as principais atividades de que participaram durante o TC; a pesquisa, o acompanhamento político-pedagógico, a monitoria, as experiências vivenciadas no tempo comunidade, motivadas pela participação no curso, bem como, as demandas educacionais nos acampamentos e assentamentos.

Como se pode observar, o curso de pedagogia contou com a presença de todos os parceiros (movimentos sociais/sindicais, INCRA e UFSCar), bem como dos alunos, professores, monitores e coordenação do curso para que as atividades do curso fossem implementadas pela pedagogia da alternância. Também foram fundamentais para que ocorresse o curso de Pedagogia da Terra os seminários de avaliação do TE e do TC, a capacitação dos professores do curso, os núcleos de base, as equipes de trabalho, a ciranda infantil, a proposta metodológica, o regimento interno da turma, as oficinas de capacitação pedagógica, as diversas oficinas, seminários e trabalho de campo, a presença da monitoria e a priorização de um trabalho único no TC englobando todas as disciplinas trabalhadas.

Com base nos documentos analisados, entende-se que o curso adotou uma alternância aproximativa ou associativa, apesar da tentativa de integração mais aprofundada dos períodos educativos e adoção de alguns instrumentos de acompanhamento pedagógico. A necessidade de recursos humanos e financeiros para acompanhar o tempo comunidade é uma das dificuldades encontradas na implementação dos cursos pelo PRONERA, pois a maioria das despesas é focada no tempo escola. Além disso, alguns movimentos sindicais não acompanharam os alunos, conforme combinado na implementação do curso.

No próximo tópico, será abordada a questão do conflito como um dos elementos inerentes a uma gestão democrático-participativa.

#### **4.1.4. Conflito**

Neste tópico, também será discutida a questão do conflito como algo potencializador da

gestão democrático-participativa, pois o debate entre diferentes sujeitos históricos e entidades representativas faz avançar e criar aspectos novos na gestão. Sobre esse aspecto, Marilena Chauí (2012, p. 152) ressalta que:

A sociedade democrática institui direitos pela abertura do campo social à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e à criação de novos direitos. Eis porque podemos afirmar, em primeiro lugar, que a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. O conflito não é obstáculo; é a constituição mesma do processo democrático. Essa talvez seja uma das maiores originalidades da democracia.

Assim, para se criar direitos na sociedade democrática, o conflito se faz necessário para que surjam processos novos e direitos novos. É um processo constante, porque, ao conseguirmos um novo direito, passamos a vislumbrar novos horizontes. No caso da educação do campo e, em especial, o PRONERA, o primeiro direito reivindicado foi à alfabetização e escolarização dos povos do campo. Posteriormente, passou-se a reivindicar outros níveis de ensino, dentro da educação escolar formal. Não são simples cursos de capacitação. Em relação à luta pela reforma agrária, ocorreu o mesmo processo. Luta-se primeiramente pela conquista da terra e, em um segundo momento, por mecanismos que possibilitem a reprodução da vida do assentado no espaço conquistado. Nesse sentido, Buainain (2008), ao discutir o conflito, destaca que:

Nos últimos 20 anos, os conflitos de terra passam a assumir outra natureza, em razão do fortalecimento das organizações de trabalhadores sem terra, pequenos produtores rurais, organizações não governamentais vinculadas à defesa dos direitos humanos e à causa da reforma agrária. Trata-se, em especial, de um conflito que se manifesta no plano político como estratégia de resistência e luta pela reforma agrária, pelo acesso à terra e, mais recentemente, por políticas públicas de desenvolvimento rural e redução da pobreza (BUAINAIN, 2008, p. 44).

Nesse contexto, o PRONERA é proveniente do conflito tanto pela educação do campo quanto pela reforma agrária. Luta-se por terra e depois para nela permanecer. Os assentados entram em disputa com o governo em busca de infraestrutura, crédito, assistência técnica e social, fomento agropecuário, meios de comercialização, políticas para a juventude, previdência, lazer, saúde e educação, ou seja, em busca de políticas públicas estruturantes para essa permanência.

Na gestão de uma política pública com a presença de diferentes sujeitos e entidades, o conflito também se faz presente, principalmente na implementação dos cursos. Outras pesquisas sobre o PRONERA também trataram a questão do conflito na implementação de cursos, constituídos por intermédio dessa política pública. Marialva (2011) destacou as tensões que ocorrem entre universidades e movimentos sociais, principalmente com o MST. Relatou também que, no início do

programa, houve tensão entre o MDA (à época Ministério Extraordinário da Política Fundiária) e o MEC. Outro conflito apontado pela autora foi quanto à gestão tripartite dos cursos realizada entre INCRA, universidades e movimentos sociais. Nesse caso, há disputas tanto sobre a organização do curso quanto sobre o financiamento.

Fernandes (2009, p. VII), como já destacado na introdução dessa monografia, em relação à gestão do curso, ressaltou a ocorrência de tensão entre os participantes do projeto devido à postura fragmentada dos espaços de gestão do movimento e da universidade; o desafio de trabalhar o currículo por alternância; a interdependência do tempo escola e do tempo comunidade não ser entendida pelo projeto do curso e pelos sujeitos envolvidos e, por fim, o fato do tempo comunidade ser pensado como apêndice do tempo escola (FERNANDES, 2009, p. VII). O alojamento era visto como responsabilidade do movimento social, enquanto a universidade se preocupava com a parte pedagógica do curso (FERNANDES, 2009, p. 90). Além disso, o curso possuía duas coordenações pedagógicas: uma da UFRN, que era composta por dois professores e um representante do MST; a outra seria a CPP (Coordenação Político-Pedagógica), que era composta apenas por integrantes do MST, sem representação dos alunos. A autora percebeu uma disputa pelo controle e pela gestão do curso entre representantes do movimento social e da universidade (FERNANDES, 2009, p. 87).

Bezerra (2013), que foi o professor da UFSCar responsável pela Coordenação Geral do Curso de Pedagogia da Terra, destacou algumas dificuldades ocorridas na sua implementação, entre elas:

(...) estava no fato de algumas pessoas do grupo fazerem uma leitura enviesada da situação do homem do campo e do próprio processo de luta de classes. Embora houvesse no grupo que elaborou o projeto político-pedagógico e sua grade curricular (que alguns preferiam chamar de matriz integrativa) a defesa de que o curso deveria apresentar uma leitura e uma base de organização visando a uma ação transformadora da realidade do homem do campo, havia pessoas que compreendiam que o materialismo histórico não poderia contribuir com a luta dos trabalhadores, rejeitando assim, qualquer leitura de viés marxista. Apesar de contestar e às vezes até combater o marxismo, contraditoriamente estas mesmas pessoas que participaram da formulação da proposta e, depois do desenvolvimento do curso, defendiam que se implementassem formas de organização já experimentadas por Pistrak e Makarenko (...), esquecendo-se que estes dois pensadores foram, acima de tudo, pedagogos marxistas que afirmavam acreditar que sem teoria revolucionária não seria possível uma prática revolucionária (BEZERRA, 2013, p. 30).

Bezerra (2013, p. 32) também tratou da relação conflituosa entre os movimentos sociais e a universidade, “sobretudo devido à autonomia e aos objetivos de ambos e, por vezes, à incompreensão do que seria esta autonomia.” Nesse contexto, destaca a situação vivenciada por professores que trabalharam na implementação de cursos como o Pedagogia da Terra. Enquanto são vistos por alguns estudantes, funcionários e professores da universidade como ativistas, para outros setores e representantes de movimentos sociais, por se tratarem de servidores públicos, estariam “a serviço do

Estado burguês, contra os interesses dos movimentos sociais” (BEZERRA, 2013, p. 32-33). Conclui destacando que:

Assim, muitas vezes os professores que coordenam os cursos ou ministram disciplinas podem ser vistos como adversários dos movimentos e não os parceiros que estão lutando juntos com os movimentos pela inserção de significativas parcelas de trabalhadores na academia (BEZERRA, 2013, p. 33).

Outra fonte de conflito detectada no curso pelo professor Bezerra foi a realização das místicas enquanto instrumento de formação, durante as etapas presenciais do curso, o que exigiu esclarecimentos por parte da coordenação do curso sobre essa prática.

A mística, embora de conteúdo religioso, também servia de fonte de inspiração para a luta e resistência do movimento. Mesmo não sendo exclusividade de um movimento, ou nem tendo nascido no seio do movimento sem terra, a mística por vezes foi a causa de conflitos entre alguns integrantes de movimentos ao longo do curso, pois vários entendiam que esta era uma prática exclusiva do MST e que, ao praticá-la, estariam assumindo as posições daquele movimento (BEZERRA, 2013, p. 32).

Em relação ao curso de Pedagogia da Terra da UFSCar, que contava com a presença de quatro movimentos sociais/sindicais, o conflito ocorreu principalmente entre os próprios movimentos (MST, FERAESP, FAF e OMAQUESP) ao disputarem o espaço da gestão do curso, tendo em vista as diferentes concepções políticas sobre o curso, bem como a falta de acompanhamento dos alunos que pertenciam a cada movimento, principalmente durante o tempo comunidade.

Bezerra (2013, p. 38) também relatou que o fato da turma ter sido constituída por quatro movimentos sociais/sindicais trouxe no início do curso algumas dificuldades, “sobretudo porque havia diferentes concepções de organização por parte dos movimentos.” As dificuldades teriam sido resolvidas principalmente pelo acompanhamento dos parceiros envolvidos no processo.

As dificuldades se davam por diferentes motivos, pois a turma tinha grandes diferenças de idade, além de vir de diferentes regiões do estado, com variadas formas de inserção na luta dos movimentos, bem como a convivência com pessoas de outro gênero. Tudo isso influenciava no relacionamento, criando até mesmo uma espécie de luta fratricida entre eles à medida que cada movimento se sentia invadido pelas propostas dos outros (BEZERRA, 2013, p. 39).

A aplicação dos recursos no desenvolvimento do curso também se caracterizou como uma fonte de conflito devido ao atraso nos repasses pelo INCRA, principalmente em razão das contenções orçamentárias do governo federal. Todas essas situações foram resolvidas, principalmente nas reuniões da Coordenação Político-Pedagógica do curso, em negociação entre as parcerias. Logo

abaixo, serão exemplificadas algumas das discussões.

Em 17/01/2008, ocorreu reunião<sup>59</sup> com a presença do INCRA, coordenação do projeto e representantes dos movimentos sociais, “na perspectiva de trabalhar mais atentamente a questão da unidade dos movimentos”. Quanto à questão acadêmica<sup>60</sup>, em reunião de 20/08/2008, foi relatado pelos participantes que uma das dificuldades na implementação do curso de pedagogia, principalmente em relação à 1º Etapa, foi que a maioria dos alunos “não teve acompanhamento dos movimentos sociais e, em alguns casos, o orientador local dirigiu o trabalho diferentemente da monitoria. Os prazos de entregas de notas não foram cumpridos por alguns professores, todos ligados aos movimentos sociais”. Em reunião de 06/01/2009<sup>61</sup>, também aparece a preocupação com a evasão dos alunos do curso, destacando a responsabilidade dos movimentos sociais nessa situação por falta de acompanhamento. Em relação a essa reunião, será transcrito um trecho:

O aumento da quantidade de desistências em cada etapa preocupa, e fica claro que existe um vácuo dos movimentos sociais responsáveis pelo acompanhamento, pois até o início da etapa alguns movimentos não sabiam se os alunos viriam. Há sinais por parte da FAF de que a monitoria será ocupada por indicação deles, o que deve ser discutido, pois desconfigura o projeto técnico.

Sobre a citação acima, além da questão da falta de acompanhamento que será abordada abaixo, há o questionamento quanto à FAF assumir a monitoria. Não há qualquer explicação de porque isto desconfiguraria o projeto técnico, pois outros movimentos como o MST e a OMAQUESP assumiram a monitoria durante a implementação do curso de Pedagogia da Terra. Também demonstra as disputas internas entre os movimentos sociais/sindicais por certo “controle” das atividades do projeto.

Em reunião em 08/08/2009 (fls. 592), ao ser avaliada a 2º etapa do curso de pedagogia, ocorreu a cobrança de “uma maior participação dos dirigentes dos movimentos no cotidiano do curso”. Uma das atribuições dos movimentos sociais era justamente “acompanhar o trabalho dos educandos, assegurando a frequência nas atividades não presenciais do tempo-comunidade (fls. 26)”. Segundo o projeto do curso, algumas das funções dos movimentos sociais seriam:

realizar nas regiões atendidas, acompanhamento político, bem como apoio pedagógico dos trabalhos que estão sendo realizados pelos educandos, contribuir com o curso nos tempos escola e comunidade, devendo haver um representante dos movimentos sociais em cada uma das regiões atendidas. A cada etapa os alunos deverão apresentar aos movimentos sociais e à coordenação do curso, um parecer de

<sup>59</sup> Relatório de acompanhamento da asseguradora do PRONERA (sem data/fls. 383).

<sup>60</sup> Relatório de Atividades da reunião ordinária da CPP de 20/08/2008 (participação UFSCAR, avaliação da Segunda Etapa)

<sup>61</sup> Relatório de Acompanhamento do PRONERA de 06/01/2009.

rendimento do curso e todo educando terá um acompanhante político-pedagógico que deverá ser um representante dos movimentos sociais (fls. 50 do processo administrativo).

Bezerra (2013, p. 42) destacou que “este acompanhamento nem sempre ocorreu e, quando ocorreu, nem sempre se deu de forma satisfatória, ora porque o aluno se recusava a procurar seu acompanhante, talvez por se sentir invadido em sua privacidade, ora porque o acompanhante alegava não ter disponibilidade para tal.”

No decorrer do projeto, as organizações sindicais (FERAESP e FAF) tiveram pouca participação no acompanhamento e implementação do curso de Pedagogia da Terra. Somente o MST e a OMAQUESP se mantiveram presentes em todo o desenvolvimento do curso, como se pode verificar em reunião realizada pela CPP, em 01/06/2010 (fls. 1.843-1.845), que destacou a:

Discussão sobre as atribuições da CPP; ausência de representantes de dois movimentos (FAF e FERAESP), sobrecarregando os demais. A ausência resulta em dificuldades para organizar as equipes e para minimizar os conflitos internos do grupo, lembrando que as diferentes concepções políticas sobre o curso acarretam disputas internas.

Bezerra (2013, p. 43) também relatou esta situação:

Após a terceira etapa do curso, a FERAESP anunciou que não mais participaria do projeto, deixando os alunos por ela indicados sem o acompanhamento necessário. Além disso, com a desistência de vários alunos, alguns movimentos perderam a referência, como é o caso da FAF, da qual restaram apenas dois alunos. Tivemos ainda três educandos que se desligaram dos movimentos sociais dos quais faziam parte. Assim sendo, dos 41 alunos que concluíram o curso, apenas aqueles ligados ao MST e à OMAQUESP tiveram um acompanhamento mais de perto de seus movimentos, conforme combinado inicialmente.

O acompanhamento pedagógico a ser realizado pelo movimento social teve problemas justamente pela falta de representantes que pudessem auxiliar os educandos nesse processo, o que os participantes da CPP entenderam que influenciou o desempenho acadêmico dos estudantes. A participação de diferentes sujeitos históricos ou atores sociais no processo de construção de um curso específico para a realidade do campo é entendida como um aspecto positivo da gestão democrático-participativa e constitui um dos elementos fundantes da gestão de uma política pública. Apesar de ocorrerem problemas na participação de todos os movimentos sociais/sindicais, isso não desmerece a articulação e coordenação desses sujeitos/atores sociais na construção da educação do campo. O conflito é algo potencializador nessas ações para que diferentes concepções e diferentes olhares produzam algo novo.

Foram apresentados os aspectos considerados positivos da gestão compartilhada: a formação da agenda para construção do curso de Pedagogia da Terra, a implementação da Coordenação

Político-Pedagógica, aspectos da pedagogia da alternância e os conflitos provenientes da articulação e coordenação de diferentes sujeitos/atores sociais. O próximo tópico discutirá os entraves à implementação da gestão compartilhada, entre eles, os vários pontos do arcabouço legal que influencia a implementação dessa política pública.

## **4.2. Entraves à gestão compartilhada**

O segundo tópico apontará os entraves da gestão do PRONERA, destacando o arcabouço legal que influenciou à implementação dos cursos durante o recorte temporal desta pesquisa (2007-2011); a gestão administrativa e orçamentária do programa, influenciada pelos vários normativos legais do governo federal e a infraestrutura utilizada para a hospedagem dos educandos. Nessa perspectiva, pretende-se compreender um pouco sobre o desenvolvimento e a gestão do PRONERA enquanto política pública.

Vários entraves ocorrem na gestão administrativa e orçamentária na implementação de projetos pelo PRONERA. Um deles é a alteração constante de normativos legais; outro ponto é o corte, a demora no repasse, as contenções orçamentárias realizadas nos recursos dos convênios por parte do governo central de Brasília, que afetam diretamente a implementação de projetos nos diversos rincões do país. Além da quantidade diminuta de servidores para apoiar os projetos nas superintendências regionais. Como já apontado no primeiro capítulo, o INCRA aumentou em demasia as suas demandas e atribuições e não teve como contrapartida a valorização, a capacitação e a contratação de novos servidores. Esses elementos em conjunto influenciarão a gestão do PRONERA também no Estado de São Paulo.

### **4.2.1. Arcabouço legal**

Durante o período de implementação do curso de Pedagogia da Terra, duas questões influenciaram o andamento dos projetos: a proibição do pagamento de bolsas para servidores públicos e a edição do acórdão 2.653/2008, que desautorizou o INCRA a realizar convênios no âmbito do PRONERA, além de impedir a participação de movimentos sociais na gestão de projetos desse programa.

Um dos primeiros questionamentos na gestão e funcionamento do PRONERA ocorreu entre o INCRA e o Ministério da Educação, sobre a possibilidade do INCRA poder ou não autorizar o pagamento de bolsas de estudos aos recursos humanos que atuavam nos projetos pelo país,

principalmente aos servidores públicos. Sobre essa questão, a Procuradoria Federal Especializada do INCRA, no despacho nº 19/2010/PFE-INCRA/CGJ; parecer nº17/2010/PFE-INCRA/CGJ/MNA, informou que:

(...) a controvérsia de ser a Lei n. 8.958/94 a lei específica exigida pela LRF que originou a celeuma entre MEC e INCRA. O INCRA entende ser esse diploma suficiente para viabilizar o pagamento de bolsas a estudantes e professores com recursos do PRONERA transferidos via convênio. Já o MEC argumenta não ser esta lei específica para o programa, como exige a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal – complementação da subscritora). Dentro deste panorama é que foi suspenso, pela NE/INCRA n. 73/08, o pagamento de bolsas com recursos do PRONERA até que se tenha orientação unânime sobre a matéria.

Como resultado desse embate, o INCRA publicou a Norma de Execução/INCRA/DD Nº 73, em 30 de maio de 2008, que estabeleceu novo valor unitário por aluno/ano referente à execução dos projetos no âmbito do PRONERA. Mas, pelo artigo 6º da NE 73/2008, determinou que, a partir daquela publicação, ficasse “suspenso qualquer pagamento de bolsa com recursos do programa até que se tenha orientação unânime sobre a matéria.”

Afora essa discussão entre o INCRA e o MEC, outro ponto que influenciou na edição da NE 73/2008 foi a proibição de servidor público receber recursos de convênio pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir do exercício de 2008. Somente se a instituição possuísse legislação específica que a autorizasse a executar esse fim é que poderia realizar e/ou autorizar o pagamento por intermédio de bolsas. Não era o caso do INCRA, que utilizava a Lei das Fundações como forma legal para realização desses pagamentos.

No caso do Estado de São Paulo, foi realizada consulta à Procuradoria Jurídica a fim de verificar a continuidade do pagamento das bolsas para professores funcionários públicos. No entanto, a Procuradoria Regional, apesar de apresentar vários motivos que justificavam o respectivo pagamento, seguiu as diretrizes normatizadoras da Procuradoria do INCRA/Sede, segundo o Despacho CGJ nº 031/2008 (conforme Parecer/INCRA/SR-08/J/ Nº 12/2008, de 08/05/2008 – fls. 513/525), mantendo a proibição.

Em busca de alternativas, as parcerias se reuniram em vários momentos. No caso do curso de pedagogia da UFSCar, em reunião da CPP de 20/08/2008<sup>62</sup>, “os coordenadores/professores propõem que, no seu caso, o recurso do convênio destinado à coordenação (suspenso até edital CNPq) possa ser revertido ao próprio curso, já que estes não receberão retroativo”.

Em 25/08/2008, foi enviada consulta<sup>63</sup> à Coordenação Geral de Educação do Campo e

---

62 Relatório de Atividades da reunião ordinária da CPP de 20/08/2008.

63 Memorando INCRA Nº 464/2008, de 25/08/2008, da SR (08) a Coordenação Nacional do PRONERA, fls. 564.

Cidadania, em 25/08/2008, sobre a possibilidade de redistribuição de recursos de pagamento a servidores públicos (professores, coordenadores) em outras ações no próprio projeto, o que foi acatado<sup>64</sup> pela coordenação em Brasília em 26/08/2008. Já em reunião de 10/10/2008<sup>65</sup>, pensou-se na possibilidade de pagamento dos professores pela fundação como serviço de terceiro pessoa física, mas, como possuíam dedicação exclusiva com a universidade, essa ação não pode ser concretizada. Pensou-se então em transferir o tempo escola para Guararema, na Escola Nacional Florestan Fernandes, ou para Ribeirão Preto, no Centro de Formação Dom Hélder, visando à possibilidade de pagamento de diárias a esses profissionais. No entanto, com exceção da segunda etapa, todas ocorreram em São Carlos, o que demonstra que essa ação não foi colocada em prática.

Para a continuidade do projeto no ano de 2009, ao encaminhar o segundo termo aditivo para análise, em 03/12/2008, consta a seguinte informação:

Considerando a suspensão do pagamento de professores, por orientação da CGU<sup>66</sup>, (...), a universidade teve que readequar o projeto, remanejando esses recursos que estavam previstos no projeto original, para outras atividades constantes no projeto técnico. Assim, como os professores da UFSCAR não poderão ser remunerados, esse serviço prestado passa a contar como contrapartida<sup>67</sup>.

Essa questão do pagamento de bolsas demorou a ser resolvida no âmbito federal. Ao analisar documentos constantes no processo administrativo do curso de Pedagogia da Terra, foram localizadas várias mensagens enviadas por meio de correio eletrônico pela Coordenação Nacional do PRONERA, tratando de alternativas buscadas sobre a questão. Em correio eletrônico de 13/04/2009 (fls. 931), a Coordenação Nacional do PRONERA informou que estavam “fazendo todos os esforços para a aprovação da nossa emenda na MP 455, instituindo o Pronera e autorizando a concessão de bolsas. Deveremos ter a MP votada até o final deste mês de abril”. Como veremos em informação encaminhada por correio eletrônico em 23/04/2009 pela Coordenação Nacional do PRONERA aos servidores do INCRA, destacou-se que foram aprovados 2 artigos da MP 455, no dia 22/04/2009, na Câmara dos Deputados, seguindo para análise do Senado, na qual:

O primeiro artigo instituiu o Pronera no âmbito do MDA, a ser executado pelo Incra. O segundo artigo remete para um ato do poder executivo regulamentar a execução, funcionamento e gestão do programa. Não foi aprovado o parágrafo único que autorizava a concessão de bolsas. Esta foi remetida para o executivo normatizar, na parte da execução.

---

64 Memo N°23/2008/DDE-1, de 26/08/2008, fls. 565.

65 Relatório de Acompanhamento do PRONERA, de 10/10/2008, fls. 634-636.

66 CGU- Controladoria Geral da União.

67 Documento de 03/12/2018 - fls. 702-703

Em correio eletrônico de 08/06/2009<sup>68</sup>, destacou-se o ano de 2008 como “obstáculo” devido à proibição do pagamento de bolsas aos professores com vínculo no serviço público por força de parecer do MEC, além da proibição para pagamento de bolsas aos alunos por falta de legislação que autorizasse essa ação. A coordenação do PRONERA propõe como saída a instituição do PRONERA em projeto de Lei e a realização de convênios por intermédio do CNPq.

Uma das soluções para viabilizar o pagamento de bolsas foi a realização do termo de cooperação entre o INCRA e o CNPq, que lançou o Edital MDA/INCRA/CNPq – PRONERA N° 04/2009, com o objetivo de desenvolver projetos “para apoio à capacitação e extensão tecnológica de estudantes oriundos de assentamento de reforma agrária do INCRA, no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária”. Foram selecionados 24 projetos em execução pelo país, já pactuados com o PRONERA, sendo que, no Estado de São Paulo, foram aceitos 3 projetos: 1 com a UNICAMP (curso técnico em Agroecologia integrado ao ensino médio); 1 curso com a UNESP (curso de Geografia) e 1 com a UFSCar (curso de Agronomia). Foram disponibilizados para todos os projetos o montante de R\$ 13.460.592,10 (treze milhões e quatrocentos e sessenta mil e quinhentos e noventa e dois reais e dez centavos) para um período máximo de 36 meses. As bolsas disponibilizadas foram de: coordenador geral, supervisor de cursos, monitor e alunos de especialização. Como os projetos de São Paulo não eram de especialização, foram atendidos somente com bolsas para coordenador, supervisor e monitor.

No ano de 2009, continuaram as articulações para autorização do pagamento de bolsas. Em correio eletrônico (fls. 1.273 do processo administrativo) de 09/11/2009, a coordenação do PRONERA assim se manifestou sobre esta questão:

O projeto de Lei do DNIT, que continha a autorização do pagamento de bolsas, por parte do FNDE/MEC, para os cursos que tem como beneficiários populações indígenas, quilombolas e do campo, e onde havíamos colocado a emenda autorizando também o INCRA, visando obter autorização legislativa para o pagamento de bolsas do Pronera, foi votado pela Câmara dos Deputados, no dia 28 de outubro.

O FNDE obteve a autorização, mas por proposição do DEM e PSDB, foi retirada a autorização para o INCRA.

A alegação para a não aprovação é de que as bolsas do Pronera serviriam para financiamento de invasões de terra por parte dos movimentos sociais.

Desta forma, seguimos sem autorização para que o INCRA libere recursos para bolsas. O ambiente político está muito adverso. Em razão da CPMI, qualquer proposição, ainda que amparado em base legal, quando aparece o INCRA é tratado como crime.

O ambiente político de criminalização dos movimentos sociais contribui para a demora do INCRA em conseguir autorização legal para o pagamento de bolsas. O PRONERA teve sua institucionalização enquanto política pública pelo Artigo 33 da Lei nº 11.947, em 16/06/2009. Mas a questão da autorização do pagamento de bolsas para professores das redes públicas e para estudantes beneficiários desse programa ocorreu somente no ano de 2012, com a publicação da Lei nº 12.695/2012, que incluiu o art. 33-A na Lei nº 11.947/2009, conforme observamos abaixo:

Art. 33-A. O Poder Executivo fica autorizado a conceder bolsas aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA.

§ 1º Os professores das redes públicas de educação poderão perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronera, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição com seu mantenedor, se for o caso.

§ 2º Os valores e os critérios para concessão e manutenção das bolsas serão fixados pelo Poder Executivo.

§ 3º As atividades exercidas no âmbito do Pronera não caracterizam vínculo empregatício e os valores recebidos a título de bolsa não se incorporam, para qualquer efeito, ao vencimento, salário, remuneração ou proventos recebidos.

Outro problema que o PRONERA enfrentou nesse período foi a publicação do acórdão nº 2.653/2008, em março de 2008, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que decidiu vedar a celebração de novos convênios para execução de cursos oferecidos pelo PRONERA, restando a alternativa de contrato, precedido de processo licitatório, caso se desejasse implementar outros cursos; proibir a participação de movimentos sociais na gestão desses projetos, denominando-os de “entes estranhos à Administração”; solicitar a realização de processo seletivo simplificado na contratação de recursos humanos, com ampla divulgação do processo seletivo aos assentados e estudos prévios quanto à necessidade do número de vagas apresentado nos projetos para determinado curso. Logo abaixo, seguem as principais determinações desse acórdão do TCU:

9.4.3. caso pretenda oferecer cursos a público específico, afeto a sua área de atuação, a exemplo do que se verificou no âmbito do Projeto Camosc:

9.4.3.1. com relação ao instrumento a ser firmado com a entidade que se encarregará da execução do objeto, em vez de convênio valha-se de contrato, precedido de procedimento licitatório;

9.4.3.2. iniba, por meio de normas, cláusulas contratuais e fiscalização, qualquer possibilidade de que entes estranhos à Administração Pública, especialmente movimentos sociais ligados à reforma agrária, participem do planejamento, execução, acompanhamento, avaliação ou de outra fase do curso promovido;

9.4.3.3. faça constar do termo de contrato exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões

políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas exerçam qualquer influência de escolha do corpo docente;

9.4.3.4. adote medidas no sentido de divulgar o curso ao maior número possível de interessados, evitando restrição ao número de comunidades participantes;

9.4.3.5. na análise do projeto do curso a ser ministrado, avalie se foram empreendidos estudos prévios consistentes para definição do número de vagas a serem oferecidas, abstendo-se de se manifestar, após a conclusão do processo seletivo, favoravelmente ao aumento do número de vagas inicial, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

O acórdão 2.653/2008, apesar das demais recomendações supracitadas, considerou a legalidade do pagamento de bolsas para professores, mas não tratou desse ponto nas recomendações e determinações ao INCRA. Com a proibição dos convênios, a Procuradoria Jurídica e o presidente do INCRA desautorizaram novos cursos por meio de convênios até se resolver essa situação junto ao TCU. Restaram, como alternativa, apenas os termos de cooperação com as instituições de ensino públicas federais e tentar licitar cursos ou atividades. Um grupo de trabalho foi organizado para estudar a situação e produzir um termo de referência para cursos do PRONERA. Foi realizada, inclusive, uma oficina sobre licitação na Superintendência Regional da Paraíba com as superintendências regionais que fariam processo licitatório no ano de 2010. As superintendências regionais de Minas Gerais e do Espírito Santo foram as únicas que se valeram desse procedimento para auxiliar na realização das etapas de tempo comunidade de dois cursos, somente para os itens de manutenção dos alunos. Em Minas Gerais, foram licitados a hospedagem, a alimentação e o transporte (urbano, interurbano e aéreo) dos alunos do curso de Administração<sup>69</sup> com o Instituto Metodista Isabella Hendrix, em Belo Horizonte. O INCRA, em fevereiro de 2009, solicitou ao TCU revisão da decisão de suspensão dos convênios.

A determinação do TCU pelo acórdão 2.653/2008 não alcançou os convênios em vigência, caso do curso de Pedagogia da Terra, que permaneceu com o problema do pagamento dos professores e alunos. Pela análise dos relatórios, não ocorreu qualquer alteração na sua gestão compartilhada. Nos projetos que iriam ser implementados é que se passou a discutir essas restrições.

Após várias manifestações das parcerias que compunham o PRONERA, em dezembro de 2010, o acórdão 3.269/10 reformou o acórdão 2.653/08, retirando a vedação de firmar convênios, declarando a insubsistência do item 9.4.3.1 do acórdão 2.653/2008-Plenário. Segundo Nota/CGJ/EHAA/PFE/INCRA/Nº 95/2010,

7. Assim, afastada a decisão do TCU e tendo em vista as supracitadas normas, as

---

<sup>69</sup> O curso de Administração era realizado pela Fundação Santo André no Estado de São Paulo. Depois de algumas etapas, a Secretaria Estadual de Educação não autorizou a realização do curso. A faculdade mineira aceitou receber os alunos e terminar o curso gratuitamente. Faltaria apenas a questão de manutenção dos alunos no curso. Como este ocorria em São Paulo com patrocínio do PRONERA, buscou-se garantir o término dos estudos dos educandos.

ações do PRONERA podem ser instituídas por meio de convênio (ou instrumento congênere, como termo de cooperação, na hipótese da instituição de ensino ser órgão ou entidade federal), a ser celebrado com instituições de ensino públicas ou privadas sem fins lucrativos e demais órgãos e entidades públicas, devendo a administração demonstrar clara e justificadamente a existência de INTERESSE RECÍPROCO e MÚTUA COLABORAÇÃO entre o INCRA e a instituição de ensino que apresentar o projeto para celebração de convênio (ou instrumento congênere) no âmbito do PRONERA, ademais da CAPACIDADE OPERACIONAL e QUALIFICAÇÃO TÉCNICA da proponente.

Em atendimento à Nota/CGJ/EHAA/PFE/INCRA/Nº 95/2010 e à nova redação do acórdão TCU 3.269/2010, que reformou o Acórdão 2.653/2008, observou-se a possibilidade dos movimentos sociais acompanharem e participarem da avaliação geral do curso, mas sem a possibilidade de influenciarem na escolha de professores, na proposição de disciplinas, palestras e congressos, e demais atividades, com o objetivo de impedir a recorrência das seguintes irregularidades:

- 9.4.3.2.1. restrição à participação de alunos que não pertençam a determinado movimento social;
- 9.4.3.2.2. inserção nos projetos educacionais de disciplinas ou atividades curriculares ou extracurriculares que visem à formação de técnicos militantes ou a concessão de privilégios indevidos a movimentos sociais ou entidades afins;
- 9.4.3.2.3. previsão de indicadores de resultado qualitativo dos cursos, tendo por base o acompanhamento político, pedagógico, técnico e social por parte dos movimentos sociais;
- 9.4.3.2.4. previsão de avaliações dos discentes com base em seu comprometimento com os movimentos sociais.

Ainda segundo a Nota/CGJ/EHAA/PFE/INCRA/Nº 95/2010,

14. Deve ainda constar do instrumento, nos termos do item 9.4.3.3. do acórdão TCU nº 2.653/2008, com redação dada pelo acórdão 3.269/2010, “a exigência de que a instituição, ao selecionar professores destinados a ministrar aulas no curso, realize processo seletivo simplificado com ampla divulgação e concorrência, pautando-se por critérios objetivos e transparentes e pelos princípios básicos da administração pública, mormente, os da impessoalidade e moralidade, impedindo que questões políticas, partidárias, filosóficas ou ideológicas influenciem na escolha do corpo docente”.

Esse mesmo acórdão solicitou que o INCRA editasse novo manual de operações do PRONERA, contendo as alterações acima pontuadas, o que ocorreu em 31/05/2010 pela Portaria/INCRA/P/Nº 238. Esses entraves legais foram combatidos pelas parcerias que compunham o PRONERA em âmbito nacional, demonstrando a articulação e a coordenação das ações das diversas entidades e atores sociais/sujeitos históricos na luta pela permanência dessa política pública. No entanto, outros entraves ocorreram na implementação do curso de Pedagogia da Terra, principalmente

quanto à questão orçamentária e administrativa, o que será discutido no próximo tópico.

#### **4.2.2. Gestão administrativa e orçamentária**

A parte administrativa de gestão de convênios e contratos no âmbito federal faz com que o servidor, mesmo o que cuida da implantação de projetos de área fim, ou seja, no atendimento direto à população, domine e se aperfeiçoe constantemente na legislação atinente (instruções normativas, portarias interministeriais, leis, decretos, normas de execução, manual de operações, entre outras). No caso do PRONERA, existe ainda a legislação educacional específica do campo e sobre o próprio programa, que possui um manual de operações que apresenta as diretrizes, o histórico e os itens necessários à sua implementação. O curso de pedagogia teve que atender além das diretrizes do MEC, também o formato e a metodologia exigidos por essa política pública. Um exemplo disso é a composição tripartite entre movimentos sociais, instituição de ensino e INCRA na gestão do projeto, corroborando os princípios do PRONERA, bem como a adoção da metodologia da pedagogia da alternância, com a divisão dos tempos educativos nos chamados tempo escola e tempo comunidade, prevendo a sua inter-relação.

Para firmar o convênio, são solicitados vários documentos que comprovem a regularidade financeira, fiscal, trabalhista da instituição, para que ela possa receber recursos do governo federal. Na fase da implementação, também são cobradas a comprovação de todas as despesas realizadas no convênio, tais como: pagamento de recursos humanos (serviços de terceiro pessoa física ou serviços de terceiro pessoa jurídica); de deslocamento (transporte ou serviço de terceiro pessoa jurídica); de hospedagem, alimentação (serviços de terceiro pessoa jurídica); material de consumo, entre outros. Além disso, há necessidade de processo licitatório para as compras a serem realizadas. Todas essas despesas são analisadas pelo serviço de contabilidade das superintendências regionais do INCRA.

O controle dos recursos públicos segue os princípios da administração. No entanto, o excesso de normativos a serem seguidos e a falta de funcionários fazem com que ocorra a demora na análise processual e contábil dos convênios, termos de cooperação e contratos no INCRA. Mas a contenção do repasse de recursos é um dos piores problemas enfrentados nessas parcerias, pois faz com que as parcelas demorem a ser pagas, atrasando a execução física dos projetos (etapas de tempo escola e acompanhamento do tempo comunidade). Todos esses problemas foram encontrados na implementação do curso de pedagogia, como será observado logo abaixo.

Sobre a questão dos recursos do convênio, foram observadas no processo administrativo algumas situações. Em 11/07/2007, a seguradora do PRONERA solicitou à Divisão de Educação do Campo e Cidadania, por correio eletrônico, o valor de R\$ 90.000,00 no mês de agosto daquele ano

para realização da 1º etapa de tempo escola (fls. 143). No dia seguinte, a coordenadora da divisão respondeu que estavam em tratativas com a Diretoria de Desenvolvimento e a Presidência do INCRA para que as parcelas previstas dos convênios em execução fossem pagas de acordo com o cronograma de execução dos cursos (fls. 144), o que demonstra serem comuns os atrasos nos repasses dos convênios em educação da autarquia, mesmo constando de cláusula contratual a determinação do INCRA transferir os recursos nas épocas acordadas. No mesmo e-mail, a coordenadora informou que implantaria outros cursos naquele ano somente se houvesse anúncio de novos recursos, o que estava em negociação pelo INCRA e MDA junto à administração federal (fls. 144). Para garantir a primeira parcela, foram transferidos os recursos do curso de gestão, que teve atraso na realização da 3º etapa (fls. 279).

Em correio eletrônico de 13/04/2009 (fls. 931), destaca-se que houve corte, com a adoção de novos limites orçamentários. No caso do PRONERA, o orçamento caiu de R\$ 69 milhões para R\$ 26 milhões para todo o país. Os recursos enviados no primeiro semestre deveriam ser empenhados até 30/06/2009, senão seriam recolhidos pelo INCRA/Sede. No entanto, os recursos das bolsas para os alunos do último semestre de nível médio e superior foram suspensos por serem insuficientes para pagamento de todos. Em 2010, continuou essa preocupação, como se observa em reunião ocorrida em 01/06/2010<sup>70</sup>, em que foi destacada a necessidade de repasse de recurso para que a fundação pudesse empenhar as despesas com o alojamento.

Marialva (2011, p. 91) também ressaltou que os principais problemas vivenciados pelo programa seriam as incertezas financeiras, o fato do programa não possuir orçamento próprio e a legislação de convênios. O programa, atualmente, possui orçamento próprio, mas permanecem as incertezas dos repasses e a mudança constante na legislação de convênios.

Outro problema enfrentado é a evasão dos alunos. Os custos dos cursos são calculados a partir de um valor per capita referente a cada aluno. Esse valor é multiplicado pelo número de alunos que comporão uma única turma. O resultado posteriormente é decomposto em todas as despesas a serem feitas para a implementação do curso (recursos humanos, material de consumo, transporte, alojamento, alimentação, material didático, entre outros). Alguns desses custos são coletivos, outros, individuais. Com a desistência do aluno do curso, o INCRA desconta do repasse dos recursos o custo individual de cada evadido. Com isso, diminui a quantidade de recursos<sup>71</sup> a serem utilizados no desenvolvimento do projeto.

Como alternativa a essa situação, em relatório técnico (fls. 1.290), a UFSCar solicita que,

70

Reunião 01/06/2010, entre representantes do MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR– fls. 1.843-1.845.

71

Relatório de Acompanhamento do PRONERA. Reunião da CPP, 20/02/2008 - fls. 399-401.

mesmo havendo um quantitativo de alunos desistentes, haja

a manutenção da transferência do montante total da verba prevista para o curso em questão, desde o seu início, sem o desconto per capita por aluno, tendo em vista que os custos fixos, como hospedagem, pagamento de professores, funcionários, educadores infantis, apoio pedagógico, acompanhamento de estágio, material de consumo e deslocamento de professores e apoio pedagógico não diminuem, mesmo com a desistência de alunos.

Reafirma as tratativas com o INCRA, em reunião de 01/06/2010, em que solicita:

análise da possibilidade de que não sejam descontados os valores fixos dos alunos desistentes (segundo a coordenação do curso, além das despesas com alojamento, representam as despesas fixas os valores pagos pelo material didático – Xerox – e pagos pelo deslocamento – cerca de R\$ 100,00 por aluno, em média)<sup>72</sup>.

Apesar do questionamento, os custos individuais, provenientes da evasão de alunos, foram descontados do orçamento do curso em questão. Uma das alternativas encontradas a essa diminuição de recursos, apresentada em reunião<sup>73</sup> da CPP de 01/06/2010, foi a “análise da possibilidade da universidade apresentar um projeto, solicitando um acréscimo de recurso, uma vez que, com a evasão, o próximo repasse do Incra pode não ser suficiente para sustentar o curso”. Mas essa tentativa também não surtiu o efeito esperado, não sendo autorizada pela Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, do INCRA/sede.

Na implementação do curso também ocorreram vários questionamentos sobre as despesas relativas ao transporte apresentadas pelos alunos (reembolso das passagens dos alunos) e a prestação de contas das despesas realizadas no convênio<sup>74</sup>. Foram realizadas várias reuniões para os alunos entenderem como se efetivava essa ação. Em reunião de 20/02/2008<sup>75</sup>, entre os representantes dos movimentos sociais (MST, FAF, FERAESP E OMAQUESP), do INCRA, da UFSCar e todos os estudantes do curso, que gostariam de sanar dúvidas quanto ao retorno para suas comunidades, foi enfatizado que não havia possibilidade de adiantamento dos recursos pela FAI, ficando acordado que os alunos deveriam organizar-se conforme seus destinos. Na reunião com todos os alunos, houve o esclarecimento de que o PRONERA não adiantava recursos para o desenvolvimento das atividades (fls. 402). Em reunião do dia 05/08/2010, foi apontado que “considerando o atraso, pelo Incra, no repasse de recursos, a fundação comprometeu-se a custear as despesas para o retorno dos alunos ao

<sup>72</sup> Reunião 01/06/2010, entre representantes do MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR– fls. 1.843-1.845.

<sup>73</sup> Reunião 01/06/2010, entre representantes do MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR– fls. 1.843-1.845.

<sup>74</sup> Relatório de Acompanhamento do INCRA. Reunião em 08/08/2009 (fls. 592) entre representantes MST, FAF, FERAESP, OMAQUESP, UFSCAR e INCRA.

<sup>75</sup> Relatório de Acompanhamento do INCRA. Reunião da CPP em 20/02/2008 - fls. 402.

tempo comunidade. Essas despesas serão devolvidas à FAI quando do repasse”<sup>76</sup>. Também em 2010<sup>77</sup>, em outra reunião, a FAI definiu o procedimento padrão para solicitar reembolso de despesas com deslocamentos.

Como se pode observar, a demora no repasse dos recursos e os procedimentos administrativos de gestão financeira de recursos federais foram alguns dos gargalos na implementação do curso de pedagogia. Outro aspecto que trouxe preocupação aos alunos e à coordenação do curso foi a infraestrutura utilizada como alojamento pelos alunos durante o período de tempo escola, haja vista que a região de São Carlos possui um alto custo para despesas com hospedagem. Além disso, os recursos do PRONERA são padronizados nacionalmente e insuficientes para uma realidade mais custosa, com exceção da Região Norte do Brasil, que possui um valor diferenciado devido às pesquisas que demonstraram os altos custos, principalmente com deslocamento, pela falta de estradas e meios de transporte.

### 4.2.3. Infraestrutura para realização do curso

A infraestrutura para alojamento e alimentação dos alunos durante um longo período de aulas em formato integral é uma das grandes preocupações do curso, haja vista que os recursos são utilizados para a garantia de toda a sua implementação. Sobre essa questão, para conseguir um espaço com preço menor que o cobrado pelo mercado de São Carlos e, ao mesmo tempo, próximo da universidade, foi realizada uma dispensa de licitação<sup>78</sup>, que continha várias motivações, conforme veremos abaixo, em trechos de ofício de 23/01/2008:

- c) O curso prevê um período letivo intensivo com a presença total dos alunos em todas as instalações da Universidade. Este processo não lhes proporciona tempo para locomoções dentro do município, porque desestrutura e atrasa todo o organograma do curso, das aulas, pesquisas, etc. Para isso, é necessário o alojamento/alimentação o mais próximo possível da universidade e, este fator, é principal para o bom andamento do curso. Não obstante isso, caso houvesse a possibilidade dos alunos ficarem distantes das instalações da universidade, teríamos problema com caráter financeiro. O baixo valor de custeio previsto no convênio, não nos possibilita o pagamento diário de transporte para os alunos mesmo dentro do município.
- d) Como sabemos, o custo de moradia em nosso município é um dos mais altos do estado, talvez devido ao seu caráter inflacionário exercido pelo tanto de Universidades e Faculdades existentes e ao montante de alunos que abrigamos. Os preços praticados em hotéis em pensões excedem em muito o valor estimado para essa alínea no referido convênio. Caso ainda assim houvesse possibilidade de

<sup>76</sup> Relatório de Acompanhamento de 05/08/10 - fls. 1.983.

<sup>77</sup> Relatório de Acompanhamento do INCRA. Reunião 01/06/2010, entre representantes do MST, INCRA, OMAQUESP e UFSCAR– fls. 1.843-1.845.

<sup>78</sup> Ofício nº 007/2008 CPT – DAC/tmpf, de 23/01/2008 - fls. 666-669.

pagamento desses custos em valores maiores, isso também não nos seria viável porque faz parte da metodologia/didática do curso a união dos alunos que trabalharão sempre em grupos e não poderão, em hipótese alguma, por fatores por fatores já descritos acima, como, por exemplo, o tempo, de ficarem dispersos longe uns dos outros inclusive no alojamento.(...)

e) A metodologia/didática do referido curso prevê dentre outras, a integração do grupo, com espaço próprio para a união e a formação de grupos de estudo mesmo após as aulas, ou seja, no alojamento é previsto um local para essas reuniões, daí a necessidade de todos estarem hospedados no mesmo local, além de um espaço para o cuidado das crianças (filhos dos alunos) que serão atendidas durante todo o período de aula por educadoras (cirandeiras) no local de hospedagem, que também necessita de ambiente próprio;

f) A Universidade também fornecerá alimentação aos estudantes no Restaurante Universitário durante o referido. Para não perder tempo é necessário o alojamento próximo dessas instalações. Terão apenas 2 horas para almoçar, jantar, descansar, alimentar filhos, alguns (bebês), etc.

g) O campus é vasto e extenso. Os alunos utilizarão toda a infraestrutura e se locomoverão sem o auxílio de transportes. É interesse metodológico essa vivência no campus, com o uso inclusive da praça poli-esportiva, áreas de lazer, área cultural, etc. daí a necessidade de proximidade do alojamento/alimentação ao campus.

As justificativas apresentadas destacam que os alunos necessitavam ficar próximos para poderem estudar em grupos; cuidar dos filhos, que estariam na ciranda infantil; utilizar de toda a infraestrutura da universidade, alimentar-se no restaurante universitário e deslocar-se para as aulas. Além disso, destaca o alto custo dos hotéis em São Carlos e o baixo custeio do PRONERA para hospedagem e alimentação. Todos esses motivos justificaram a contratação de local próximo à universidade para hospedagem dos alunos.

Apesar de todas essas justificativas, veremos que o local contratado, por se tratar de um clube esportivo, não apresentava as condições adequadas para receber uma quantidade significativa de pessoas durante um período contínuo de aproximadamente 40 dias, duas vezes por ano e de forma integral. Esse local, Clube Atlético Paulistinha, em São Carlos, onde os alunos ficaram em quase todas as etapas, assim como o Centro de Formação Dom Hélder Câmara, onde os alunos ficaram somente na 2ª etapa, apresentaram vários questionamentos. Estes foram debatidos entre os alunos nas avaliações dos cursos e nas reuniões da CPP, na busca de soluções conjuntas aos problemas. Abaixo, serão relatados os principais problemas encontrados na hospedagem dos alunos.

Em 20/02/2008 (fls. 399-401), representantes do INCRA visitaram a sala de aula dos estudantes de pedagogia e o local de hospedagem, no Clube Atlético Paulistinha, e verificaram situações denunciadas pela coordenação do curso, tais como:

(...) os alunos foram distribuídos em quartos com 6 a 11 camas, sendo alguns quartos mistos (divididos por vários movimentos). Os alunos não dispõem de água mineral (utilizam água da torneira), não há geladeira, apenas um isopor, embora o Paulistinha não tenha entregue gel, conforme fora acordado (lembrando que algumas crianças e

bebês, filhos de alunas, também estão alojadas ali). Os alunos também relataram a falta de material de limpeza (que é realizada pelos próprios alunos). Havia fogão, no corredor, para uso dos alunos. O alojamento também é dividido com estudantes coreanos que, segundo os alunos, não participam das tarefas de limpeza (fls. 400).

Em reunião da CPP de 08/08/2008 (fls. 592), foi avaliada a 2º etapa do curso de pedagogia<sup>79</sup>. Entre os pontos abordados, foi novamente apontado que a infraestrutura do alojamento era “insuficiente para atender à demanda dos educandos com máquinas de lavar roupas, camas, computadores”. Além disso, os alunos solicitaram um local adequado para secagem das roupas, pois algumas tinham sido furtadas. No entanto, em reunião<sup>80</sup> realizada no dia 20/08/2008, foi destacado que, na segunda etapa, houve avanços quanto ao alojamento e outras questões do curso:

Segue-se avaliação da etapa, registrando muitos avanços como em Infraestrutura: o alojamento ainda com problemas pontuais para atendimento do contrato, mas no geral se avançou em outros itens: as salas de aula estão satisfatórias; a biblioteca estendeu seu horário de atendimento e agora a turma tem acesso também a um centro de internet. Os coordenadores da UFSCar conseguiram na reitoria a doação de uma microimpressora, e também um armário para a secretaria.

Na questão da saúde houve avanços em complementar o atendimento médico do hospital universitário com o do posto de saúde local, e neste um trabalho preventivo desenvolvido por um grupo de pesquisa que propõe fortalecer o apoio médico a turma através de palestras.

No decorrer do curso, permaneceram as negociações com Clube Atlético Paulistinha para a melhoria das instalações e outros assuntos relacionados ao alojamento. A reunião de 01/06/2010 contou com a presença de representante da administração do Paulistinha, pois as parcerias queriam negociar a redução no valor do alojamento, considerando um número menor de participantes na 6º etapa, além do:

número reduzido de alunos que permanecem no alojamento durante os fins de semana e, portanto, os menores gastos com alimentação nesse período. Também foi solicitado que o Paulistinha cumprisse alguns itens do contrato, como cobertura de espaço para lavanderia e disponibilidade de televisão para os alunos<sup>81</sup>.

A terceira etapa ocorreu no Centro de Formação Dom Helder Câmara, em Ribeirão Preto, devido aos vários problemas que haviam ocorrido no Clube Atlético Paulistinha durante as duas primeiras etapas do curso de Pedagogia da Terra. No entanto, após a realização dessa etapa, em reunião da CPP, de 05/03/2009 (fls. 946), foram relatados vários problemas (falta de secretaria, sobrecarregando as coordenadoras, falta de infraestrutura de estudo). Além disso, Bezerra (2013, p.

79 Relatório de acompanhamento do PRONERA. Reunião da CPP de 08/08/2009 - fls. 592.

80 Relatório de Atividades da reunião ordinária da CPP de 20/08/2008, na avaliação da Segunda Etapa.

81 Relatório de Acompanhamento do INCRA. Reunião 01/06/2010 – fls. 1.843-1.845.

42) destacou que a biblioteca e os serviços de informática não atendiam à turma. A UFSCar continuou fornecendo alimentos por meio de cestas básicas, o que era a contrapartida no convênio com o INCRA. Os alunos, todavia, questionaram a qualidade das cestas básicas. Com isso, os alunos decidiram retornar para o alojamento do Clube Atlético Paulistinha, em São Carlos, o que proporcionava que estudassem dentro do ambiente universitário.

O curso de Pedagogia da Terra apresentou problemas na localização de espaço para a hospedagem dos alunos justamente pelo valor remunerado pelo projeto. Houve o aumento do valor per capita pago aos alunos pela Norma de Execução Nº 73/2008. Como o projeto foi assinado em 2007 e estava dentro das cláusulas de reajuste, teve a repactuação dos valores pagos. Essa situação permitiu o reforço de alguns elementos de despesa e a inclusão de recursos para atividades complementares e a contratação de mais uma monitora para acompanhar o curso<sup>82</sup>.

O PRONERA possui a preocupação não apenas com a formação pedagógica dos estudantes, mas também com as condições de permanência no curso, garantindo o apoio ao deslocamento, alimentação, hospedagem e material didático-pedagógico. No entanto, o valor repassado dificulta o cumprimento dessas ações a contento, conforme observado na análise dos documentos processuais.

O terceiro capítulo, que apresentou o questionamento - “Que gestão é almejada?” - procurou, a partir do estudo de caso do curso de Pedagogia da Terra com a UFSCar, discutir se o PRONERA implementa por seus princípios e práticas uma gestão democrático-participativa e se constitui uma política pública de fato.

Foram relatados vários problemas na gestão do PRONERA no Estado de São Paulo de ordem legal (acórdãos, disputas entre ministérios, proibição do pagamento de bolsas); administrativa e orçamentária (atraso nos repasses, contenção orçamentária, descontos dos custos individuais da evasão de alunos, valor per capita insuficiente e não reajustado anualmente pela inflação, entre outros) e mais específicos ao curso, como a infraestrutura de alojamento em que os alunos permaneceram durante o tempo escola, consequência do valor per capita pago pelo INCRA.

No entanto, pode-se observar que a participação de diferentes e desiguais atores sociais/sujeitos históricos e entidades esteve presente em todo o curso, desde a formulação do projeto até a finalização e avaliação das atividades. A implementação foi toda monitorada pelas parcerias e pelo público atendido do curso, tendo em vista os vários mecanismos utilizados para a garantia da participação de todos (Coordenação Político-Pedagógica do curso; núcleos de base; grupos de trabalho; assembleia geral dos estudantes; ciranda infantil; monitoria; pedagogia da alternância; OCAPs; seminários de avaliação do curso; seminários pedagógicos em geral; atividades

---

82 Relatório de Acompanhamento da 3ª Etapa (13-16/01/2009), fls. 945. Relatório da CPP, de 17/03/2009 - fls. 947.

complementares; seminários de abertura das etapas). Dessa forma, a gestão almejada é a que garanta a participação de todos os sujeitos e atores sociais, de forma democrático-participativa, para que políticas públicas como o PRONERA permaneçam oferecendo oportunidades para a melhoria das condições de vida do público atendido. Nesse sentido, o conflito é válido na coordenação e articulação das ações, pois proporciona a construção do novo.

## **Considerações Finais**

O curso de Licenciatura em Pedagogia da Terra foi realizado em parceria com a UFSCar, a FAI, o INCRA SR/SP e quatro movimentos sociais/sindicais: FAF, FERAESP, MST e OMAQUESP, no período entre 2007 e 2011, no âmbito do PRONERA. Ao se analisar os documentos referentes à implementação, ao monitoramento e à avaliação desse curso, foi possível compreender um pouco do processo de gestão do PRONERA enquanto política pública de educação do campo no Estado de São Paulo. Esta análise foi possível pelo diálogo com vários referenciais teóricos e com a legislação específica sobre a questão agrária e fundiária brasileira.

A pesquisa foi construída a partir de quatro questionamentos: Que campo é esse? Que educação é essa? Como pensar a gestão? Que gestão é almejada? Esse formato objetivou auxiliar nas respostas inqueridas no início da monografia, tendo como viés o curso de Pedagogia da Terra, enquanto estudo de caso, pela impossibilidade, principalmente temporal, em estudar todos os cursos implementados pelo PRONERA no Estado de São Paulo.

“Que campo é esse?” e “Que educação é essa?” são questões que se inter-relacionam, apesar de serem respondidas separadamente nos capítulos. Percebeu-se ao longo do texto que o PRONERA foi gestado no âmbito das lutas democráticas, antes da virada para o século XXI, no período em que

os sujeitos históricos, principalmente os coletivos, galgaram novos direitos na disputa entre dois modelos de desenvolvimento para o campo, tendo, de um lado, o agronegócio e, de outro, a agricultura camponesa/familiar. O primeiro modelo é voltado para a exportação de *commodities*, produzindo monocultura em larga escala e com pouca presença de pessoas. Por outro lado, a agricultura camponesa/familiar é caracterizada pela policultura, em pequena escala, produzindo principalmente para o mercado interno e com a preocupação de reprodução da vida de vários sujeitos/atores sociais nesses territórios.

A educação do campo conquistou espaço na agenda política de alguns municípios, Estados e do governo federal, fruto da atuação dos movimentos sociais e das organizações sindicais dos trabalhadores rurais que demandaram por anos políticas públicas que objetivavam a inclusão, a cidadania e o acesso à educação para camponeses/agricultores familiares e vários sujeitos do campo. Associadas à luta pela democratização da posse da terra e por outras políticas públicas, reivindicaram também uma escola específica, que valorizasse os interesses, a política, a cultura e a economia desses povos, construindo conhecimentos e tecnologias para o desenvolvimento social e econômico dessa população. Graças à sua trajetória de luta, o PRONERA está inserido no campo de disputa pelo território da agricultura camponesa/familiar e pelo direito à educação do campo.

É por esse contexto que o PRONERA foi implementado no INCRA, instituição que, na sua origem, foi criada somente para o atendimento da regularização fundiária e a reforma agrária do país, e não no Ministério da Educação, responsável por normatizar a política educacional brasileira. Os sujeitos do campo, a partir da luta pela terra reformada, passaram a lutar pela conquista de novos direitos, pois não basta apenas adquirir um pedaço de chão, também tem de existir condições de se reproduzir naquele novo território, fruto da reforma agrária. Os direitos reivindicados se materializaram em novas políticas públicas, como assistência técnica, moradia, créditos, entre outras. Nesse bojo de conquistas, nasce o PRONERA. Ao se analisar a legislação voltada para a questão agrária e fundiária, antes da existência dessa política pública, verificou-se que somente o Estatuto da Terra (Lei 4504/1964) e o I PNRA, de 1985, apresentaram algumas medidas voltadas à educação dos sujeitos do campo, mas não atribuindo ao INCRA a responsabilidade de implementá-las. A proposta seria esta instituição buscar parcerias para que algum tipo de capacitação chegasse a esse público.

A concretização do PRONERA veio como uma das respostas do governo brasileiro ao conflito sem precedentes pela posse e usufruto da terra neste país, que ganhou apelo na opinião nacional e internacional após o “Massacre de Eldorado dos Carajás”. Dessa forma, o programa constituiu-se em uma das etapas da parceria com o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras) para o atendimento dos assentados e acampados que padeciam com o analfabetismo no campo. Essa política pública foi reafirmada apenas no capítulo 6.1 do II Plano Nacional de Reforma

Agrária, em 2003, institucionalizada pelo Art. 33 da Lei 11.947/2009 e regulamentada pelo Decreto 7.352/2010.

O PRONERA, enquanto ação afirmativa, buscou responder ao chamado dos movimentos sociais e sindicais para que o Estado brasileiro, por meio de políticas públicas, atendesse ao direito dos povos do campo ao acesso e permanência na escola, em igualdade de condições, garantindo-se universalidade com especificidade e implementando-se algumas características metodológicas que permitam alcançar a igualdade: entrada coletiva com turmas e seleções específicas, pedagogia da alternância e participação de diferentes e desiguais sujeitos históricos/atores sociais.

Para responder as questões: Como pensar a gestão? e “Que gestão é almejada?”, verificou-se que os princípios e práticas de formulação do PRONERA contêm aspectos que o caracterizam enquanto política pública em uma gestão democrático-participativa. Os princípios adotados ao longo de sua existência foram: participação, cidadania, multiplicação, interação, pesquisa, parceria, diálogo, práxis, interdisciplinaridade e equidade. Esses princípios permitiram a articulação e a coordenação da ação entre os diferentes e desiguais sujeitos históricos/atores sociais, construindo uma gestão democrático-participativa de maneira compartilhada. A Comissão Pedagógica Nacional, as Coordenações Políticas e Pedagógicas dos cursos e a pedagogia da alternância materializam essa forma de gestão.

A partir do estudo de caso do curso de Pedagogia da Terra com a UFSCar, foram destacados vários problemas na gestão do PRONERA no Estado de São Paulo de ordem legal (acórdãos que proibiram a implementação de convênios pelo INCRA e a participação de movimentos sociais na gestão dessa política pública; disputas entre ministérios (MDA/MEC) e alteração na LDO, que culminou com a proibição do pagamento de bolsas), administrativa e orçamentária (atraso nos repasses, contenção orçamentária, descontos dos custos individuais da evasão de alunos, valor per capita insuficiente e não reajustado anualmente pela inflação, entre outros) e mais específicos ao curso, como a infraestrutura de alojamento em que os alunos permaneceram durante o tempo escola e alimentação por eles recebida, consequência do valor per capita pago pelo INCRA. Assim como o acompanhamento das atividades realizadas durante o tempo escola e o tempo comunidade.

O PRONERA possui a preocupação não apenas com a formação pedagógica dos estudantes, mas também com as condições de permanência no curso, garantindo o apoio ao deslocamento, alimentação, hospedagem e material didático-pedagógico. No entanto, o valor repassado dificulta o cumprimento dessas ações a contento, conforme observado na análise dos documentos processuais. Além disso, a quantidade diminuta de servidores dificulta o apoio dos projetos nas superintendências regionais. Essa situação se relaciona com o fato do INCRA ter aumentado em demasia as suas demandas e atribuições e não ter efetivado, em contrapartida, a valorização, a capacitação e a

contratação de novos servidores.

Por outro lado, pode-se observar que a participação de diferentes e desiguais atores sociais/sujeitos históricos e entidades esteve presente em todo o curso, desde a formulação do projeto até finalização e avaliação das atividades do curso. A implementação foi toda monitorada pelas parcerias e pelo público atendido do curso, tendo em vista os vários mecanismos utilizados para a garantia da participação de todos (Coordenação Político-Pedagógica do curso; núcleos de base; grupos de trabalho; assembleia geral dos estudantes; ciranda infantil; monitoria; pedagogia da alternância; OCAPs; seminários de avaliação do curso; seminários pedagógicos em geral; atividades complementares; seminários de abertura das etapas).

Nos cursos do PRONERA, pela lógica da metodologia adotada e pelas concepções de gestão democrático-participativa, todos os aspectos devem ser compartilhados, discutidos e analisados por todos os envolvidos no processo. A Coordenação Político-Pedagógica é um dos espaços que possibilitam avançar na resolução dos problemas, verificar o que ocorreu de positivo e criar alternativas metodológicas (alternância, evasão, recuperação dos conteúdos e da presença, material didático utilizado, capacitação dos educadores/professores na metodologia do curso, acompanhamento dos educandos) e de ordem material (infraestrutura, alimentação, remanejamento dos recursos utilizados, deslocamentos) do projeto.

Para que a pedagogia da alternância fosse implementada, foi fundamental a existência e o funcionamento da Coordenação Político-Pedagógica do curso. Além dos seminários de avaliação do TE e do TC, a capacitação dos professores do curso, os núcleos de base, as equipes de trabalho, a ciranda infantil, a proposta metodológica, o regimento interno da turma, as oficinas de capacitação pedagógica, as diversas oficinas, seminários e trabalho de campo, a presença da monitoria, a priorização de um trabalho único no TC englobando todas as disciplinas trabalhadas. Apesar da tentativa de integração mais aprofundada dos períodos educativos e adoção de alguns instrumentos de acompanhamento pedagógico, compreendeu-se que esse curso adotou uma alternância aproximativa ou associativa. A necessidade de recursos humanos e financeiros para acompanhar o tempo comunidade é uma das dificuldades encontradas na implementação dos cursos pelo PRONERA.

Assim, a gestão almejada é a que garante a participação de todos os sujeitos e atores sociais, de forma democrático-participativa, para que políticas públicas como o PRONERA permaneçam dando condições para a melhoria das condições de vida do público atendido. Nesse sentido, o conflito é válido na coordenação e articulação das ações, pois potencializa a gestão democrático-participativa, possibilita a construção do novo e garante a busca de novos direitos que se concretizam em políticas públicas para a população. Sem conflito não há democracia e criação de novos direitos. O PRONERA,

enquanto política pública, emergiu de duas lutas fundamentais no Brasil: pela reforma agrária e pela educação, e tem o papel de levar uma educação específica aos povos do campo.

## Referências Bibliográficas

- ALDIGHERI, Mário. *Josimo, a terra, a vida*. São Paulo: CPT; São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- ARROYO, Miguel. Os Desafios de Construção de Políticas para a Educação do Campo. In: *PARANÁ*. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência da Educação. Departamento de Ensino Fundamental. Educação do Campo: Cadernos Temáticos, Curitiba: SEED, 2005.
- BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma Agrária Por Conflitos. In: \_\_\_\_\_ (org). *Luta Pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Agricultura, Instituições e Desenvolvimento Sustentável. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.
- CALDART, Roseli Salete. A Escola do Campo em Movimento. In: *Por uma Educação Básica do Campo*. 2. ed. Brasília: Prêmio Itaú-UNICEF, 1999. Caderno 3.
- \_\_\_\_\_. Sobre Educação do Campo. In: *Por Uma Educação do Campo*. Brasília: INCRA/MDA, 2008. Caderno 7.
- CHAUÍ, Marilena. Democracia e Sociedade Autoritária. In: *Comunicação e Informação*, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.
- COSTA, Lúcia de Fátima Lúcio Gomes da; CAMELO, Gerda Lúcia Pinheiro. Gestão Pública Participativa: aspectos de governabilidade e interação político-social. In: *HOLOS*, Ano 26, v. 2, 2010.
- CSP CONLUTAS. Massacre de Eldorado dos Carajás completa 17 anos de impunidade. \_\_\_\_\_, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://cspconlutas.org.br/2013/04/massacre-de-eldorado-dos->

carajas-completa-17-anos-de-impunidade/>. Acesso em: 27 jan. 2014.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. In: *Perspectiva*, Florianópolis, v. 30, n. 2, 683-718, maio/ago 2012. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Inovação e Governo Local do Brasil Contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHEIRO, José Antonio. *Inovação do Campo da Gestão Pública Local: Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004, p. 42-75.

\_\_\_\_\_. A administração Pública e Políticas Públicas. In: *SciELO*, v. 45, n. 3, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Educação do Campo e Território Camponês no Brasil. In: *Por Uma Educação do Campo*. Brasília: INCRA/MDA, 2008. Caderno 7.

\_\_\_\_\_. Por uma Educação do Campo. In: *Por uma educação Básica do Campo*. Brasília: INCRA/MDA, 1999. Caderno 2.

FERNANDES, Cássia do C. P.; SILVA, Lourdes Helena da. Movimentos Sociais e Políticas Públicas para a Educação do Campo. In: *EMEC*. Belo Horizonte, 2009.

FERNANDES, Flávia Azevedo. *Um estudo de caso do curso de Pedagogia da Terra da Universidade Federal do Rio Grande do Norte*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, DF, 2009.

FRACAROLLI, G. “The role of Brazilian Institutions in National Rural Conflicts”. In: *Global Public Policy Network*. Tóquio, 2013.

MARIALVA, Maria Elcineide de Albuquerque. *PRONERA: Política Pública na Educação de Assentados (as) da Reforma Agrária*. 2011. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

MAZZETTO, Carlos Eduardo da Silva. “Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural: em busca de novos caminhos”. In: *O Campo no Século XXI – Território de Vida, de Luta e de Construção de Justiça Social*. São Paulo: Casa Amarela, 2005.

MOLINA, Mônica Castagna. *A Contribuição do PRONERA na Construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável*. 2003. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. A Constitucionalidade e a Justicibilidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. In: SANTOS, C. A. (Org.). *Por uma Educação do Campo*. Campo-Políticas Públicas-Educação. Brasília: INCRA/MDA, 2008. Caderno 7.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária*. São Paulo: FFLCH/Labur Edições, 2007.

OLIVEIRA, Edmundo Alves; TENÓRIO, Valquíria Pereira. Identidades sociais e crise do Estado:

uma análise do Estado Varguista e Desenvolvimentista. In: *SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, Belo Horizonte, 2005.

PAIVA, Irene Alves. A construção do projeto político pedagógico. In: *Por uma Educação do Campo*. Brasília: INCRA/MDA, 2008. Caderno 6.

REZENDE, Janaína Ribeiro. *Os Sentidos da Formação em Pedagogia da Terra: o caso de militantes do MST no Estado de São Paulo*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

ROCHA, Roberto. A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil. In: *Revista Pós Ciências Sociais*. v. 1 n. 11. São Luis/MA, 2009.

SANTOS, Clarice Aparecida dos. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). In: CALDART, Roseli Salete et al. *Dicionário da Educação do Campo*. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012, p. 629-637.

SILVA, José Gomes da. *Caindo Por Terra*. Crises da Reforma Agrária na Nova República. São Paulo: Editora Busca Vida, 1987.

SILVA, Lourdes Helena. Novas faces da Pedagogia da Alternância na Educação do Campo. In: BEGNAMI, J. B.; BURGHGRAVE, T (Org.). *Pedagogia da Alternância e Sustentabilidade*. Orizóna: UNEFAB, 2013.

SILVA et all. Políticas Públicas e Educação no e do Campo: Formação Docente. In: *Publ. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes*, Ponta Grossa, v. 16 (2), p. 201-207, dez. 2008.

SOUZA, Maria Antonia de. Educação do Campo: Políticas, Práticas Pedagógicas e Produção Científica. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1089-1111, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://WWW.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*. Porto Alegre, v. a. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 09 set. 2013.

TEIXEIRA, Gerson. A sustentação política e econômica do agronegócio no Brasil. In: *Revista Reforma Agrária* “Agronegócio e Realidade Agrária no Brasil”, p. 13-30, jul. de 2013.

## Legislação

BRASIL. *Lei 4.504*, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/legislacao-federal/leis/file/10-lei-n-4504-30111964?start=20>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 87.457*, de 16 de agosto de 1982. Institui o Programa Nacional de Política Fundiária, dispõe sobre as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87457-16-agosto-1982-437405-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Lei 7.231*, de 23 de outubro de 1984. Transfere competência do INCRA para o Ministério da Agricultura, dispõe sobre o regime jurídico do pessoal do INCRA e da outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7231.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7231.htm)>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto 90.697*, de 12 de dezembro de 1984. Dispõe sobre a estrutura básica do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-90697-12-dezembro-1984-440767-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto 91.241*, de 30 de abril de 1985. Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, dispõe sobre sua estrutura, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91214-30-abril-1985-441369-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto 91.766*, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91766-10-outubro-1985-441738-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.328*, de 05 de maio de 1987. Extingue o Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins - GETAT, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del2328.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2328.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto-lei nº 2.363*, de 21 de outubro de 1987. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais – Inter, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del2363.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2363.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRASIL. *Medida Provisória nº 29*, de 15 de janeiro de 1989. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109092/medida-provisoria-29-89>>. Acesso em: 23

jan. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 97.886*, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D97886.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D97886.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2014.

BRASIL. *Lei 8.022*, de 12 de abril de 1990. Altera o sistema de administração das receitas federais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/Ant2001/lei802290.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2014.

BRASIL. *Lei 99.334*, de 20 de junho de 1990. Declara a desnecessidade de cargos e empregos do Quadro e Tabela Permanentes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99334.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

BRASIL. *Lei nº 8.629*, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm)>. Acesso em: 04 fev. 2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 93*, de 04 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp93.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.911-12*, de 25 de Novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1911-12-25-novembro-1999-369814-norma-pe.html>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 3.338*, de 14 de janeiro de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.183-56*, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2183-56.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas

Escolas do Campo - Resolução CNE/CEB nº 1, 03/04/2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *II Plano Nacional de Reforma Agrária* “Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural”. Disponível em: [http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Brasília: MDA, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 4.705*, de 23 de maio de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do INCRA, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4705.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CEB Nº 01*, de 01 de fevereiro de 2006. Dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA). Disponível em: [http://pronacampo.mec.gov.br/arquivos/mn\\_parecer\\_1\\_de\\_fevereiro\\_de\\_2006\\_pdf](http://pronacampo.mec.gov.br/arquivos/mn_parecer_1_de_fevereiro_de_2006_pdf). Acesso em: 13 jun. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 5.735*, de 27 de março de 2006. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do INCRA, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5735.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5735.htm#art6)>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução Nº 2*, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 6.812*, de 03 de abril de 2009. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do INCRA, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6812.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6812.htm#art7)>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.352*, de 04 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária -PRONERA. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm)>. Acesso em: 03 jun. 2014.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA. Manual de Operações. Brasília, 1998. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INCRA. Manual de Operações: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INCRA. Manual de operações: Programa

Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INCRA. Manual de operações: Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Brasília, 2012.

INCRA. Proposta de Fortalecimento da Capacidade Institucional do INCRA. Brasília: Julho de 2012.